

EL DESEMPEÑO FISCAL MUNICIPAL Y SU
RELACIÓN CON EL DESARROLLO
POLÍTICO Y SOCIAL EN EL
DEPARTAMENTO DE CALDAS
1988 – 2000

Recibido: mayo 18 / 06
Aprobado: mayo 31 / 06

BEATRIZ PERALTA DUQUE*

* Trabajadora Social, Universidad de Caldas. Magíster en Desarrollo Social y Educativo, CINDE. Aspirante al Doctorado en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, CINDE-Universidad de Manizales. Profesora y Directora (E) del Centro de Investigaciones Sociojurídicas, Universidad de Caldas. cis@ucaldas.edu.co



BEATRIZ PERALTA DUQUE



RESUMEN

El artículo recoge elementos centrales del informe de avance del proyecto “El poder político local como fuente de conflicto social en el Departamento de Caldas”, del grupo de investigación Estudios Jurídicos y Sociojurídicos, Universidad de Caldas. En este informe se describe y analiza el desarrollo legislativo y desempeño fiscal de los municipios del Departamento de Caldas durante el período 1988-2000. El análisis ofrece elementos críticos de la descentralización fiscal en Colombia que evidencian la crisis estatal y democrática que hoy enfrenta el país. La concentración de poder y la incapacidad de respuesta por parte del Estado para dar cuenta de las demandas sociales y políticas de vastos sectores de la población son un marco aún no superado por la nueva Carta Política, el proceso descentralizador y autonómico regional.

Palabras clave: Descentralización fiscal, crisis estatal y democrática; desarrollo social y político municipal.

ABSTRACT

THE MUNICIPAL FISCAL FULFILLMENT AND ITS RELATIONSHIP WITH THE POLITICAL AND SOCIAL DEVELOPMENT IN THE DEPARTMENT OF CALDAS 1988 – 2000

This article gathers central elements of the advance report of the project “Local political power as a source of social conflict in the department of Caldas”, carried out by the Research Group of Socio—judicial and Judicial Studies, of the Universidad de Caldas. In this report, the legislative development and fiscal performance of the municipalities of the Department of Caldas from 1988 to 2000 are described and analyzed. This analysis offers critical elements of the fiscal decentralization in Colombia, which shows the state and democratic crises that our country faces today. Power concentration and the State’s inability to answer to the social and political demands of ample sectors of the population, are a frame not yet overcome by our new Political Constitution, and the decentralizing and autonomous regional process.

Key words: Fiscal decentralization, state and democratic crises, social and political municipal development.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo es un avance del Informe Final del Proyecto “El poder político local como fuente de conflicto social en el Departamento de Caldas”, del Grupo de Investigación Estudios Jurídicos y Sociojurídicos, Universidad de Caldas¹. Se pretende describir y analizar la dinámica del proceso descentralizador político y fiscal y su impacto en el desarrollo local en el departamento de Caldas. Por tanto, el

análisis ofrece elementos críticos de la descentralización en Colombia constituyéndose en una guía para el debate sobre el tema en el ámbito social, gubernamental y político. La crisis democrática debe ser enfrentada no sólo social sino institucionalmente en cuanto a la incapacidad de respuesta del Estado para dar cuenta de las demandas de vastos sectores de la población. Se requiere del compromiso de los ciudadanos y de los grupos en general para el logro de cambios estructurales a través de estrategias que conduzcan a fortalecer la autonomía de los municipios, la integración social y la generación de una estructura de poder que integre las fuerzas disímiles propias del pluralismo que caracteriza nuestra cultura en el país. Indagar realidades y posibilidades de los municipios para alcanzar el desarrollo democrático e integral de las comunidades es determinante para enrutarse el desarrollo democrático en Colombia.

El desafío para el fortalecimiento de la democracia se centra en la participación ciudadana y política, en la lucha contra la corrupción pública y en la eficiencia administrativa y fiscal de las administraciones municipales que desarrollen políticas públicas de educación como espacio estratégico para internalizar valores ciudadanos, de movilidad social y económica.

DESCRIPCIÓN DEL ESTUDIO

El estudio abarca tres líneas principales de análisis: 1) Se toma el problema del desarrollo municipal desde la transferencia de recursos de la nación, recursos propios de los municipios hacia la consolidación de la autonomía y descentralización municipal. 2) A partir de la evolución de la legislación fiscal y política y su aplicabilidad en el ámbito municipal. 3) Esquema comparativo de la evolución y comportamiento de los ingresos de los municipios de Caldas en el período comprendido entre los años de 1988-2000. Son aproximaciones complementarias y tienen relación directa con las dimensiones social, política y fiscal de los municipios en Colombia. La concepción del problema tiene una lectura diacrónica, no histórica. Las unidades de análisis que se consideran básicas para la comprensión de la tesis planteada son los ingresos municipales y la descentralización política y fiscal de los municipios del departamento de Caldas. La relación entre democracia participativa y toma de decisiones públicas por parte de la sociedad civil en la gestión local es fundamental para determinar el grado de desarrollo de la democracia y por ende de la calidad de vida de la población.

ANÁLISIS EVOLUTIVO DEL DESARROLLO LEGISLATIVO Y DEL

¹ Línea de Investigación Estudios Políticos Regionales.

DESEMPEÑO FISCAL EN EL DEPARTAMENTO DE CALDAS

En la revisión de fuentes secundarias se ha encontrado que la descentralización en sus diferentes dimensiones ha sido ampliamente evaluada en el país². No obstante, cuando se propone el estudio, se hace en un ámbito académico donde el campo político ha sido poco abordado por los investigadores de la región³. Busca por tanto, generar el debate y el interés investigativo por el tema en los estudiantes y docentes del Programa de Derecho. Es una aproximación cualitativa a la dinámica local y su desempeño; variaciones sociales y políticas en el departamento de Caldas, a partir del manejo autónomo de los recursos del orden nacional y recursos propios; participación y construcción de espacios ciudadanos, entre los años de 1988-2000. La recolección de información ha sido fundamentalmente documental, artículos de revistas, archivo de periódicos y oficiales, entrevistas a funcionarios expertos en hacienda pública. Se examinaron las transferencias de la nación, transferencias del departamento e ingresos propios de los municipios en lo atinente a inversión social en la década propuesta. Así mismo, la normativa y su evolución constitucional.

