

El proceso de descentralización en tres municipios pequeños del Departamento de Cundinamarca¹

Alberto Maldonado Copello *

Fruto de un estudio de casos, realizado durante un año, este artículo resume los elementos metodológicos del proyecto, al tiempo que presenta, a manera de resultados de la descentralización, los efectos ocurridos en cuanto a inversión, aspectos administrativos, políticos y de participación comunitaria en los municipios. Finalmente, el autor emite una serie de comentarios generales sobre el proceso que se constituye en una de las estrategias más importantes desde el punto de vista político en Colombia durante los últimos años.

INTRODUCCION

Independientemente del enfoque con el cual se aborde el tema de la descentralización territorial en Colombia, uno de los aspectos comunes a los diferentes autores es la preocupación sobre la capacidad administrativa y técnica de los gobiernos locales, especialmente de los más pequeños, para el adecuado cumplimiento de las funciones transferidas y el manejo eficiente de los nuevos y crecientes recursos a su disposición.

La gran mayoría de municipios del país son pequeños, en términos del número de habitantes, y de los recursos fiscales disponibles. De acuerdo con las cifras del Censo de Población de 1985, de un total de 1.026 municipios existentes en ese momento, solamente 31, que representan el 3% del total, tenían una población superior a 100.000 habitantes y concentraban el 46,6% de la población del país. En el otro extremo, 736 municipios, que representan el 72% del total de los gobiernos locales, con población infe-

rior a 20.000 habitantes, apenas contaban con el 23% de la población, cifra que equivale a cerca de 7 millones de personas.

Las posiciones en el debate sobre la descentralización con respecto a los municipios pequeños van desde el extremo de quienes han propuesto la eliminación de un gran número de ellos, por considerarlos unidades de gobierno no viables, hasta quienes sostienen que existen los recursos humanos y técnicos requeridos para que todas las administraciones locales se conviertan en unidades efectivas de gestión del desarrollo de sus territorios.

*Ecoconomista. Investigador del Departamento de Investigaciones de la Universidad Central y consultor independiente.

¹ El propósito de este artículo es presentar los resultados de una investigación realizada con el patrocinio de Colciencias y la Universidad Central, sobre el proceso de descentralización en tres municipios pequeños del Departamento de Cundinamarca.



establecieron funciones de asistencia técnica en los distintos sectores objeto de la descentralización y se ratificó a los departamentos la función de prestar asistencia financiera, técnica y administrativa a los gobiernos municipales.

El efecto principal y más evidente de las medidas descentralistas ha sido el incremento de los recursos a disposición de los gobiernos locales, así se considere que éstos continúan siendo insuficientes frente a la magnitud de las funciones a cumplir y los problemas a resolver. Desde el año de 1987 los ingresos por concepto de transferencia del IVA han crecido significativamente y se han consolidado como la principal fuente de ingresos en los municipios pequeños. Esta situación, complementada con la elección popular de alcaldes, debería conducir a una mayor provisión de bienes y servicios a la población y, por tanto, a un incremento de las coberturas. Igualmente, debido al mayor conocimiento que posee el alcalde y la administración sobre los problemas locales, se esperaría una gestión mucho más eficiente y adecuada a las demandas de la comunidad.

El propósito del estudio realizado era conocer los efectos que las medidas descentralistas expedidas a mediados de la década de los ochenta han tenido en tres municipios pequeños del departamento de Cundinamarca. La naturaleza de trabajo es principalmente descriptiva, pero con la perspectiva de explorar los factores que han determinado el cumplimiento o no de los propósitos explícitos de la descentralización, haciendo especial énfasis en el factor de capacidad administrativa y técnica. En este sentido, se realiza una observación de los cam-

En la práctica, ha primado el criterio de mantener los municipios existentes y crear condiciones para su fortalecimiento en materia fiscal y administrativa, en un contexto de mayor autonomía política y de participación comunitaria. En términos estrictos, la reforma descentralista de mediados de los ochenta estuvo principalmente dirigida a garantizar la supervivencia de multitud de gobiernos municipales condenados a la parálisis administrativa y de este modo a revivir la presencia del Estado en el territorio nacional. Complementariamente, se han venido produciendo reformas sectoriales, tendientes a clarificar las relaciones en cuanto a reparto de recursos y funciones entre los niveles territoriales, por una parte, y a ajustar el esquema básico en la perspectiva de consolidar el proceso y eliminar las deficiencias de diseño detectadas, por la otra.

El desarrollo del proceso de descentralización ha hecho evidente la necesidad de adelantar acciones tendientes a apoyar a los municipios en el fortalecimiento de su capacidad administrativa y técnica. En un primer momento, se encargó a la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) de ejecutar programas orientados a apoyar el desarrollo administrativo municipal, para lo cual se le destinó un porcentaje de la transferencia de ingresos nacionales a los municipios. Posteriormente, se creó el Sistema de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios y se puso en marcha, con el apoyo del Banco Mundial, el Programa para el Desarrollo Institucional de los Municipios (PDI), que constituye el programa bandera del gobierno nacional en materia de fortalecimiento de la capacidad local. Complementariamente, se

Municipio	Población Total 85	% Población Rural	Presupuesto 93 \$ Millones	Presupuesto Per Capita Pesos	Distancia a Bogotá Ctes. kms	Altura SNM
Guachetá	11.966	78	371,1	31.013	120	2.688
Manta	6.378	83	263,1	41.251	137	1.924
Suesca	9.854	82	340,3	34.534	63	2.584

bios que se han venido produciendo en materia fiscal, administrativa y política desde el año de 1986 en los municipios de Guachetá, Suesca y Manta.

