

# Gestión financiera desde lo territorial. Estudio de caso: municipios del Magdalena Medio, 2010 - 2016\*

Urrego Estrada, Gleidy Alexandra \*\*  
Muñoz Caicedo, Beatriz Eugenia \*\*\*

## Resumen

El objetivo de la presente investigación es analizar la gestión financiera de los municipios del Magdalena Medio durante el período 2010-2016 desde la perspectiva territorial y municipal, especialmente, el fortalecimiento de la descentralización fiscal procurada en el marco de la Constitución política de Colombia de 1991. El diseño metodológico considera como método lo deductivo, con enfoque cualitativo y cuantitativo, a partir de dos categorías de análisis: descentralización fiscal y capacidad fiscal. El ajuste administrativo, económico y financiero que ha sugerido el Estado colombiano desde la crisis fiscal, presupuestal y de pagos de la deuda externa en 1998, aún continúa desatendido en la realidad gubernamental e institucional de los entes territoriales en Colombia y, por tanto, la descentralización fiscal procura eficiencia y eficacia presupuestal en los mismos.

**Palabras clave:** descentralización; desempeño y capacidad fiscal; inversión pública; recursos financieros.

Recibido: 30- 01 -17. Aceptado: 28 - 01 - 18

---

\* Este artículo es producto del proyecto de investigación: "Análisis de las estructuras administrativas existentes en los Municipios que conforman la subregión del Magdalena medio del Departamento de Antioquia en el periodo 2012-2015, en cuanto a la gestión, lo financiero y económico, frente al Ordenamiento Territorial y el Nuevo Régimen Municipal desde una perspectiva económico". Financiado por la Institución Universitaria Tecnológico de Antioquia (abril- 2015-mayo de 2016).

\*\* Institución Universitaria Tecnológico de Antioquia. Colombia. E-mail: gleidy.urrego@gmail.com

\*\*\* Institución Universitaria Tecnológico de Antioquia. Colombia. E-mail: bemuca17@gmail.com

# *Financial management from the territorial. Case study: municipalities of Magdalena Medio, 2010 -2016*

## **Abstract**

The objective of the present investigation is to analyze the financial management of the municipalities of Magdalena Medio during the period 2010-2016 from the territorial and municipal perspective, especially, the strengthening of the fiscal decentralization sought within the framework of the Political Constitution of Colombia of 1991. The methodological design considers the deductive method, with a qualitative and quantitative approach, based on two categories of analysis: fiscal decentralization and fiscal capacity. The administrative, economic and financial adjustment suggested by the Colombian State since the fiscal, budgetary and external debt payments crisis in 1998, still remains unattended in the governmental and institutional reality of the territorial entities in Colombia and, therefore, the Fiscal decentralization seeks efficiency and budgetary efficiency in them.

**Keywords:** decentralization; performance and fiscal capacity; public investment; financial resources.

## **1. Introducción**

En Colombia la gestión de recursos financieros en los municipios colombianos, caso Magdalena Medio, tiene asidero en la descentralización fiscal como condición para mejorar el proceso administrativo y con este, implementar convenientemente la eficiencia y la eficacia en la organización del Estado. Al tiempo, se debe implementar también un proceso político orientado a la repartición territorial de responsabilidades estatales a escala local<sup>1</sup>. La descentralización en Colombia que es política (participación y organización política), administrativa (competencias) y fiscal (asignación de recursos), considera el fortalecimiento del municipio como entidad fundamental de la organización político-administrativa del Estado colombiano.

El presente escrito busca analizar la gestión financiera de los municipios del

Magdaleno Medio en el período 2010-2016 desde la perspectiva territorial y municipal, especialmente, el fortalecimiento de la descentralización fiscal procurada en el marco de la Constitución política de Colombia de 1991. En ese sentido, la descentralización, principalmente la fiscal, tiene gran influencia en la teoría económica del federalismo fiscal, y ésta sugiere que “el nivel central se ocupa de la provisión de bienes públicos puros - como la seguridad y la defensa nacional- y de las políticas de estabilización de la economía y de redistribución de la renta y de la riqueza, mientras que los niveles descentralizados se encargan de financiar, con recursos propios, la provisión de bienes públicos locales” (Franco y Cristancho, 2012:256).