La descentralización pretende institucionalizar los derechos ciudadanos y la generación de canales de acceso a las instancias administrativas del Estado (gobernantes y corporaciones públicas). Pero, por otro lado, no es posible la construcción de autonomía local sin descentralización fiscal que permita a las administraciones municipales manejar equilibradamente sus recursos orientados a suplir integralmente las necesidades básicas de las comunidades locales. Dada la preponderancia de esta dimensión y como antecedente, el proceso descentralizador en Colombia inicia con la Ley 14 de 1983 que desarrolla el marco legal de los impuestos territoriales⁴. Se establece el IVA como un tributo que fortalece los presupuestos de los municipios en Colombia y por primera vez, el cobro de los impuestos de industria y comercio, avisos, tableros y predial se realizan de manera técnica. La elección popular de alcaldes (Acto Legislativo no. 1 de 1986) es considerada una de las reformas más importantes porque busca configurar una nueva estructura de poder local⁵. Los alcaldes son elegidos por la comunidad, las administraciones son dotadas de instrumentos y recursos relativamente “suficientes” para la atención de sus competencias en su papel de ejecución de obras y la prestación de servicios básicos. Como una de las consecuencias

² La Dirección de Estudios Económicos, Departamento de Planeación Nacional, tiene resultados evaluativos y de seguimiento sobre el proceso descentralizador del país.

³ La Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero realizaron la investigación “Elecciones en el Cambio del Milenio. Cuatro estudios de caso 1997-2000”. Departamentos de Risaralda, Tolima, Quindío y Caldas.

políticas de este nuevo esquema, es el aumento de la participación ciudadana, superando las anteriores elecciones de mitaca y parlamentarias, en números absolutos de las presidenciales. Presencia de sectores indiferentes al desarrollo de nuestras formas

institucionales. En el año de 1988 se eligen en el país cien alcaldes cívicos de un total de mil alcaldes que existen en el país para esa época⁶. Los cuadros 1 y 2 permiten observar los avances y logros legislativos de la descentralización:

Cuadro 1. Antecedentes del Proceso de Municipalización, 1983-1990

AREA	AVANCES
<p>POLÍTICA</p> <p>FISCAL</p> <p>ADMINISTRATIVA</p>	<p>-Reforma Constitucional – Elección Popular de Alcaldes</p> <p>-Cambio en el mecanismo de distribución y aumento del porcentaje de participación del impuesto a las ventas. Reforma al Sistema de Transferencias (Ley 12 de 1986).</p> <p>-Reforma a los Impuestos Locales. (Ley 14 de 1983).</p> <p>-Creación del esquema de cofinanciación.</p> <p>-Distribución de competencias (Ley 12 de 1986).</p> <p>-Distribución de competencias en salud y educación (Ley 10 de 1990 y 29 de 1989).</p> <p>Desmante de Instituciones nacionales.</p>

Fuente: DNP

La ley 12 de 1986 ordena las transferencias de la nación a los municipios y departamentos (recaudo de los ingresos de la nación traducido en el IVA), son recursos que llegan a los municipios sin destinación específica y se asignan al crecimiento

burocrático. El desajuste fiscal y administrativo se expresa en un endeudamiento por encima de la capacidad de pago de los municipios; desaceleración del recaudo propio, tipificándose una “descentralización al

⁴ El constitucionalista Augusto Trujillo Muñoz, sitúa el análisis sobre los desarrollos constitucionales de la descentralización fiscal en Colombia a partir de 1863.

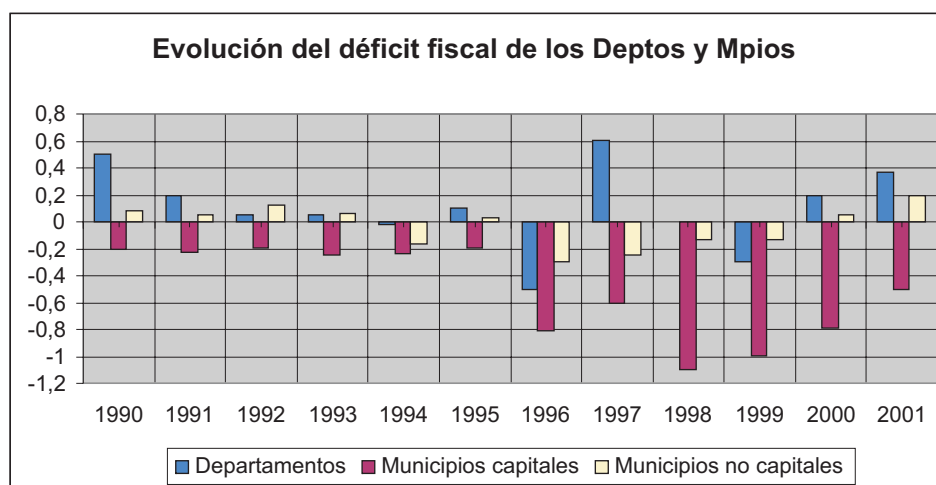
⁵ Dentro de este contexto político se enmarca también la participación comunitaria en la ley 11 de 1986.

⁶ En el año 1988, el Constitucionalista Jaime Castro afirmaba que la elección popular de alcaldes permite la participación de un apreciable porcentaje de ciudadanos que no militan en los partidos tradicionales.

debe”. La Carta Política de 1991 eleva a rango constitucional el proceso descentralizador; el artículo primero define a Colombia como un Estado Social de Derecho organizado en forma de república unitaria, con autonomía territorial, democrática, participativa y prevalencia del interés general. En los artículos 356 y 357

(CP), se determina la autonomía territorial y la protección de las rentas de los municipios. En este enfoque de Estado, se produce la ley 136 de 1994, que establece competencias para los concejos, personeros, contralores, alcaldes. Se categorizan los municipios modernizando el régimen municipal.