2. ASPECTOS METODOLOGICOS

Selección de los municipios

El estudio contemplaba el análisis de los efectos de la reforma descentralista en tres municipios pequeños del Departamento de Cundinamarca. El criterio primordial para escoger al municipio era que se tratara de una localidad con población inferior a los 20.000 habitantes y con recursos propios limitados, condiciones que cumplen la gran mayoría de municipios del Departamento de Cundinamarca.

La orientación hacia los municipios pequeños se fundamenta en la consideración generalizada, entre los estudios del proceso de descentralización, de que la gran mayoría de gobiernos locales no tienen la capacidad técnica y administrativa para asumir las nuevas responsabilidades, lo cual constituye un factor adverso para el éxito de la reforma. Incluso, desde cierta perspectiva se considera que la mayoría de municipios no constituye unidades de gobierno viables.

Los municipios seleccionados son

Guachetá, Manta y Suesca, los cuales tienen las siguientes características básicas:

Considerando que cumplían con los requisitos generales definidos por el estudio, se escogieron estos tres municipios teniendo como criterio central el hecho de que en ellos tres se desarrollarían procesos de promoción de participación comunitaria, en torno a la descentralización del sector salud. Esta situación permitiría el tener un mayor acceso al gobierno local y a la comunidad, en la medida en que la Fundación Parcomún, encargada de dicho proceso, asesoraría a la investigación en lo relativo a los aspectos políticos y de participación de la comunidad.

La propuesta de investigación contemplaba la selección de tres municipios de diferentes tamaños, al interior del grupo de pequeños en términos poblacionales. Los casos finalmente escogidos se situaron entre los 6.000 y 12.000 habitantes no abordando los puntos extremos del rango poblacional. Esta decisión se justificó por 2 circunstancias: primero, como hemos señalado, a la presencia en dichos municipios de procesos de promoción de la participación comunitaria lideradas por la Fundación Parcomún. Segundo, a la posibilidad que tuvo el equipo de investigación de realizar paralelamente un estudio para el

Departamento Nacional de Planeación sobre la descentralización fiscal y administrativa en una muestra mayor de municipios, de diferentes tamaños y regiones del país.

Los estudios de caso no tienen, en principio, ninguna pretensión de generalización; las observaciones realizadas y los resultados encontrados se refieren única y exclusivamente a cada uno de los municipios observados. Sin embargo, la profundización de la forma en la cual se ha venido desarrollando la descentralización desde el año de 1.986, permite elaborar hipótesis generales de trabajo sobre la si-





tuación de los municipios pequeños.

Objetivos

El propósito de los estudios de caso es examinar los efectos que ha tenido el proceso de descentralización en tres municipios pequeños de Cundinamarca, teniendo como marco de referencia los objetivos establecidos en la reforma descentralista de 1986-1987. Básicamente, se esperaba con la expedición del acto legislativo No. 1 de 1986, las leyes 11 y 12 de 1986 y el decreto 77 de 1987, lo siguiente:

- Un incremento de los recursos disponibles por el municipio.
- Un incremento en el recaudo de recursos propios.
- Un aumento significativo de los gastos de inversión.
- Una mejor planeación, programación y presupuestación de la inversión.
- La asunción, por parte del municipio, de nuevas funciones en materia de agua potable, saneamiento básico, matadero público, aseo público y plazas de mercado; salud; educación; asistencia técnica agropecuaria; desarrollo rural integrado; y obras públicas.
- Mayor estabilidad de los alcaldes y un mejor conocimiento de las necesidades y prioridades locales.
- La vinculación de la comuni-

dad a la administración local a través de juntas administradoras locales, la participación en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos y la contratación de obras.

- Una mayor participación electoral.
- El surgimiento de nuevas alternativas políticas.

Algunos de los efectos previstos en las normas descentralistas se cumplen automáticamente, con su sola expedición y vigencia. Por ejemplo, el incremento de los recursos a disposición de los municipios o la estabilidad de los alcaldes en el cargo. Otros, son tan sólo una posibilidad que depende de la presencia de ciertos factores favorables, como por ejemplo, una mejor planeación y programación de las inversiones o una gestión más democrática y participativa.

Las medidas descentralistas no pueden modificar la estructura productiva de los municipios y, por tanto, efectuar cambios sustanciales en la estructura laboral y las fuentes de ingresos de la población. Sin embargo, pueden conducir a una mayor y mejor provisión de ciertos bienes y servicios colectivos que contribuya a resolver parte de las necesidades básicas insatisfechas. La consecución de este último propósito depende de diversos factores:

- De la capacidad técnica y administrativa para hacer un uso adecuado de los recursos.
- De la voluntad política de los grupos dirigentes locales para invertir adecuadamente los re-

cursos.

- De la capacidad de apropiación, por parte de la comunidad, de los mecanismos de participación.

No existe garantía alguna de que las medidas descentralistas conduzcan al logro de los objetivos propuestos. Mediante el análisis de los tres casos presentados se busca aproximarse al conocimiento de los cambios que se han producido en la gestión de las administraciones locales como resultado de la aplicación de las normas. Aunque sería de especial importancia, los estudios no examinan los impactos finales de las disposiciones en cuanto a coberturas o nivel de vida de la población. Esto se debe en gran medida a la carencia de información suficiente y adecuada.

Procedimientos de recolección de la información.

Para la realización de los estudios de caso se utilizaron básicamente dos procedimientos:

a) La búsqueda y revisión de documentos relativos a la gestión de los municipios estudiados.

Esta actividad comprendió tanto la identificación de información en entidades nacionales y departamentales, como la revisión de materiales en el propio municipio.