En esa medida, la descentralización fiscal que considera la administración, participación en recursos nacionales y

---

1 Pening Gaviria, Jean. Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. En: Revista “Economía y desarrollo”. Vol. 2. N° 1. Marzo de 2003.

gestión de propios recursos, desde la Misión Bird –Wiesner en el año 1981, se centró en las finanzas intergubernamentales a partir de la organización y armonización del gasto público en coherencia con la política económica. Así que, esta misión concluyó respecto a los problemas fiscales severos de los municipios y departamento, que el gasto público estaba mal estructurado (Gómez, 2017). De hecho, la descentralización fiscal a partir de la década del ochenta consideró el fortalecimiento de las municipalidades con recursos propios y responsabilidades en materia de competencias del gasto y facultades tributarias, a su vez, combinar la centralización con la descentralización a través de la delimitación de competencias en materia de ingreso y gasto público. Indica Díaz (2002:292):

Si se considera la posibilidad que tiene el federalismo fiscal de combinar la centralización con la descentralización, su tarea principal será entonces determinar el nivel óptimo de descentralización fiscal mediante una asignación adecuada de competencias en los diversos ámbitos de gobierno. Tal vez por esta estrecha relación hay una tendencia a considerar como sinónimos la descentralización y el federalismo fiscal. En todo caso, es un prerrequisito indispensable para que un sistema federal funcione adecuadamente mediante una combinación entre centralización descentralización, que aproveche las ventajas que cada una de ellas ofrece al proceso de toma de decisiones.

A partir de la misión Bird –Wiesner, se dieron en Colombia las primeras leyes que contribuíran a la descentralización fiscal entre otras la Ley 14 de 1983, modificada

por la Ley 75 de 1986, la cual buscó fortalecer el recaudo de recursos propios al considerar el avalúo catastral, el impuesto predial y de renta (Gómez, 2017). De ahí que, la Constitución Política de 1991 profundizó este proceso al incrementar el traslado de competencias, recursos y responsabilidades a los gobiernos locales (departamentos, distritos y municipios) para la gestión de sus propios servicios públicos y recursos.

Por su parte, la capacidad fiscal comprende la administración tributaria local y los mecanismos de recaudo que evidencian el esfuerzo fiscal por parte los gobiernos locales (departamentos, distritos y municipios), es decir, “es la habilidad de los gobiernos subnacionales para incrementar sus recursos propios y viene determinada por la estructura económica de la jurisdicción y la disponibilidad de recursos imponibles o bases gravables” (DNP, 2005:10). También la capacidad fiscal alude al potencial de recaudo o como indica (Chernick, 1998) citado por López y Castellanos (2002:4) “es la posibilidad que tiene la administración pública de traducir la actividad económica que se desarrolla dentro de sus fronteras en gasto público”.

Por ello, la guía fiscal administrativa trazada por el Estado central en Colombia tiende a entregar aún más la administración de recursos, gestión pública territorial y sostenibilidad fiscal a los gobiernos locales. Mientras tanto, los entes territoriales (departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, establecidos en el artículo 286 de la constitución de 1991), particularmente municipales, continúan respondiendo a las funciones establecidas en la Constitución Política del 1991 en

el artículo 2 y 311<sup>2</sup>, en la medida de las circunstancias, a pesar que los requerimientos plantean compromisos más contundentes con respecto a la recuperación de la gobernabilidad territorial a través del mejoramiento fiscal, presupuestal y de saneamiento.

En consecuencia, los municipios deben evaluar las capacidades y condiciones que tienen con respecto a dichas exigencias, en aras de reconvertir o no, su estructura territorial. El departamento de Antioquia al cual pertenecen los municipios de la región del Magdalena medio es el departamento que más municipios perdería de no considerarse concienzudamente y con aplomo, lo que implica acoger la normatividad prescrita para el efecto.

Considerando en estricto sentido, algunos municipios fieles a la condición histórica, sociales y económicas particulares y a cacicazgos políticos, no son capaces de entender y sopesar las exigencias de la ley, que implica en primer lugar superar su condición económica (Ley 1551 de 2012), y la aplicación de normas paralelas que plantean la conformación de otras formas territoriales, estimadas también en ley, y de paso aprovisionar los criterios en materia presupuestal para apoyar a los que pueden mejorar y en segundo lugar contemplar la reconversión territorial que establece la ley de ordenamiento territorial (Ley 1454 de 2011).