Cuadro 2



Fuente: DNP

En el cuadro 2, los indicadores evidencian un endeudamiento dramático de los entes territoriales y una crisis fiscal profunda de los municipios en el país. Colombia padece una crisis fiscal latente en la etapa de la descentralización (1990) mientras que en los ochenta exhibe, al lado de Chile, los mejores indicadores económicos de la región. (CLAVIJO, 1998: 3). La ley 617 de 2000 surge como una estrategia gubernamental de ajuste fiscal. Obliga la reducción inmediata burocrática,

estableciendo porcentajes de los ingresos corrientes de libre destinación para cubrir los planes de indemnización correspondientes a la reestructuración administrativa que debe ser acorde con un estilo de gestión más empresarial, eficiente y eficaz en lo público. Desde otro enfoque del problema, se afirma que nada más lejano de la realidad, es plantear que los salarios públicos son la causa del desajuste fiscal. Factores como las cargas del sector financiero y el modelo de seguridad social son

bombas de tiempo en el desequilibrio de las finanzas públicas. Basta señalar que el pasivo pensional para el año de 1990 vale \$200 billones, 4,5 veces el Presupuesto Nacional y 1,3 veces del PIB. Esa deuda, que es con el sector financiero que intermedia el ahorro pensional de los trabajadores, es imposible pagarla y por tanto se constituye en una “mula muerta” que tiene que arrastrar el presupuesto, y que paralizará cualquier

reclamo para que el gobierno atienda las necesidades sociales. Existen dos costos financieros que se deben asumir como son el rescate de los bancos nacionalizados o reestructurados y los recursos que el Gobierno dejará de recibir por concepto de las transferencias de excedentes del Banco de la República. Se puede apreciar que son las cargas financieras las que han desequilibrado las finanzas públicas. (GIRALDO, 1999: 1).

Cuadro 3. Constitución y descentralización, 1991 – 2000

ÁREA	AVANCES
POLÍTICA	<ul style="list-style-type: none"> -Constitución de 1991. -Elección popular de gobernadores. -Mecanismos de participación ciudadana (Ley 134 de 1994), como la revocatoria de mandato, cabildo abierto y el plebiscito.
FISCAL	<ul style="list-style-type: none"> -Reforma al sistema de transferencias (Ley 60 de 1993), se establecen participaciones y situado fiscal como porcentajes de los ingresos corrientes de la nación. -Organización del Sistema Nacional de Cofinanciación (1992). -Ley de Regalías (Ley 141 de 1994) -Creación del Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales (Ley 549 de 1999) -Saneamiento fiscal territorial (Ley 617 de 2000).
ADMINISTRATIVA	<ul style="list-style-type: none"> -Distribución de competencias (Ley 60 de 1993). -Leyes sectoriales de servicios públicos (Ley 142 de 1994), salud y educación (Ley 115 de 1994). -Ley de modernización municipal (Ley 136 de 1994).

Fuente: DNP

EL DESEMPEÑO FISCAL MUNICIPAL Y SU RELACIÓN CON EL DESARROLLO POLÍTICO Y SOCIAL EN EL DEPARTAMENTO DE CALDAS 1988 – 2000

No obstante, los avances constitucionales, el legislador ha sido tímido con el proceso descentralizador. Pese a la elección popular de gobernadores se ha desdibujado el papel de los departamentos y en medio ambiente, aún no hay claridad de competencias en las entidades territoriales.⁷

Cuadro 4. Posición de los municipios de Caldas según el desempeño fiscal 2000

Municipio	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Anserma	95,43	7,11	68,71	18,78	70,93	4,44	54,75	332	5
Aguadas	58,10	14,12	70,17	8,25	74,19	-131,05	51,37	593	14
Chinchiná	155,99	17,04	59,73	35,86	51,43	-29,97	53,08	441	9
Belalcázar	92,23	4,29	74,52	12,79	71,19	-32,22	52,72	469	11
Aranzazu	78,76	8,19	66,20	10,54	75,87	-6,51	53,74	400	7
Filadelfia	84,16	7,69	80,25	10,06	77,58	-15,90	51,82	552	12
La Dorada	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	ND	ND	ND
Marmato	94,25	4,53	54,89	0,65	87,97	54,50	65,11	40	1
Manizales	71,00	69,73	26,53	38,71	52,24	30,43	54,17	367	6
Marquetalia	136,82	14,56	77,38	9,81	65,80	-51,95	48,92	810	22
Marulanda	107,19	3,82	91,69	6,29	77,90	-1,79	50,13	711	19
Manzanares	90,96	18,49	78,87	10,21	66,72	-38,01	48,27	842	24
Norcasia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	ND	ND	ND
Neira	6,10	72,08	60,20	27,18	-26,59	53,29	425	8	96,83
Palestina	139,59	8,46	73,95	19,58	45,20	14,16	50,93	639	16
Pácora	43,15	18,06	74,12	6,28	78,39	-1,30	50,41	684	18
Pensilvania	118,34	26,44	79,93	9,71	73,24	-26,93	47,62	863	25
La Merced	28,48	6,31	88,25	4,45	68,14	-117,32	48,30	839	23
Risaralda	67,81	8,94	81,29	14,16	73,00	-9,91	51,33	598	15
Riosucio	95,67	6,08	66,05	25,61	24,74	51,72	56,11	262	4
Salamina	63,26	10,29	71,42	15,35	55,06	-38,84	49,83	739	20
San José	98,25	10,10	91,11	4,99	78,17	-6,03	48,92	809	21
Samaná	72,69	2,83	77,11	10,99	75,82	-5,61	53,06	442	10
Supía	94,73	0,00	65,25	11,22	80,03	21,16	59,50	138	2
Villamaría	72,29	34,09	54,82	37,54	44,08	5,95	50,82	649	17
Viterbo	100,25	18,76	65,93	19,40	65,62	-6,89	51,57	575	13
Victoria	79,71	3,56	62,18	20,77	63,50	8,86	56,20	257	3

Fuente: DANE: 2003.

⁷Afirmación de la doctora María Teresa Garcés, Ex - Constituyente, Foro *El espíritu de la constitución política de Colombia*. Manizales, junio 24 de 2006.