Las fuentes principales de la información son:

Planes de desarrollo

Programas de inversión
Presupuestos
Ejecuciones
presupuestales
Acuerdos municipales
Decretos
Diagnósticos municipales
Sistemas de información municipal

El desarrollo del trabajo permitió determinar la siguientes situaciones en cuanto a la disponibilidad de información sobre los municipios:

* En lo relativo a información estadística y de contexto sobre la situación económica, social y física de los municipios, existe un considerable atraso en los gobiernos locales. Prácticamente la totalidad de la información disponible se encuentra en entidades nacionales o

departamentales, no contando el municipio con oficina o funcionario responsable del manejo de este tipo de información. Esta situación, aparte de generar dificultades para el análisis de los efectos del proceso de descentralización, constituye un claro indicador de limitaciones en la gestión de los gobiernos locales. De hecho, el gasto local y las diferentes acciones administrativas y de regulación no están enmarcadas dentro de un proceso que permita medir los impactos esperados y efectuar los controles requeridos.

* Existe una gran riqueza informativa, para efectos de conocer las acciones del gobierno local, en los acuerdos del Concejo, decretos, programas de inversión, presupuestos y





tener toda la información requerida para el período en observación.

ejecuciones. Buena parte de esta documentación está disponible en la Secretaría de Gobierno del Departamento, en la Dirección de Asuntos Jurídicos, aunque desafortunadamente no en todos los casos está completa. La información sobre ejecuciones presupuestales se obtiene en la Contraloría Departamental, por cuanto ninguno de los municipios examinados tiene Contraloría propia. Sin embargo, la organización de esta información es muy deficiente y solamente fue posible obtener los documentos respectivos para muy pocos años. Más preocupante que esta situación es, sin embargo, que en los propios municipios no se lleva un archivo suficientemente organizado y completo, lo cual impidió ob-

b) Aplicación de entrevistas

Esta actividad comprendió la aplicación de una entrevista semiestructurada al alcalde, funcionarios de la administración, concejales y líderes de la comunidad. Adicionalmente, con algunos funcionarios y el propio alcalde, se efectuaron varios contactos con el fin de aclarar algunos aspectos o profundizar en temas específicos.

Las entrevistas tenían como propósito central conocer la opinión de los entrevistados con respecto a los efectos que ha tenido el proceso de descentralización en sus respectivos municipios.

c) Aplicación de una encuesta a la población residente en la cabecera

Con el objeto de tener una aproximación a la opinión de la población se diseñó y aplicó un cuestionario a una muestra de 100 personas residentes en el casco urbano, en cada uno de los municipios. No se pretendió tener ninguna validez estadística y por tanto los resultados encontrados deben ser utilizados teniendo en cuenta este hecho. Para la selección de las personas a entrevistar se utilizó la cartografía del DANE para la cabecera, determinando cuotas a realizar en cada manzana.

La encuesta tenía el mismo propósito que las entrevistas, para lo cual se preparó un cuestionario que fue aplicado por estudiantes de la Facultad de Periodismo de la Universidad, capacitados para tal fin.

d) Revisión de la experiencia de Parcomún.

Se efectuó un seguimiento a la experiencia de Parcomún en cuanto a la promoción de la participación comunitaria en salud, lo cual arrojó valiosas indicaciones sobre el desarrollo de este aspecto en los municipios.

3. EFECTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LOS TRES MUNICIPIOS

La reforma descentralista ha cumplido claramente con el propósito de revivir y garantizar la supervivencia de las administraciones locales de Guachetá, Manta y Suesca. Prácticamente, en el año de 1986, ninguna de ellas contaba con recurso alguno para realizar inversiones y expandir los servicios en forma significativa a sus comunidades, situación que ha ido cambiando con el incremento en la transferencia de recursos del IVA. En términos relativos la transformación ha sido bastante importante y el municipio ha contado con la posibilidad de programar y realizar autónomamente obras de interés local. Las cifras examinadas para los tres municipios estudiados muestran claramente cómo los gobiernos locales han pasado de disponer de unos recursos ínfimos de inversión, menos de \$3 millones en el año de 1985, a cifras entre los \$200 y \$300 millones para el año de 1993. Esta situación modifica la modalidad de gestión de los alcaldes, quienes

antes de la reforma se concentraban casi que exclusivamente en la búsqueda de aportes y auxilios del departamento y la Nación y en la solicitud de realización de proyectos en su territorio por parte de entidades de dichos niveles.

La autonomía alcanzada en la gestión local es un factor positivo de la descentralización, destacado especialmente por los alcaldes y las autoridades locales, a pesar de la existencia de restricciones y limitaciones en varios aspectos.

El aumento en la autonomía para la realización de inversiones y la prestación de servicios ha sido principalmente un resultado del incremento de la dependencia de los recursos transferidos por la Nación. El fortalecimiento de los ingresos de los tres municipios ha dependido primordialmente del incremento de las transferencias nacionales ordenado por la ley

12 de 1986, por cuanto los recursos propios han crecido a una tasa menor y su participación en el total se ha mantenido estable o se ha reducido.

A pesar de lo anterior, los ingresos propios de los municipios han aumentado en términos reales, especialmente durante los últimos años. Sin embargo, las elevadas tasas de crecimiento observadas se deben principalmente al hecho de que los montos iniciales eran muy bajos, lo que se traduce en que la magnitud de los recursos propios en términos absolutos sea bastante reducida.

La única fuente importante de recursos propios es el predial; el impuesto de industria y comercio es prácticamente inexistente y la participación de las demás fuentes es mínima. En materia de predial los recaudos han crecido como resultado de las accio-



nes de formación y actualización catastral y de algunas actividades administrativas orientadas a agilizar el cobro.