El departamento de Antioquia presenta particularidades importantes para ser tomado como caso de estudio. La gran

cantidad de municipios que están al borde del precipicio fiscal en cuanto a la delicada relación ingresos versus gastos, elementos esenciales del presupuesto, posibilita que sea este departamento el que abandone la revisión de los elementos que componen el marco jurídico que recrean una nueva forma de entender el territorio tanto espacial como fiscal y humano en donde ya no solo prime el ordenamiento físico como marco de referencia para solventar las necesidades municipales puntuales.

La condición económica pasa a reafirmar la capacidad de gestión que tienen los entes territoriales para salir adelante de un marco jurídico que no atiende condiciones particulares, pero si explica los requerimientos o salvedades sobre las cuales podría atenderse la situación de subsistencia de los municipios. La idea estriba en acoger primero los lineamientos en materia de ordenamiento territorial y luego involucrarlos con respecto al nuevo régimen municipal para finalmente poder establecer las bondades de acoger una medida de ajuste supra territorial que puede mejorar las condiciones de municipios que en definitiva no tienen salida por cuenta propia. Seguidamente mostrar la posibilidad de apostar a municipios que además de salvar su categoría podrían mejorar con el tiempo si se atiende desde la óptica de la gestión pública la prioridad de internalizar la reestructuración administrativa, contable y financiera como un acuerdo y política reinante en las administraciones municipales dispuestas a recuperar la gobernabilidad.

---

2 Artículo 2: "Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo". Artículo 311: "Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes".

Por otra parte, en materia de administración y eficiencia de recursos financieros en los municipios del Magdalena Medio, se establece el marco de la Ley 617 de 2000, como una de las decisiones de política fiscal más importantes para resolver las problemáticas de las administraciones territoriales en el marco de crisis fiscal nacional y territorial a finales de la década de los años 90 y muestra fidedigna de la subordinación que el Estado Central ejerce sobre las entidades territoriales.

Esta ley circunscribe la toma de decisiones administrativas a criterios fiscales, e implementa un límite de gastos de funcionamiento según la categorización respecto a los ingresos propios que habla la misma ley, incluso contempla la extinción de aquellos municipios financieramente no viables. La ley contiene una cantidad de instrumentos para solventar la crisis fiscal en la que se encontraba el país. Expone la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (2009):

El incremento de los gastos centrales terminó sobrepasado por los gastos de los entes territoriales, que con cargo a los empréstitos y encargos fiduciarios de recursos en compañía con el Estado central tomaron los recursos disponibles para la descentralización; base para auspiciar una serie de desembolsos que no serían compensados por obras o la superación de las necesidades registradas en cada departamento y municipio del país. En consecuencia, el amplio margen de gastos y la baja estructura fiscal presentada por los entes territoriales, deterioro además de las finanzas regionales, la capacidad del Estado para continuar financiando el esfuerzo que representaba para el efecto, entregar una estructura financiera descentralizada, que, bajo expectativa, se esperaba

que contribuyera al mejoramiento de las condiciones locales (p.9).

La Constitución colombiana de 1991 establece claramente el tipo de acompañamiento que debe dar el Estado con respecto al crecimiento y desarrollo de los departamentos y municipios. El nombre tomado para dicho proceso constituye la base de la descentralización territorial. Al respecto, el Estado determinó una serie de responsabilidades para el gobierno central y otras para los entes territoriales, para esto comenzó a desembolsar una importante cuantía de recursos para que los entes respondieran a las tareas encomendadas con respecto a educación, salud, servicios públicos e infraestructura, precepto que implicó reajustes en la estructura de la administración pública territorial.

Sin embargo, las responsabilidades endilgadas al esfuerzo de los municipios, en aras de conseguir recursos y ayudar a su desarrollo e inversión, no se han cumplido. Los municipios dependen en demasía de los giros del estado central y a veces sobredimensionan su parte administrativa con el consabido gasto de funcionamiento, se dieron serias dificultades en cuanto al manejo de recursos y la consecución de lo consagrado, hecho que produjo la actual situación de crisis de las finanzas territoriales frente a los planteamientos proferidos por el Estado a saber.