** Deporte y recreación (Leyes 181 de 1995 y 715 de 2001), cultura (Leyes 397 de 1997 y 715 de 2001); desarrollo agropecuario (Leyes 101 de 1993, 607 de 2000 y 715 de 2001); medio ambiente (Leyes 99 de 1993 y 715 de 2001); servicios públicos (Leyes 142 de 1994 y 715 de 2001); vivienda (Leyes 3 de 1991, 400 de 1997, 38 de 1997, 546 de 1999, 708 de 2001 y 715 de 2001).

- | | |
|--|---|
| 1. Porcentaje de ingresos corrientes destinados a funcionamiento | 5. Porcentaje del gasto total destinado a inversión |
| 2. Magnitud de la deuda | 6. Capacidad de ahorro |
| 3. Porcentaje de ingresos que corresponden a transferencias | 7. Indicador de desempeño fiscal |
| 4. Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios | 8. Posición a nivel nacional |
| | 9. Posición a nivel departamental |

Se evidencia en los datos porcentuales relacionados con el desempeño fiscal de Caldas, la falta de suficientes recursos propios de los entes locales. Es entonces, que en la generalidad los municipios no han estructurado entornos institucionales en el ámbito fiscal adecuados para aumentar sus recaudos. Esta realidad territorial refleja el acontecer nacional en lo que respecta a tributación y es una variable determinante que va en contravía de la descentralización. En este sentido, la problemática detectada por la Comisión racionalizadora del gasto, manifiesta que la falta de recursos de los entes territoriales conspira contra la descentralización y se relaciona tanto con la capacidad fiscal propia como con la llamada “pereza fiscal” que es la actitud pasiva de los gobiernos frente a su obligación de aumentar sus ingresos. Además, la ausencia de liderazgo y de coordinación del nivel central para convocar y construir un auténtico proceso descentralizador. (TRUJILLO, 2001: 208). En este resultado se debe destacar en Caldas el comportamiento mínimo de ingresos propios de los municipios de Marmato 0,65%; La Merced 4,45%;

Pácora 6,28%; Marulanda 6,29%; San José 4,99 % y Aguadas 8.25% y los municipios que demuestran un comportamiento superior a los mencionados son Villamaría 37.54%; Chinchiná 35.86%; Neira 27.18% y Riosucio 25.61%. Respecto a la ciudad capital, Manizales al finalizar el primer semestre del año 2000 los ingresos corrientes representaron un mínimo crecimiento del 0.4% frente a junio de 1999. La desagregación de los rubros permitió observar una difícil situación financiera en el municipio de Manizales, evidenciada en el desequilibrio presupuestal de la situación fiscal como resultado de la caída real de los ingresos y el constante avance de los gastos. Así por ejemplo, predial, industria y comercio y la sobretasa a la gasolina que representaron el 89,3% de los impuestos locales avanzaron en promedio 1,8% frente a junio del año anterior, en especial como resultado de la desactualización de la base impositiva, algunas exoneraciones tributarias y el cierre de establecimientos principalmente del sector comercial, (Coyuntura económica regional de Caldas, 2000: 23). En este mismo informe (DANE), el desempeño

⁷ Afirmación de la doctora María Teresa Garcés, Ex - Constituyente, Foro *El espíritu de la constitución política de Colombia*. Manizales, junio 24 de 2006.

fiscal de los municipios de caldas demuestra una leve mejoría, indicando que el caso más grave fue para el municipio de Chinchiná que después de ocupar el puesto 239 en el país, desciende al puesto 786 para el año 2002. Ocurrendo de manera similar en los municipios de Villamaría y La Dorada*.

INVERSIÓN SOCIAL: TRANSFERENCIAS DE LA NACIÓN E INGRESOS PROPIOS

Las leyes 550 de 1999 y 617 de 2000 buscan aliviar la deuda territorial. El acto legislativo 01 de 2001 y la ley 715 de 2001 garantizan en este mismo esquema normativo, la estabilidad de los recursos destinados a la inversión social y a la reasignación de competencias entre departamentos y municipios. Se formulan criterios de seguimiento y evaluación de los servicios de educación, salud y saneamiento básico. La descentralización del gasto social entrega responsabilidades a los gobiernos locales con el fin de mejorar el bienestar social y fortalecer la democracia y la autonomía local. Entre los años de 1996/1997 pasó de 8% a un 16.1%. Aumento inducido por la prioridad otorgada a salud y educación, actividades fundamentales para el desarrollo del capital humano. Las

Leyes 100 de 1993 y 715 de 2001 (salud) hacen efectivas la afiliación al régimen subsidiado de la población pobre y vulnerable y las acciones de salud pública son definidas como prioridad de la nación. Los municipios prestan la atención de primer nivel a la población pobre no cubierta mediante subsidios y los departamentos son responsables de los niveles dos y tres. En lo que respecta a educación, las leyes 115 de 1994 y 715 de 2001 estipulan que los municipios certificados prestan el servicio educativo en los niveles preescolar, básica y media. Administran las instituciones educativas y el personal docente. Deben mantener la cobertura y propender por su ampliación, inspección, vigilancia y supervisión. Los municipios no certificados administran y distribuyen los recursos del Sistema General de Participaciones para el mantenimiento y mejoramiento de la calidad. Trasladan plazas y docentes entre sus instituciones educativas y suministran con calidad y oportunidad la información al departamento y a la nación. Los otros sectores en la dimensión social son: deporte y recreación, cultura, infraestructura, desarrollo agropecuario, medio ambiente y servicios públicos domiciliarios**.

* Si se observa en el informe de desempeño fiscal en Caldas, el municipio de la Dorada no aparece con datos porcentuales.

** Deporte y recreación (Leyes 181 de 1995 y 715 de 2001), cultura (Leyes 397 de 1997 y 715 de 2001); desarrollo agropecuario (Leyes 101 de 1993, 607 de 2000 y 715 de 2001); medio ambiente (Leyes 99 de 1993 y 715 de 2001); servicios públicos (Leyes 142 de 1994 y 715 de 2001); vivienda (Leyes 3 de 1991, 400 de 1997, 38 de 1997, 546 de 1999, 708 de 2001 y 715 de 2001).