En los tres casos analizados, se observa claramente en las administraciones locales los conflictos entre la necesidad de mayores recursos y los obstáculos económicos y políticos para tomar medidas para su fortalecimiento. Por una parte, se considera que podría obtenerse un mayor recaudo, vía ajuste de tarifas, actualización catastral y acciones administrativas. Por la otra, se reconoce que existen serias limitantes derivadas de la pobreza y atraso de la mayoría de la población. Finalmente, se acepta que la decisión de incrementar los impuestos o ajustar su cobro, no es rentable políticamente. En la práctica, los gobiernos locales han concentrado sus acciones en la agilización del recaudo

sin adoptar reformas o medidas generales. Aún más, buena parte de las decisiones tomadas por los Concejos han estado orientadas a disminuir las tarifas, otorgar amnistías o aplazar la vigencia de medidas como la actualización catastral.

INVERSION

En cumplimiento de lo dispuesto en la ley 12 de 1986, los mayores recursos disponibles se han destinado cada vez en mayor proporción a la inversión, cumpliéndose de este modo con uno de sus propósitos principales; la composición del gasto entre 1985 y 1993 muestra el incremento en el gasto de inversión y la consecuente disminución de la participación de los gastos de funcionamiento. Estos últimos han crecido a tasas ligeramente superiores a la inflación pero mucho menores que las del gasto de inver-

sión.

En la medida en que los recursos disponibles han ido aumentando, los municipios han contado con la posibilidad de comenzar a realizar obras de mayor magnitud y de actuar en otros sectores en los que previamente no adelantaban proyecto alguno. Las prioridades en materia de gastos de inversión se han concentrado, en los tres casos examinados, en los sectores de vías, acueductos y alcantarillados y educación, que reciben en conjunto entre el 50% y el 60% de la inversión y ocupan en casi todos los años considerados los tres primeros lugares en la asignación de los recursos. Otros tres sectores, recreación y deporte, electrificación y salud representan entre el 20% y el 30% de la inversión, cada uno de ellos con participaciones individuales inferiores al 10%, mientras que el resto del gasto de inversión se distribuye entre cerca de 15 sectores o finalidades de gasto, cada uno de los cuales recibe asignaciones muy pequeñas, salvo contadas y puntuales excepciones.

Esta estructura del gasto refleja las prioridades definidas a nivel local, las cuales son bastante similares a las observadas en municipios con población inferior a 50.000 habitantes de diferentes características y regiones del país, y prácticamente las mismas encontradas en la totalidad de municipios básicos del departamento de Cundinamarca, lo que indica una cierta homogeneidad en cuanto a los problemas básicos enfrentados por los gobiernos locales.

Resulta evidente del análisis de los casos, que el gasto de inversión ha aumentado significativamente en comparación con la situación previa, y los



municipios han podido realizar más y mayores obras y destinar mayores recursos a los sectores prioritarios. Esto necesariamente se ha traducido en mejoramientos en cuanto a la cobertura de los servicios y a su calidad. Este cambio es reconocido tanto por las autoridades y líderes comunitarios, como por la propia población, que en su gran mayoría considera que el municipio ha progresado con el proceso de descentralización. Sin embargo, no existe en el gobierno local, ni en otros niveles, suficiente y adecuada información para determinar claramente la magnitud de las acciones locales y su impacto sobre la situación o problemas sobre los cuales actúa. Se sabe entonces que hay mejoramientos pero se carece de parámetros para determinar la magnitud de estos, tanto con relación a la situación inicial como con respecto a los planes, objetivos y metas de las administraciones. Este punto se relaciona directamente con los problemas de capacidad administrativa y de gestión que se examinan más adelante.

Así como la composición del gasto es muy similar en los tres municipios analizados, se encuentran también características comunes en otros aspectos. En cuanto al tipo de gasto, buena parte de los recursos se destinan a mantenimiento y dotación, finalidades permitidas por la ley 12 de 1986. De este modo, se garantiza la prestación de ciertos servicios y se mejora su calidad pero no se efectúa adición de capital nuevo en los municipios. Esta situación se presenta especialmente en educación y vías, donde regularmente se asignan partidas para las escuelas y caminos, tanto de la cabecera como de la zona rural. Los recursos se distribuyen entre numerosas partidas lo cual conduce a que el



valor promedio sea bastante reducido. El comportamiento usual consiste en la realización de dos o tres obras de cierta magnitud y el resto de los recursos se fragmenta en varias partidas de poco valor. Esto no significa que dichas partidas no sean necesarias; de hecho, buena parte de las mismas está dirigida a la dotación y mantenimiento en sectores como educación o vías, lo cual implica que se trata de montos menores. Sin embargo, la fragmentación está acompañada de dos características preocupantes. Por un lado, se observa la iniciación o continuación de múltiples obras a las cuales se asigna tan sólo una fracción de su valor, lo que implica que no se podrán realizar completamente durante la vigencia respectiva. De esta forma, se requieren varios años para culminar los proyectos, incluso en el caso de obras pequeñas. Por el otro lado, se observa la costumbre de asignar partidas por valores exactamente iguales a cada una de las veredas para sus escuelas o caminos, sin tener en consideración las necesidades específicas.

Las características anteriores son indicadores de las deficiencias que se

presentan en los procesos de planeación, programación y presupuestación, que conducen probablemente a que el impacto del gasto no sea tan grande como se esperaría.

En cumplimiento de lo dispuesto por el decreto 77 de 1987, las administraciones locales de los tres municipios han venido preparando y presentando a consideración de la oficina de planeación departamental el programa municipal de inversión, donde se determina la utilización que se dará a los recursos del IVA de obligatoria inversión.