De esta manera, el manejo de las finanzas públicas por medio de la gestión de los recursos financieros en el ámbito local es un asunto clave al momento de analizar la descentralización fiscal en Colombia, especialmente desde la Constitución Política de 1991. Por tanto, resulta necesario problematizarla a partir del desempeño fiscal de los entes territoriales, en este caso los municipios del Magdalena Medio. El análisis sobre la gestión fiscal en los Municipios

del Magdalena Medio antioqueño en el período comprendido entre el 2010 al 2016, posibilita comprender no solo su desempeño fiscal en seis años, sino observar la profundización y desempeño de la descentralización fiscal que se afianzó en la Constitución Política de 1991, considerando que Colombia fue uno de los países que más se descentralizó.

Precisamente, estos municipios, en el marco de las políticas y normativas encaminadas a la descentralización fiscal, son entes territoriales que, por su autofinanciamiento de gastos de funcionamiento y capacidad de ahorro, medidos en la Ley 617 de 2000, quien establece su capacidad fiscal, están especialmente convocados, debido a su categorización (ver Tabla 1), a reajustar sus gastos y procurar un óptimo desempeño presupuestal, como producto de su propio esfuerzo fiscal. Este manejo se refleja, como administración eficaz municipal, en el saneamiento fiscal, es decir en la administración y fortalecimiento de los recursos propios, los gastos y la inversión pública, que contribuyen a mejorar condiciones de vida y la promoción del desarrollo local. Lo anterior posibilita la pregunta por el desempeño fiscal en los municipios del Magdalena Medio, en los años 2010-2016 y cómo fortaleció la descentralización fiscal procurada principalmente desde 1991.

Ahora bien, en el marco de los resultados que tuvieron las reformas de federalismo fiscal en América Latina a partir de la década del ochenta, evidente en la descentralización fiscal, qué tanto se descentralizó los municipios fiscalmente, o este tema es una cuestión de cumplimiento normativo e impositivo que se ajusta a asuntos de traslados de competencias fiscales que frágilmente son llevadas a cabo. Es decir, cuánta capacidad fiscal requiere los municipios colombianos para ordenar asuntos de gestión local provista por la combinación de la planeación

local y las políticas públicas, y así, los esfuerzos fiscales no estén, en su mayoría, enfocados en no sobrepasar el límite de inviabilidad financiera.

El diseño metodológico considera como método lo deductivo, con enfoque cualitativo y cuantitativo, a partir de dos categorías de análisis como: descentralización fiscal y capacidad fiscal. Ambas están presentes en todo el que hacer y la estructura administrativa existente en los Municipios que conforman la subregión del Magdalena medio del Departamento de Antioquia en el periodo 2012-2015. Esto como una aproximación a la gestión, lo financiero y económico, frente al ordenamiento territorial y el nuevo régimen municipal desde una perspectiva económica. Además, la presente investigación tiene dos fases de investigación transversales: i) revisión de bibliografía fuentes relacionadas con las categorías anteriormente señaladas, además, la revisión especialmente de la Ley 617 de 2000; y ii) análisis de los contenidos de dicha revisión.

## **2. La descentralización fiscal en Colombia a partir de la década del ochenta**

La descentralización en materia fiscal en buena parte de la influencia de la teoría económica del federalismo fiscal, en el que el estado central tiene competencias de estabilidad económica y defensa nacional y el estado local de gestionar sus recursos propios y la provisión de bienes públicos locales (Franco y Cristancho, 2012). Es decir, la descentralización fiscal en Colombia durante la década del ochenta se fortaleció en la visión del federalismo fiscal en la medida que el gobierno debe ser eficiente a partir de la disposición de competencias y las finanzas públicas según el nivel de decisión de los ingresos y gastos, por su parte, el gobierno central se

encarga de la funciones de estabilización económica, la administración y asignación de los bienes públicos que benefician la nación, la redistribución de la renta nacional con los gobiernos locales (Musgrave y Musgrave, 1992).