Para el año 2000, los gastos de la nación superaban los ingresos corrientes, siendo éstos muy bajos porque el esfuerzo tributario es muy débil. Uno de los factores incidentes en la debilidad tributaria es la evasión como consecuencia de que una gran parte de la actividad económica que está por fuera del marco legal (economía informal, narcotráfico y contrabando), escapando a la esfera de la administración tributaria (GIRALDO, 1999: 1). Así, en este marco de análisis, el servicio educativo en Colombia durante el período comprendido entre 1993 y 2002 representó una década “perdida” en términos de la capacidad de la población de acceder a conocimientos. El logro educativo de la población experimentó un deterioro que se explica por las caídas en la cobertura de primaria –con mayor fuerza en los primeros años–. Para el caso de Caldas fue del orden de 0.5%. Los análisis muestran ** Deporte y recreación (Leyes 181 de 1995 y 715 de 2001), cultura (Leyes 397 de 1997 y 715 de 2001); desarrollo agropecuario (Leyes 101 de 1993, 607 de 2000 y 715 de 2001); medio ambiente (Leyes 99 de 1993 y 715 de 2001); mobiliarios, concursos y evaluación de maestros y del funcionamiento en general del servicio. De otra parte, los Proyectos Educativos Institucionales deben ser un derrotero propio que con autonomía se fijen los establecimientos educativos. Es una mirada que supera el centralismo benefactor y fortalece la autonomía local. (MALDONADO, 1997: 156).

El Informe Regional de Desarrollo Humano 2004, analiza el estado de la educación en el departamento de Caldas sobre componentes departamentales y municipales de logro educativo (IEL) y longevidad (IL). Como resultado del estudio, se determinan los siguientes municipios de Caldas, considerados de máxima prioridad por sus niveles inferiores a los correspondientes de los promedios regionales en los índices de logro educativo y PIB per cápita y, por el otro, su deterioro en el índice de longevidad: Filadelfia tiene un logro educativo de muy bajo nivel por la reducida cobertura en secundaria. La Dorada, por la caída en la cobertura en primaria (único municipio no cafetero) tiene el menor Fuente: IRD Eje Cafetero, PNUD – CRECE, 2004 nivel en desarrollo humano entre todos los municipios de la región y Neira y Pensilvania tienen niveles muy bajos de longevidad. Riosucio sobresale por unas tasas muy altas de mortalidad. Salamina tiene una baja magnitud de logro educativo debido a una reducida cobertura en los niveles secundario y superior. Samaná tiene altos niveles de actividad económica pero cuenta con problemas en los tres componentes del índice de desarrollo humano. Tiene un nivel muy bajo de alfabetismo una cobertura mínima en educación superior y en nivel secundario. En este análisis, los efectos de la corrupción en Caldas (otra variable interviniente), refleja el estado deficitario en que se encuentran Chinchiná y Salamina y en situación crítica Villamaría y Palestina. Es un

Cuadro 5. Cobertura básica primaria por municipio en el Departamento de Caldas 1993 – 2000 (cobertura bruta en primaria %)

MUNICIPIO	1993	1997	2000
ANSERMA	98,3	99,0	98,6
AGUADAS	60,6	52,9	47,9
ARANZAZU	94,7	87,5	92,7
BELALCAZAR	94,5	104,2	102,2
CHINCHINA	100,8	96,4	88,8
LA DORADA	106,1	100,6	96,3
LA MERCED	82,2	70,4	66,3
MARMATO	107,7	98,4	104,1
MARQUETALIA	124,2	108,2	110,5
MANIZALES	114,7	109,7	108,1
MARULANDA	89,8	95,6	91,5
MANZANARES	71,7	67,6	63,1
PENSILVANIA	113,7	129,0	123,4
PALESTINA	115,3	80,9	102,0
RIOSUCIO	115,4	113,9	111,1
RISARALDA	101,1	103,7	93,3
SALAMINA	96,7	103,5	86,0
SUPIA	118,8	120,0	122,2
FILADELFIA	96,6	98,7	93,1
VICTORIA	107,0	111,8	117,2
VITERBO	101,6	94,1	94,1
VILLAMARÍA	113,2	108,3	98,8
SAMANÁ	90,2	103,7	73,4
PACORA	103,7	105,3	106,6

Fuente: IRD Eje Cafetero, PNUD – CRECE, 2004

diagnóstico que evidencia la mala gestión pública. Es fundamental, obligar bajo estricta vigilancia a las administraciones a cumplir las normas de ajuste fiscal que están vigentes pero descuidadas y en algunos casos desafiadas. El exceso de burocracia que es el lastre que impide avanzar y progresar, debe ser eliminado en educación, salud y obras. (La Patria. Editorial, 2003: 4ª).

Entre los años de 1993/2002, Caldas y Manizales realizaron esfuerzos muy importantes por la educación. Se crearon más de 15 mil cupos; la asistencia escolar aumentó en todos los niveles; la formación de los docentes mejoró así como la escolaridad de los caldenses que alcanzó 6,9 años en 2001, promedio levemente inferior al del resto del país. Además, se generaron alianzas

de distintos gremios y sectores para crear proyectos educativos innovadores que han favorecido la pertinencia educativa y la equidad. Sin embargo, estos esfuerzos no han tenido impacto suficiente, pues la situación de la educación no mejoró sustancialmente en los últimos diez años y, en algunos casos empeoró. (PREAL, 2002). En esta misma línea de análisis del sector social, la salud vive una profunda problemática en su red hospitalaria no solo en el departamento de Caldas sino en el país en general. Las evaluaciones han arrojado que el exceso de plantas de personal en estas entidades y unos servicios con ingresos que no cubrían los gastos fijos (altos pasivos del pago laboral, deudas de operación corriente y otros acreedores) obliga el proceso de ajuste que aplica el gobierno nacional y su Ministerio de Protección Social cuya política se sustenta en unos criterios de redistribución de recursos muy limitada (Ley 715 de 2001). En este transcurrir de implementación de la descentralización siguen latentes los problemas sociales en el entorno. Así, en el departamento los índices de desnutrición son altos, sobre todo en niños menores de cinco años, grupo en el que se alcanza el 16,50% de pequeños mal alimentados. Se presunta que el porcentaje en la región, al igual que en el año 2000, es superior al nacional, del cual todavía no hay un

consolidado en la actualidad. Es un problema asociado a la inseguridad, la crisis económica y de violencia. En este sentido el desplazamiento forzado por el conflicto armado en la región cafetera, ha involucrado a más de 270 mil personas (7% de la población total) entre 1995 y 2003, según los registros de la Red de Solidaridad Social. Los departamentos de Tolima y Caldas⁸ se muestran como los mayores expulsores de la región. (TORO, 2004: 16)