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

Normativamente los municipios cuentan con esquemas suficientemente detallados en materia de planeación y presupuestación, tanto en términos de organización institucional como de procedimientos. Sin embargo, el problema no es normativo sino administrativo, y en la práctica el proceso presupuestal se desarrolla de acuerdo con otros criterios y mecanismos. Así mismo, podría decirse que el esquema normativo, en algunos aspectos



tos, es demasiado complejo y detallado para las características del municipio.

La programación presupuestal hasta el momento no se ha fundamentado en los planes de desarrollo. En otros términos, no ha existido un proceso de planeación estratégico que oriente la formulación de programas y proyectos. Esta situación, sin embargo, está en proceso de mejoramiento, existiendo especial interés de los alcaldes por fortalecer sus procesos de planeación; en el caso específico de Manta acaba de realizarse un plan de desarrollo con una significativa participación de la comunidad y vinculación de la administración local.

El presupuesto no constituye una herramienta eficaz de gestión y su presentación no cumple con casi ninguno

de los criterios y requisitos establecidos en el proceso presupuestal. No hay un planteamiento claro de objetivos, no se establecen metas físicas, no se determinan claramente los recursos de personal, materiales y equipos requeridos, no se calculan detalladamente los costos, no se presentan justificaciones de las asignaciones presupuestales.

En materia de inversión la distancia con el esquema normativo es aún mayor. No existe el criterio de formulación y evaluación de proyectos, y por tanto los municipios no cuentan con Banco de Proyectos. Las partidas de inversión no hacen parte de planes y programas y la gran mayoría de ellos continúan siendo, como se ha visto, asignaciones globales sin estudios previos ni cálculos detallados. La presentación presupuestal tampoco

cumple con los requisitos establecidos y se siguen incluyendo partidas globales. En la mayoría de casos no es posible identificar cuáles son los objetivos y metas físicas, y la obra específica a realizar. De hecho, los municipios están incumpliendo la gran mayoría de normas relativas a la preparación del presupuesto.

El comportamiento anterior está estrechamente relacionado con el problema político de la gestión del presupuesto. El alcalde debe atender múltiples necesidades en las veredas y la cabecera, así como las solicitudes tramitadas por los concejales. La identificación inmediata de obras por realizar, pedidas por la comunidad, se convierte en criterio orientador de la asignación de los recursos, lo cual, aunque tiene de positivo la vinculación directa de la administración con las demandas de la comunidad, se traduce en la fragmentación excesiva de la inversión. De este modo, se asignan recursos a varias obras pero en muy pocos casos el monto apropiado es suficiente para su completa realización. De otra parte, la carencia de un registro y sistematización de los proyectos y la forma de preparación y presentación del presupuesto, no arrojan información suficiente sobre el comportamiento de la inversión y por tanto dificultan su seguimiento y evaluación. Se carece, en consecuencia, de parámetros para adelantar acciones de mejoramiento.

El proceso de preparación del presupuesto está concentrado en el alcalde, con el apoyo del tesorero y el jefe de planeación, funcionarios de baja capacitación y experiencia. No existen unidades ejecutoras en el despacho de la alcaldía. No existe capacitación y experiencia en la formulación,

evaluación y seguimiento de proyectos, y tampoco hay una clara directriz en las alcaldías en el sentido de poner en funcionamiento el Banco de Proyectos. La determinación de las prioridades de inversión se concentran en el alcalde, que se basa en su conocimiento del municipio y en el contacto directo con la comunidad.

El esquema predominante en cuanto a la toma de decisiones explica el hecho de que el municipio no disponga de la más mínima información estadística sobre su situación en materia económica, social, física y de servicios públicos; el gobierno municipal, como hemos señalado, no es ni productor ni usuario de información estadística, lo cual dificulta el seguimiento y análisis de la situación local.

Este es un punto de especial impor-

tancia, por cuanto implica que se carece de suficiente información que permita evaluar el impacto del gasto público local. Cualquier análisis del proceso de descentralización y los efectos del incremento de los recursos y de la inversión, queda limitado en la medida en que no se pueden determinar los mejoramientos específicos en los distintos aspectos de la situación económica y social.

Asumiendo el criterio de que una buena ejecución depende de una adecuada planeación y programación, es evidente que este es un campo que requiere especial atención por parte de los programas de apoyo dirigidos a los municipios. Existe una situación positiva en la medida en que los alcal-

des y demás autoridades son conscientes de esta necesidad.

El problema, sin embargo, no es solamente de fortalecimiento de la capacidad administrativa y técnica; se trata también de ir avanzando en la superación de la lógica corriente de asignación de los recursos, que consiste en el reparto «equitativo» entre las diferentes veredas y Juntas de Acción Comunal.

La reforma descentralista ha otorgado a los alcaldes una mayor capacidad de gestión y liderazgo, al fortalecer su papel mediante los cambios efectuados en cuanto al nombramiento del tesorero y la clarificación de funciones del personero. Esto, unido a la



mayor disponibilidad de recursos le ha dado un rol protagónico al alcalde en la gestión del desarrollo local.

En materia de responsabilidades los municipios han venido asumiendo las establecidas en el decreto 77 de 1987, particularmente en lo relativo a la realización de inversiones en los diferentes sectores. Buena parte de dichas funciones ya las prestaba el municipio antes de la reforma descentralista (acueducto y alcantarillado, aseo, plaza de mercado, matadero), pero en condiciones muy precarias y con escasas posibilidades de ampliación. Apenas se están iniciando los procesos para asumir nuevas competencias como la administración de la salud, la educación y la asistencia técnica agropecuaria, que comenzaran a exigir una mayor capacidad a los gobiernos locales.