Los criterios que posibilita el federalismo fiscal están encaminados en la distribución de los recursos, el esfuerzo fiscal y la eficiencia administrativa que afianza las funciones de los gobiernos locales y la gestión y ejecución de sus propios recursos. Por tanto, el federalismo fiscal en Colombia a partir de la misión Bird- Wiesner en la que se enfatizó en las finanzas intergubernamentales cuyo resultado era formular una propuesta de armonización y organización del gasto público que tenga concordancia con la política económica del país (Gómez, 2017). Al respecto indica Porto (2003:2):

La teoría tradicional del federalismo fiscal estudia los problemas de asignación de funciones (gastos) y fuentes de financiamiento entre los distintos niveles de gobierno. También es central en esa teoría el estudio de los mecanismos de coordinación de decisiones fiscales. Estos comprenden principalmente a las transferencias intergubernamentales y a los mecanismos de control de los gobiernos locales en determinadas acciones fiscales –las más importantes son el endeudamiento y el cumplimiento de las condiciones bajo las que el gobierno central les transfiere fondos o les regula algunas de sus actividades.

Cabe señalar que el federalismo fiscal tiene como supuestos teóricos no solo establecer diferentes niveles de gobierno, sino, mecanismo de participación política y gestión de los propios recursos. Es así que la descentralización en Colombia desde la década del ochenta se potencia en la

media que se fundamenta en la organización vertical más eficiente del gobierno nacional y local, incorporando el valor de participación política, como objetivo rival o competitivo de la eficiencia. A partir de Oates (1977) la descentralización fiscal es posible abordarla desde: 1) eficiencia económica al proporcionar diferentes servicios enfocados a grupos específicos –consumidores– (Tiebout 1956), 2) eficiencia en el gasto público, si la comunidad local se ve obligada financiar, a través de la tributación local, la prestación de servicios y 3) mayor progreso técnico en la producción bienes públicos.

Otro rasgo del federalismo fiscal es procurar por funciones del sector público como la distribución, estabilización, asignación de los recursos y la compensación de desequilibrios regionales, al tiempo, guiar la distribución de competencias en materia de ingresos y de gastos que conforman la federación (Díaz, 2002). Precisamente la descentralización considera tales postulados y fortalece la asignación y distribución de competencias entre el gobierno central y los gobiernos locales bajo el principio de coordinación, de modo que, el federalismo fiscal no es sinonimia de la descentralización, sino que ésta última considera de la primera el papel relevante que deben tener los gobiernos locales, procurar la eficiencia y la equidad en la provisión servicios y bienes, además de mejorar el desempeño de las funciones. Señala Díaz (2002:389):

Por su parte, el federalismo fiscal solamente se refiere a las relaciones hacendarias (ingresos, gastos y deuda) que se establecen entre las haciendas públicas ubicadas en los diferentes ámbitos de gobierno que conforman el sistema federal. De ahí que sea factible aplicar los principios teóricos del federalismo fiscal a otras formas de gobierno que no sean federales; para ello basta con que

tengan un sector público con niveles centralizados y descentralizados de toma de decisiones.

Desde luego, la descentralización en Colombia, que tiene fuerte incidencia de la teoría económica del federalismo fiscal, a principios de la década del ochenta registró a partir de la misión de finanzas intergubernamentales Bird- Wiesner, por sus exponentes el director Richard Bird y el señor Eduardo Wiesner exministro de hacienda de la época, la severa pereza fiscal del orden local y el gasto público mal estructurado, dando paso con ello al establecimiento de un conjunto de normativa en materia fiscal que permitiera corregir estas falencias. Entre el periodo de 1968 y 1982 en Colombia hubo dos misiones distintas con el mismo propósito “revisar el sistema tributario y el gasto público de la nación, los departamentos y municipios con miras a adaptarlos a las necesidades del desarrollo económico y social del país: la misión Musgrave creada en 1968 y la misión Bird -Wiesner en 1978” (Silva et al, 2008:137).

La misión Bird-Wiesner en 1981 presentó el informe final de la misión, en el que se recomendó el diseño de una política fiscal, y la necesidad de fortalecer las finanzas regionales y de los municipios para sí aumentar su autonomía política, “en particular, la Misión Bird-Weisner aconsejó la elección popular de alcaldes” (Moncayo, 2002:19). En este sentido, la misión Bird -Wiesner en 1981 señaló que “uno de los temas recu-

rrentes en la discusión pública en Colombia es el desarrollo regional (...). El concepto de disparidad regional, que subyace a lo que se denomina el problema regional, tiene significados muy diversos”. (pp. 123-124). Por su parte, la misión Musgrave solicitó revisar la distribución de la prestación de servicios públicos por parte del gobierno nacional, los departamentos y los municipios. “Colombia donde existe una marcada diferencia entre una región y otra, y las unidades gubernamentales subnacionales tienen un papel muy importante en la conducción de los asuntos públicos” (Musgrave, 1968:195). Como bien dice Cuervo (1999:88):

Entre 1985 y 1990...al compás de la descentralización, se fueron desmontando los principales mecanismos de intervención directa e indirecta del Estado nacional en la promoción del desarrollo local y regional. Se consolidó la idea del municipio como principal agente promotor del desarrollo...