COMPARATIVO DEL TOTAL DE INGRESOS E INVERSIÓN SOCIAL DE LOS MUNICIPIOS DE CALDAS 1988-2000

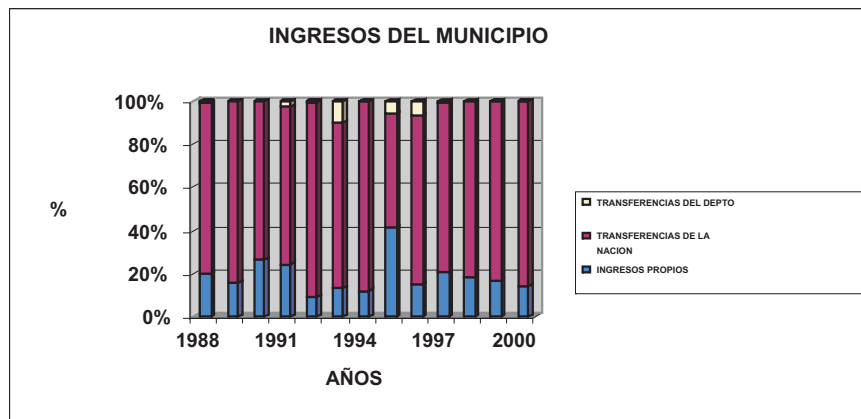
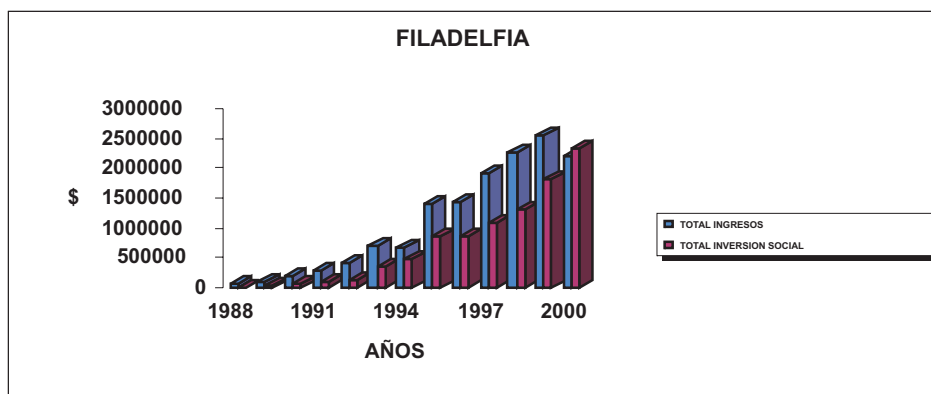
En esta dimensión se ha construido un comparativo del total de los ingresos de los municipios de Caldas: transferencias de la nación, recursos propios e inversión social. Dada la preponderancia de la calificación de máxima prioridad que determina el Informe Regional de Desarrollo Humano en el Eje Cafetero, 2004 y, por razones de espacio en el presente Informe de avance, se ha considerado pertinente seleccionar de este modelo dos municipios, Filadelfia y La Dorada^{***} como muestra representativa del estudio realizado en la totalidad de las localidades de Caldas. Son municipios ubicados en zona de conflicto, bien guerrilla o paramilitarismo. El conjunto

⁸ Samaná, Pensilvania y Riosucio, municipios expulsores y Samaná, Manizales y Marquetalia son receptores.

^{***} Para la calificación de los municipios en el Informe Regional de Desarrollo Humano, se aplicó el índice de logro educativo, PIB y deterioro en el índice de longevidad. Los municipios son: Filadelfia, La Dorada, Marulanda, Neira, Pensilvania, Riosucio, Risaralda, Salamina y Samaná

EL DESEMPEÑO FISCAL MUNICIPAL Y SU RELACIÓN CON EL DESARROLLO POLÍTICO Y SOCIAL EN EL DEPARTAMENTO DE CALDAS 1988 – 2000

Cuadro 6. Total ingresos, inversión social, transferencias de la nación y del departamento e ingresos propios del Municipio de Filadelfia, Caldas 1988 – 2000



Fuente: Centro de Investigaciones Sociojurídicas – CIS. Universidad de Caldas

de descentralizador en Colombia. Las zonas del oriente, norte y occidente de caldas son víctimas de la desestabilización institucional.

de los 27 municipios del departamento de Caldas, el comportamiento presupuestal tiene las siguientes características:

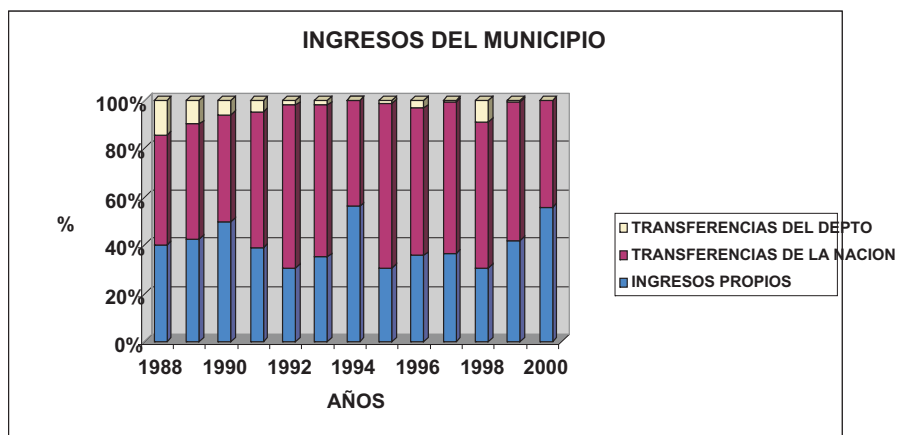
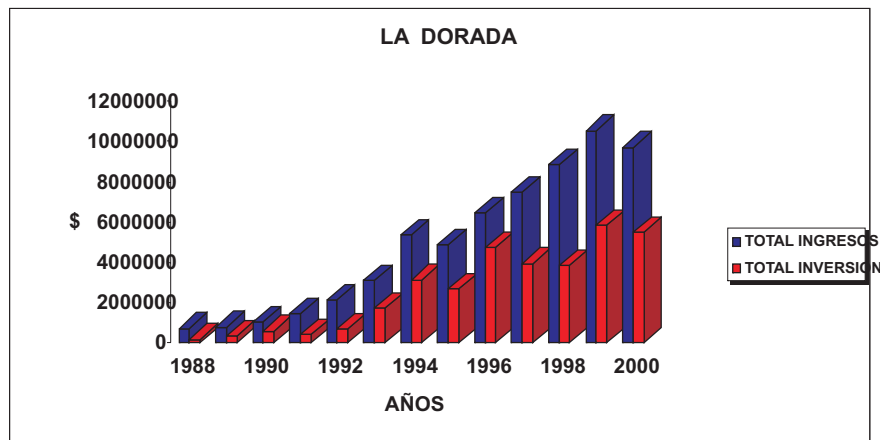
Al observar los resultados de la ejecución de presupuesto años 1998/2000 se puede inferir que en la gran mayoría

Los ingresos propios tienden a presentar porcentajes constantes para cada año. Los expertos han explicado este comportamiento por la débil gestión

de los alcaldes y la ausencia de criterios de eficacia y eficiencia en las administraciones municipales. Sumado a los bajos desarrollos económicos de las localidades.

Las transferencias de la nación constituyen el máximo porcentaje de participación en los ingresos de los entes territoriales; a partir del año 1992 (descentralización) han ido creciendo, lo que se ha convertido en un rubro fundamental para el sostenimiento de cada municipio.

Cuadro 7



Fuente: Centro de Investigaciones Sociojurídicas – CIS. Universidad de Caldas

- Las transferencias del departamento son muy bajas y no existe constancia de ellas para cada año, lo que las hace muy poco representativas.
- Los gastos de funcionamiento (gastos de personal, administrativos), de los municipios han tenido un comportamiento alto. Las nóminas paralelas son una constante.
- La Inversión Social aparece en ascenso creciente por las transferencias de la nación en los sectores de educación y salud.

LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA VIDA LOCAL DE LOS MUNICIPIOS DE CALDAS

Es indiscutible que la descentralización fiscal determina la autonomía local y la democratización en los municipios y/o entes territoriales. En este contexto del análisis es necesario comprender así mismo, las relaciones de poder y su vinculación con el desarrollo social y económico de una comunidad. Se puede afirmar que la disponibilidad de existentes entre el Estado y la sociedad son efecto, como se ha demostrado en los múltiples estudios socioeconómicos, que Colombia sigue en una guerra con gente cada vez más involucrada y afectada, una nación más polarizada social y políticamente por el conflicto

mismo y por las alternativas para solucionarlo. El narcotráfico alimentando circuitos de la economía formal, la lucha por el poder, incluyendo democratización de la vida local tiene obstáculos estructurales de orden fiscal, administrativo y político que impiden aumentar la eficiencia del gasto social, mejorar la focalización de recursos para la población más vulnerable y la consolidación del sistema social como la ampliación de cobertura con calidad en educación y salud (nutrición), desarrollo rural y desarrollo económico.

La estructura de poder en el departamento de Caldas hace parte del esquema bipartidista nacional, en la cual la organización política de la sociedad no ha contado mayormente. Los partidos tradicionales siguen con el control del régimen político en la región caldense y muy levemente se han posicionado movimientos independientes en la dirección del poder local. Igual su participación en las corporaciones públicas, asamblea y concejo. Los desequilibrios en el desarrollo físico y social, la carencia de recursos económicos y presupuestales ha impedido la realización de obras vitales para la zona impactando en la ausencia de compromiso de la comunidad, debilitando el libre juego de las organizaciones democráticas con la consiguiente permanencia de la departamento.

Cuadro 8. Votación por alcaldes en Colombia 1988-2000

	Votación Alcalde	Censo Electoral	Abstención	Participación
1988	7,122,457	10,689,000	33.4%	66.6%
1990	7,717,633	13,428,836	42.5%	57.5%
1992	6,509,530	14,946,226	56.4%	43.6%
1994	7,717,045	17,128,559	54.9%	45.1%
1997	7,717,045	18,992,411	52.1%	47.9%
2000	10,971,794	22,546,648	51.3%	48.7%
TOTAL	49,128,698	97,731,680	49.7%	50.3%

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. Los datos se basan en 993 municipios para los cuales se dispuso de información de todas las elecciones de alcaldes.

La participación ciudadana en la primera elección popular de alcaldes indica la motivación y compromiso en el desarrollo descentralizador. El registro es de un 66%, superando el rango tradicional de abstención tradicional en la historia política del país. El nuevo modelo institucional no ha logrado

despertar la confianza de la sociedad. Y, se explica por la ausencia de estructura de poder público, la improvisación de política en los programas gubernamentales, la corrupción y la generalización de la violencia en sus diferentes modalidades.