Hasta el momento, las estructuras administrativas no han sufrido mayores transformaciones, conservándose la organización básica donde pesan más las dependencias de dirección y orientación que las estrictamente ejecutoras. En ninguno de los casos examinados se han realizado reformas globales a la estructura administrativa, aunque se han ido produciendo cambios parciales tendientes a adecuarse gradualmente a las nuevas condiciones. Las principales modificaciones se concentran en la creación de establecimientos y juntas para la administración de los servicios públicos, en la constitución de la oficina de planeación y en la conformación de la promotoría de participación comunitaria en el caso de Manta.

Adicionalmente, se observa a nivel normativo la creación de múltiples comités y fondos en los diferentes sec-

tores, la mayoría de los cuales en respuesta a orientaciones y esquemas elaborados a nivel nacional, pero que no se concretan en una operación práctica.

El personal de las administraciones locales ha crecido, pero muy ligeramente y se ubican actualmente alrededor de 20 empleados de planta y un grupo de 5 a 10 por contrato. La planta se caracteriza por la presencia de un grupo directivo básico y pequeño (alcalde, jefe de planeación, tesorero, personero, inspector, promotora de desarrollo comunitario en el caso de Manta) y el resto de funcionarios de nivel administrativo auxiliar y operativo. Las remuneraciones son muy bajas, situándose la gran mayoría del personal alrededor del salario mínimo.

Prácticamente, el equipo profesional y técnico, encargado de la planeación, programación y ejecución en todas las áreas del municipio, está reducido al alcalde y su jefe de planeación y, eventualmente a otro funcionario. En Guachetá no existe funcionario de planeación; en Suesca es por contrato y en Manta está vinculado por contrato solamente dos días a la semana, lo que indica que la disponibilidad de personal técnico es aún menor; igualmente, los funcionarios responsables del área de servicios públicos no son de nivel profesional.

Esta situación claramente plantea las dificultades existentes para la capacitación y formación de personal, en la medida en que el equipo básico puede cambiar con cada elección de alcaldes.

Aunque las autoridades locales y líderes comunitarios consideran necesaria la capacitación de funcionarios



y concejales como medio para desarrollar una mejor gestión, hasta la fecha las deficiencias en cuanto a la capacidad administrativa y técnica del municipio no han sido consideradas como un problema central. Ninguno de los municipios ha adelantado programas de capacitación de sus funcionarios ni tiene políticas definidas en la materia. En gran medida esta situación es resultado del hecho de que los recursos han venido creciendo gradualmente y sólo muy recientemente han alcanzado montos relativamente significativos. De otra parte, la lógica de manejo del presupuesto de gastos de inversión, se basa en gran medida en el reparto «equitativo» de los recursos, elaborado en forma muy aproximada y con base en negociaciones con la comunidad y los sectores políticos y no a partir del análisis de proyectos. De este modo, no se genera «demanda» por planeación e instrumentos técnicos de programación y formulación de proyectos.

De otra parte, los municipios no reciben un apoyo efectivo por parte del Departamento, que está obligado legalmente a prestar asistencia administrativa y técnica. En ninguno de los tres casos examinados se detectó algún programa o servicio eficaz de asistencia a los municipios y la opinión por parte de los alcaldes con respecto a las acciones que adelanta el departamento en este campo es bastante crítica, por cuanto se considera poco eficaz.

Igualmente, se considera que la ESAP no cumple adecuadamente con actividades de apoyo al desarrollo administrativo municipal, aun cuando se reconocen ciertos aportes en materia de publicaciones. Al momento de realización de las entrevistas y visitas a

los municipios todavía no había comenzado a operar el Programa de Desarrollo Institucional de los Municipios (PDI), y el conocimiento que tenían los alcaldes sobre él era muy escaso.

Cuando se ha requerido cierto apoyo en actividades planificadoras y de preparación de proyectos, se ha recurrido a la contratación de consultores privados.

ASPECTOS POLITICOS Y DE PARTICIPACION COMUNITARIA

La elección popular de los alcaldes ha convocado a un mayor número de votantes que a otras elecciones, pero las diferencias no son tan significativas como se esperaba; así mismo, ha venido disminuyendo la participación electoral con relación a la primera elección de alcalde. Sin embargo, en su conjunto, esta reforma ha conducido a un mayor compromiso de los candidatos y alcaldes con el desarrollo de una buena gestión, y ha evidenciado un comportamiento político de la población más vinculado a las capacidades del alcalde que a su adscripción partidista.

Los alcaldes electos popularmente son comparados favorablemente con los designados anteriormente por el Gobernador, y en general existe un reconocimiento sobre las bondades de la reforma, al permitir que la administración esté dirigida por alguien que conoce efectivamente los problemas del municipio. Igualmente, no se evidencia en ninguno de los municipios la presencia de prácticas clientelistas o el manejo inadecuado de los recursos locales, lo cual es ratificado por la opinión mayoritaria de la población.

La participación comunitaria no se ha modificado sustancialmente y las JAC continúan siendo el principal instrumento de relación entre la comunidad y la administración; no se encuentra un movimiento significativo de la población en el sentido de apropiarse de los instrumentos de la reforma y de controlar y fiscalizar la gestión de la administración. Más bien, los esfuerzos por generar ciertos espacios de participación han surgido de los alcaldes, apoyado en organizaciones no gubernamentales, los cuales se han enfrentado a la apatía de la población y a los obstáculos objetivos para la participación.