En ese orden, la Ley 14 de 1983 modificada por la Ley 75 de 1986 procuró fortalecer el fisco de los gobiernos locales a partir de disposiciones sobre impuesto predial y de renta, avalúos catastrales el recaudo de los recursos propios. También la Ley 12 y el decreto 77 de 1986 posibilitaron el aumento de las transferencias intergubernamentales con el fin de fortalecer las finanzas locales<sup>3</sup>. Hay que mencionar, además con el Acto Le-

---

3 Así también lo señala DNP (2001:35): “En la década de los ochenta, a partir de la Misión de Finanzas Intergubernamentales, Bird-Wiesner en 1981, se agregaron a los términos de descentralización administrativa y técnica, las discusiones sobre descentralización fiscal, con énfasis en el desarrollo municipal, la eficiencia del gasto público y la generación de recursos propios en todos los niveles de gobierno. La Ley 14 de 1983 acentuó la autonomía tributaria de las entidades territoriales y modernizó y amplió sus bases gravables, especialmente la del predial. La Ley 12 de 1986 señaló que el porcentaje del Impuesto al Valor Agregado -IVA- que se traspasaba a los municipios debía ser creciente, y decretos posteriores (el 077 de 1987, por ejemplo) definieron una serie de responsabilidades municipales, referidas principalmente a la provisión de servicios sociales básicos y apuntaron también a la reducción de la participación del gobierno central en una serie de tareas y servicios de tipo local, en cuya prestación los municipios presentan ventajas comparativas por su relación directa con la comunidad. Igualmente se frenó el acceso al Presupuesto Nacional de entidades territoriales con capacidad para generar rentas propias”.

gislativo 01 de 1986 la descentralización sentó sus bases en materia política con la elección popular de alcaldes. Por otro lado, son los gobiernos locales, en la segunda mitad de la década del ochenta quienes comenzaron a encargarse de la asignación de los bienes públicos para el beneficio de sus habitantes.

Sin embargo, para la CEPAL (1996) con la elección popular de Alcaldes en 1986, las pocas transformaciones en materia de descentralización fiscal fueron compensadas, además, de recomendar que se debe fortalecer la descentralización con bases democráticas territoriales, subsidiaridad entre los distintos niveles del gobierno (nacional, departamental y local) y es frágil el equilibrio entre el gobierno nacional y los locales pro cuenta la transferencia de competencias en materia fiscal está supeditada a las disposiciones nacionales, el frágil cumplimiento de la responsabilidad fiscal si no hay equilibrio entre ingreso y gastos, por último, se debe administrar eficientemente el sistema de transferencias intergubernamentales con el fin de compensar los desequilibrios locales en materia tributaria.

En 1991 con la Constitución Política la descentralización en Colombia profundiza un estado moderno, la cercanía al gobierno local, la distribución y financiación de competencias entre el gobierno central y local, la participación, la provisión de bienes públicos como lo señala el artículo 365 de la Constitución y su respectiva carga impositiva para financiarlos. La descentralización fiscal se afianzó en la Constitución del 91 a través de tres instrumentos fiscales: los recursos tributarios propios, las transferencias otorgadas por el gobierno central y estipuladas en los artículos 356 y 357 de la Constitución, el endeudamiento público y las regalías establecida en los artículos 360 y 361 de la misma Constitución, a su vez, la cofinan-

ciación y la captura de valor del suelo, a través de la Ley 388 de 1997 son también considerados mecanismos de financiación local (Urrego, 2015). Precizando cada uno de estos instrumentos fiscales, se tiene:

- **Recursos tributarios propios:** se obtienen mediante el cobro de impuestos tributarios (tienen carácter obligatorio, son generales, según su base gravable y son exigidos coactivamente, si es del caso) y no tributarios (se origina por la explotación de bienes o servicios, prestación de un servicio público, transferencias y demás recursos que no correspondan a impuestos) (Urrego, 2015). También son considerados como Ingresos Corrientes de Libre Destinación -ICLD- estos "son los recursos que recauda el municipio por concepto de impuestos, multas, tasas y contribuciones. Adicionalmente una parte de las transferencias giradas por la nación entran hacer parte de estos. Estos se dividen en ingresos tributarios, ingresos no tributarios y transferencias. Los principales ingresos corrientes de libre destinación los constituyen el impuesto de industria y comercio, el impuesto predial y la sobretasa a la gasolina" (DNP, 2012).
- **Transferencias otorgadas por el gobierno central:** son recursos que reciben los entes territoriales por parte del gobierno central para satisfacer las necesidades de la población, tiene destinación específica para salud, servicios públicos, agua potable y saneamiento básico, educación, calidad y gratuidad, es decir, "Son recursos estables y permanentes. A través del gobierno central los gobiernos locales tienen la facilidad de financiamiento y/o cofinanciación de los proyectos establecidos en los Planes de Desarrollo Local. La Ley 715 de 2001 establece el Sistema General de

Participaciones SGP y competencias territoriales, reglamentadas en la Ley 1176 de 2007 y 60 de 1993, las cuales establecen los montos y especificación de los gobiernos locales en los SGP. O a través del Fondo de Ahorro Público y los Fondos de inversión que tiene el gobierno nacional (Urrego, 2015, 67). Sin embargo, en la década del noventa debido al crecimiento de la deuda pública del Estado Colombiano, pero no de los ingresos, estos recursos se modificaron en monto presupuestal, para reducir el déficit de las finanzas del gobierno central y que si transferencia dependieren en gran medida de las fluctuaciones de los ingresos corrientes de la nación. Por ello, se modificó el sistema de transferencias mediante “Acto Legislativo 01 de 2001 (estableció un período de transición 2002-2008 y se realizó mediante la Ley 715 del mismo año), reformado por el Acto Legislativo 04 de 2007 (estableció un nuevo período de transición 2008 - 2016 y se realizó mediante la Ley 1176 del mismo año), convirtió el situado fiscal y la participación municipal en el Sistema General de Participaciones (SGP). Así mismo, el SGP modificó la manera como se asignaban los recursos de la Nación a los entes territoriales, puesto que en adelante el aumento de las transferencias sería el promedio de la variación porcentual de los recursos transferidos en los cuatro años anteriores (Para determinar los recursos a transferir se tomó como base el monto asignado en 2001 (Acto Legislativo 01 de 2001) y el de 2007 (Acto Legislativo 04 de 2007) para hacerlo crecer año tras año con la inflación más unos puntos reales adicionales). (Franco y Cristancho, 2012:255).

- **Endeudamiento público:** recursos que tienen por objeto el cumplimiento de las obligaciones contractuales correspondientes al pago de capital, los intereses y las comisiones originadas en operaciones de crédito público (crédito externo, interno, emisión de bonos (DNP, 2012). El endeudamiento público está reglamentado de conformidad con la Ley 51 de 1990, Ley 358 de 1997, Decreto 111 de 1997, Decreto reglamentario 696 de 1998, Ley 819 de 2003 (Urrego, 2015).
- **Regalías:** representan el Acto Legislativo 05 de 2011, modificó los artículos 360 y 361 de la Constitución Política -desarrollados por la Ley 141 de 1994- eliminó el Fondo Nacional de Regalías y creó el Sistema General de Regalías, el cual, según la exposición de motivos de la Reforma Constitucional, busca que “abarque la totalidad de los recursos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, a que tiene derecho el Estado” (Congreso de la República de Colombia, 2010: 2). Es decir, todos los recursos provenientes de las Regalías, incluyendo las que se giran directamente a municipios y departamentos, pasarán en adelante por el Sistema General de Regalías. Así mismo, el nuevo artículo 361 de la Carta Política, reconoce el derecho de los entes territoriales de ejecutar directamente los recursos provenientes de las regalías, pero limita su participación al 10% del total de los recursos del Sistema General de Regalías. En consecuencia, el gobierno del nivel central adquirió un mayor protagonismo en cuanto al manejo de los recursos de las regalías y la autonomía de los entes territoriales se redujo (Franco y Cristancho, 2012: 255- 256).