Cuadro 9. Tasa de participación en la elección de alcaldes Departamento de Caldas - 1988-2000

	1988	1990	1992	1994	1997	2000	TOTAL
CALDAS	70,40%	65,20%	43,50%	47,62%	47,62%	52,89%	54.4%

Fuente: DNP

Igual que en el país, la ciudadanía responde a la nueva expectativa de desarrollo democrático. Sin embargo, se puede deducir (cuadros 8 y 9) que la abstención continúa latente en los períodos siguientes a la primera elección de alcaldes⁹. Se ha acentuado la crisis

de gobernabilidad y legitimidad en el departamento y en el país. Escepticismo que va de la mano con la gestión local. La inversión social y obras públicas despierta en la comunidad identidad y lealtad a la dirigencia. Pero, los ajustes administrativos han limitado la inversión

⁹ Es de anotar, que este comportamiento ha permeado los países desarrollados en el mundo. Es entonces, que el análisis de la respuesta de la gente hacia lo político y público debe ser mayormente profundizado.

y desarrollo integral de los municipios. Se afirma en este sentido, que el resultado de la ley 617 de 2000 supeditó la inversión social por el pago oneroso que han representado las indemnizaciones a funcionarios salientes (ARIAS, 2002).

En Caldas, el 70.40% de participación como se ha planteado, indica la esperanza y el convencimiento de la ciudadanía por la descentralización municipal a través de un mecanismo fundamental como es la elección popular de alcaldes. Frente al país, Caldas supero su expectativa en estas elecciones. Para el año 2000, el decrecimiento participativo es de un 54.4%. En el Foro El Espíritu de la Constitución Política de Colombia. Quince Años después (2006), se afirma que la “Constitución se ha cambiado a pedazos. La Carta Política de 1991 se ha venido rebanando como si fuera un salchichón o como un queso pues en el Congreso han aprobado 22 actos legislativos de importancia muy desigual donde sobresale la reelección y unas reformitas que demuestran la ausencia de una Política Pública en materia de Reforma Institucional. Los cambios han sido coyunturales, sin visión, sin modelo de Estado. En los últimos 15 años el Congreso se ha quedado corto, no ha respondido”. (CASTRO: 2006).

CONCLUSIÓN

Los entes territoriales durante el período

1988 – 2000 no avanzaron en su construcción autonómica y sus recursos propios fueron mínimos por efecto de la ausencia de esfuerzo fiscal y la variable interviniente de “economía subterránea”. La nación continúa con una política centralizadora en el manejo del presupuesto local en temas esenciales como educación y salud (con déficit alto en la prestación del servicio y en funcionamiento). Se ha dado un esquema de desconcentración de funciones vs. descentralización y autonomía en los municipios del país. La planificación en la orientación del desarrollo físico y social no se aplica y se continúa con la improvisación y la ineficiencia en componentes administrativos sustanciales en lo social. Sobrevive la concentración de poder y el maniqueísmo político que hace imposible el desarrollo democrático. El trabajo intersectorial e interinstitucional no opera pese a los esfuerzos e intentos en fortalecer dichas relaciones y el conflicto político - social no se supera hasta tanto no se realicen reformas estructurales en el ordenamiento territorial de Colombia. “La descentralización ha producido desencanto porque no se ha logrado solucionar la problemática territorial y social de los municipios y los departamentos. No hay democracia local en el país y no tenemos Estado social y menos democrático. El poder se originaba en el pueblo y ahora se origina en los escritorios y despachos de lo público” (CASTRO, 2006).

FUENTES CITADAS

LIBROS

ALMA MATER. Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero. *Elecciones en el cambio del milenio. Cuatro estudios de caso 1997-2000. Departamentos de Risaralda, Tolima, Quindio y Caldas.*

TRUJILLO MUÑOZ, Augusto. 2001. *La descentralización, regionalización y autonomía local.* Universidad Nacional de Colombia, Unibiblos.

Constitución Política de 1991.

MALDONADO, Alberto. MORENO, Carlos. 1997. *Transferencias y esfuerzo fiscal municipal.* Procesos y tendencias de la descentralización en Colombia. Encuentros 1. Universidad Central.

DOCUMENTOS

CLAVIJO, Sergio. 1998. *Termitas en la estructura del gasto público y la sostenibilidad en Colombia 1990 – 2002,* Bogotá. Documento Cede, Universidad de los Andes.

DNP. Departamento de Planeación Nacional. 2002. *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Balance de una década.* Memorias del Seminario Internacional Balance de la descentralización en Colombia, 6 y 7 de mayo, Bogotá.

FRANCO. Rolando. 2001. *Desafíos para el trabajo social latinoamericano.* Lima, 28-31 de octubre. Alaets y celats.

BANCO DE LA REPÚBLICA. 2000. *Informe de coyuntura económica regional de Caldas, II trimestre.*

UNDP, Programa de las Naciones Unidas. 2004. *Informe regional de desarrollo humano. Eje cafetero.* Junio.

PREAL. 2002. Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y del Caribe.

TORO, Germán. 2004. *Eje Cafetero Colombiano: Compleja historia de Caficultora, violencia y desplazamiento*. Documento preparado para presentar en el Congreso 2004 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA). Las Vegas, Nevada, octubre 7-9.

CONTRALORIA NACIONAL. 2005. *Ejecución presupuestal de los municipios del Departamento de Caldas 1988 – 2000*. Oficina de Sistemas.

PERIÓDICOS

GIRALDO, César. *Presupuesto nacional del año 2000. Verdades y mentiras*. Economía 7. Universidad Nacional. 1999. Las Vegas, Nevada, octubre 7-9, 2004.

GALLO, Juan Pablo. POSICIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE CALDAS SEGÚN SU DESEMPEÑO FISCAL. Periódico Regional, La Patria. 2002.

EQUIPO REGIONAL, La Patria. CALDAS TODAVÍA ES DÉBIL EN NUTRICIÓN INFANTIL. Mayo 29, 2005.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA, FORO EL ESPÍRITU DE LA CONSTITUCIÓN. QUINCE AÑOS DESPUÉS. Manizales, Junio 22,23 y 24 de Junio de 2006.

ARIAS, Luis Alfonso. 2002. *Cumbre de gobernadores*. La Patria. Manizales, octubre 17.

MARTINEZ, Alberto. 2003. *Ajuste fiscal vs. equidad social. ¿Cuál es la apuesta?* Caja de Herramientas. Mural 3.