COMENTARIOS GENERALES

Los efectos más claros de la reforma descentralista se presentan en el incremento de los recursos a disposición de los gobiernos locales y un significativo aumento de la inversión. Es evidente que en los tres municipios se ha comenzado a realizar más obras, a expandir los servicios a la comunidad y a mejorar su calidad. La efectividad de la reforma se ve apoyada en los municipios examinados por el comportamiento político de los sectores dirigentes pero enfrenta obstáculos derivados de la baja capacidad de gestión, la lógica de distribución de los recursos y la reducida apropiación por parte de la comunidad de los instrumentos y opciones de participación.

El balance de los casos examinados permite determinar que efectivamente la reforma descentralista ha tenido un efecto general positivo, en la medida en que ha generado una administración más comprometida con el desarrollo local y la realización y prestación de mayores obras y servicios. Como factor primordial que ha apo-



yado el éxito relativo de la descentralización en los tres municipios examinados, se destaca la actitud de compromiso frente al desarrollo local por parte de los alcaldes, concejales y directivos, derivada de la mayor vinculación existente con los problemas locales, del conocimiento directo de dichos problemas y de la mayor autonomía para la realización de sus acciones. La participación comunitaria, sin embargo, no ha jugado un papel tan relevante como el esperado, y más que una apropiación de los elementos de participación, lo que se observa es un esfuerzo de la administración por promoverla en un contexto de gran apatía y desinterés por parte de la po-

ción de una evaluación de impacto de la descentralización al tiempo que constituye un indicador de las deficiencias de la gestión local.

La capacidad local de planear, programar, formular proyectos y ejecutarlos es reducida, todo lo cual se traduce en las deficiencias y problemas expuestos detalladamente en los casos. Existe por tanto, un amplio espacio de mejoramiento de la gestión que debe traducirse en una utilización más eficiente y eficaz de los recursos. Sin embargo, el problema no es sólo de la existencia de una capacidad mínima, sino de la presencia de un esquema de gestión que efectiva-

mente requiera del fortalecimiento de dicha capacidad. En la medida en que los recursos se asignen atendiendo a las peticiones puntuales de la comunidad y bajo un criterio de reparto «equitativo», no se genera una demanda suficiente por instrumentos como la planeación, la programación, la formulación de proyectos, etc., que constituyen elementos básicos para mejorar la capacidad de gestión.

blación. Esta situación se relaciona estrechamente con la participación electoral que, aunque mayor en el caso de los alcaldes, no es tan grande como se esperaba.

Aunque la apreciación general sobre los efectos de la reforma es positiva, es preciso destacar que no se dispone de adecuada información que permita determinar los impactos en términos de mejoramiento de las coberturas y calidad de los servicios y obras. Esto dificulta la realiza-

mente requiera del fortalecimiento de dicha capacidad. En la medida en que los recursos se asignen atendiendo a las peticiones puntuales de la comunidad y bajo un criterio de reparto «equitativo», no se genera una demanda suficiente por instrumentos como la planeación, la programación, la formulación de proyectos, etc., que constituyen elementos básicos para mejorar la capacidad de gestión.

La baja capacidad de gestión y la presencia de una lógica de asignación de los recursos orientada por criterios de reparto de los mismos, constituyen efectivamente un obstáculo para el cumplimiento de los propósitos de la reforma. La efectividad del proceso está limitada por las deficiencias en la capacidad de gestión del municipio, que se concretan principalmente en sus procesos de planeación, programación y presupuestación, y se transfieren a la ejecución y realización de los programas y proyectos. La acción local está probablemente incrementando las coberturas de los servicios y su calidad pero podría hacerse el gasto en forma mucho más eficaz. Sin embargo, esta situación está en proceso de cambio en la medida en que es un problema reconocido por los alcaldes.

El estudio realizado permite extraer algunas conclusiones con relación a medidas o acciones tendientes a fortalecer el desarrollo del proceso de descentralización en los municipios pequeños. Fundamentalmente, se considera que es preciso actuar en los siguientes campos:

- a) En explorar opciones para fortalecer los recursos propios, examinando en qué medida existe capacidad fiscal, para

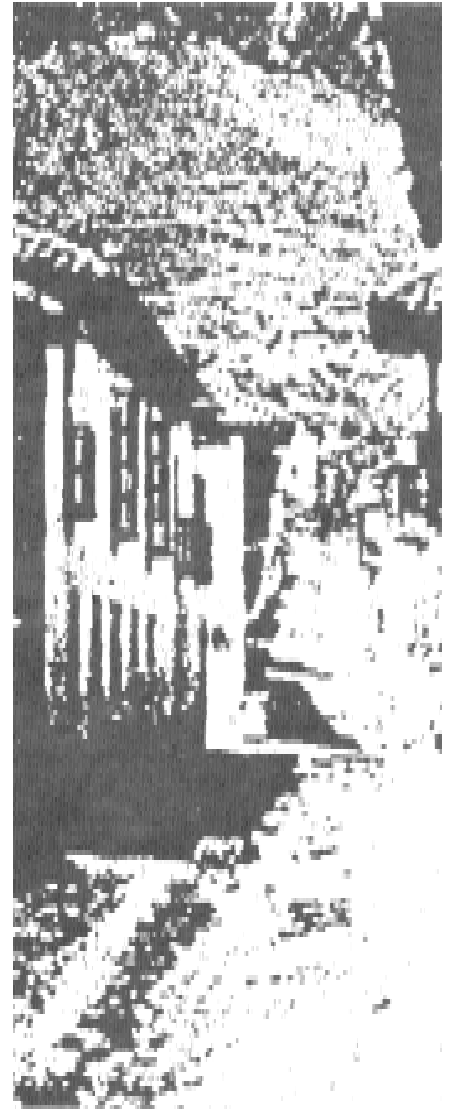
obtener mayores ingresos a nivel local. Este es un punto de especial importancia en la medida en que las recientes disposiciones reglamentarias de la descentralización (Ley 60 de 1993), pretenden que los municipios financien por completo sus gastos de funcionamiento y destinen las transferencias exclusivamente a inversión.

b) En el cumplimiento efectivo de la función de asistencia técnica y administrativa a los municipios por parte de los departamentos. Se requiere que los departamentos ofrezcan a sus municipios servicios eficaces de apoyo, tanto en los aspectos administrativos como en los aspectos técnicos. De hecho, la gran mayoría de municipios pequeños no tiene los recursos necesarios para incrementar sus plantas de personal y elevar sustancialmente el nivel técnico; adicionalmente, no parece conveniente un aumento de su personal y gastos de funcionamiento, cuando muchos de los requerimientos técnicos son de carácter esporádico o puntual. Lo que se necesita, probablemente, es la existencia de un apoyo permanente y ágil que supla los vacíos locales y aproveche las economías de escala de su operación concentrada.

Es necesario profundizar en las distintas alternativas existentes para apoyar la gestión de los gobiernos locales, teniendo en consideración las diferencias existentes en cuanto al tamaño y la complejidad de sus estructuras administrativas. Es muy

probable que en aquellos municipios como los examinados en los casos, caracterizados por una planta de personal muy pequeña, con muy pocos funcionarios profesionales y técnicos que además cambian con cada elección de alcalde, esquemas de capacitación formal no sean muy eficaces. Más que esto, se requeriría de la existencia de servicios adecuados de apoyo para la realización de aquellas actividades que no se pueden adelantar con la planta disponible. A los departamentos les compete una gran responsabilidad en este punto, pero en los casos examinados no está jugando un papel relevante; lo mismo ocurre con la ESAP y el PDI, que apenas está comenzando actividades en los municipios examinados. El estudio de las formas de gestión y las necesidades de apoyo para hacerla más eficaz es otro tema de especial importancia para la investigación y la política sobre descentralización.

c) Es necesario examinar las posibilidades de descentralizar recursos departamentales hacia los municipios. Los departamentos manejan un volumen importante de recursos que orientan en buena parte hacia la realización de pequeñas obras de carácter estrictamente local. Dentro del espíritu de la descentralización y la distribución de competencias entre niveles de acuerdo con sus ventajas comparativas, convendría explorar las opciones de transferir parte de los recursos departamentales para que fueran



ejecutados directamente por los gobiernos locales.

Los departamentos constinuan jugando un papel importante en materia de inversión y la magnitud de sus recursos en comparación con los disponibles por los municipios es bastante significativa. De hecho, en los tres casos examinados la inversión presupuestada por el departamento alcanza a ser un porcentaje muy alto de lo que invierte cada gobierno local. Después de 7 años de expedida la ley 12 de 1.986 y de haberse llegado al máximo de incremento de la transferencia ordenada por esta norma, todavía los montos que maneja directamente el gobierno local son muy bajos en comparación con los departamentales. Esta situación es preocupante si se considera que parte considerable de la inversión seccional se dirige a la realización de pequeñas obras de carácter estrictamente local. La pregunta es si no convendría descentralizar recursos del departamento para este tipo de obras, tal como se hizo con recursos de la Nación, y concentrarlo en la realización de aquellos proyectos que superan el ámbito municipal: vías, acueductos regionales, medio ambiente, etc.

Este es, por tanto, un tema de especial interés para la investigación y la política de descentralización. Entre otras cosas, las propuestas sobre el papel de

los departamentos deberían fundamentarse en el conocimiento y evaluación de las actividades que efectivamente están realizando actualmente.

d) Es preciso fortalecer la capacidad nacional y departamental de efectuar seguimiento a la política de descentralización en todos sus aspectos. A pesar de la importancia del proceso y de la magnitud de los recursos transferidos, no se han estructurado programas de seguimiento regulares que permitan detectar oportunamente los efectos e impactos del proceso y de este modo retroalimentar la política. Igualmente, el seguimiento y evaluación constituyen una herramienta primordial para incentivar el desarrollo de la capacidad de gestión y la adecuada utilización de los recursos por parte de las administraciones municipales.

Es indispensable adelantar acciones tendientes a conocer en forma detallada la manera en la cual los municipios están abordando las medidas descentralistas, enfrentando los problemas y encontrando o no soluciones. El panorama general muestra una serie de efectos positivos, pero se requiere de un seguimiento continuo que permita detectar modificaciones en las tendencias y que sirva a su vez tanto para la reformulación de las políticas como para orientar los pro-

gramas de apoyo a los gobiernos locales.

El trabajo realizado permite confirmar que existe una gran cantidad de información documental, que es recolectada regularmente por las gobernaciones para efectos jurídicos, que debidamente analizada y procesada constituye una fuente importante para realizar seguimiento a las acciones de los gobiernos locales dentro del proceso de descentralización. Considerando que los departamentos tienen una relación permanente y directa con los municipios, y además tienen la responsabilidad por la prestación de servicios de asistencia administrativa y técnica, convendría explorar la posibilidad de definir y promover esquemas comunes de recolección y análisis de información sobre los gobiernos locales.

e) En estrecha relación con el punto anterior es preciso avanzar en el desarrollo de la información a nivel local, con miras a contar con un instrumento indispensable para mejorar los procesos de gestión. La disponibilidad de información sobre el contexto social, económico, político y físico del municipio, de las acciones del gobierno local, y de los impactos de dichas acciones, constituyen no solamente una herramienta fundamental para los propios municipios, sino la base para un adecuado sistema de seguimiento y evaluación.