Por su parte, la “Misión Wiesner de 1992” presentó en su informe final titulado “Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal” en el que se recomendó que la descentralización debe encaminarse a la gobernabilidad y gerencia del sector público local, es decir, la descentralización debe: i) asegurar objetivos de eficiencia y equidad; ii) estimular el esfuerzo fiscal propio y iii) apoyar una mejor gerencia y gobernanza local. En esta forma, la descentralización se enmarca en el reparto equitativo de competencias y previsión de bienes y servicios públicos, pero, según las recomendaciones de esta misión, es necesario articular las transferencias de las competencias al esfuerzo fiscal local, al respecto indica Wiesner (1992:25).

Bajo el enfoque de la “descentralización para el desarrollo”, el proceso no termina con la transferencia, sino que comienza con ella, la transferencia no es un fin, sino un medio; un instrumento de política con el cual se busca inducir una reciprocidad regional y/o municipal en términos, tanto del manejo de los recursos cedidos como de un mayor esfuerzo fiscal propio. Se crea así un efecto multiplicador que le da dinámica al proceso y que lo hace sostenible a lo largo del tiempo... Aquí radica la diferencia entre “descentralización como reparto”, que es estática, y “la descentralización como desarrollo” que es dinámica.

Para finales de la década del noventa e inicios del siglo XXI, la capacidad y gestión de los gobiernos locales se ve limitada por el déficit fiscal local, que su sumado al déficit fiscal nacional, hizo necesario la formulación e implementación de una política fiscal. De esta manera regular el déficit mediante el control del gasto de funcionamiento, la deuda pública y profundizar así la descentralización fiscal, mediante

el traslado a los gobiernos locales de la responsabilidad sobre la ejecución de su presupuesto público, la racionalización y priorización del mismo.

De este modo, la Ley 617 de 2000 buscó fortalecer la capacidad de gestión local, a través de la medición del desempeño fiscal de los gobiernos locales, al disponer de umbrales que dan cuenta de la capacidad de ingresos locales y, por tanto, posibilitan la categorización municipal y departamental. Por su parte, “la finalidad de esta Ley 617 de 2000 produce una transformación de la función del Estado, radicado en el cambio de tareas, responsabilidades fiscales y formas para desempeñarlas en una liberalización de sus cargas, redefinición de sus competencias y capacidad fiscal” (Carmona y Urrego, 2014:587).

### **3. Lo territorial, una cuestión de recursos financieros en el municipio colombiano a partir de 1991**

Lo territorial en los municipios colombianos vincula la descentralización fiscal profundizada en la constitución política de Colombia de 1991, en cuanto se robustece en la planificación y ordenamiento de la población, la disposición y uso del suelo en clave de gobierno local que permite la financiación de la descentralización, a través de los impuestos. Los impuestos tienen su origen en el precepto Constitucional según el cual todos los nacionales están en el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad (artículo 95, numeral 9° de la Constitución Política de Colombia). Como el sistema tributario colombiano se ajusta al principio constitucional de legalidad, la facultad impositiva radica en el órgano legislativo del poder público, así

lo expresan los numerales 11 y 12 del art. 150 de la carta constitucional, que enuncian la responsabilidad del Congreso de establecer las rentas nacionales, fijar los gastos de la administración, determinar contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales, en los casos y condiciones que establezca la ley.

Desde la constitución de 1886 se establecían tributos cuya explotación era exclusiva de las ciudades y los departamentos. La constitución de 1991 también dejó esto muy claro y dentro de su articulado protegió las rentas municipales. En su artículo 362<sup>4</sup>. Añade la Constitución en su artículo 294 que las leyes nacionales no pueden conceder exenciones o tratos preferenciales sobre los tributos territoriales y el 317 puntualiza: "Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización".

En su artículo 150 la Constitución estableció el principio de legalidad de los impuestos, al consagrar como función del Congreso: "Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales..." Acorde con este principio, la Corte Constitucional (En sentencia C-537 de 1995) interpreta que la ley que cree una determinada contribución debe definir también directamente los sujetos pasivos, los hechos, las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

Para establecer un impuesto municipal se requiere previamente de una Ley de la República que autorice su creación. Una vez creado el impuesto por una ley, los municipios adquieren el derecho a administrarlo, reglamentarlo y manejar-

lo como lo consideren conveniente, de acuerdo con sus necesidades, sin que pueda el Congreso injerir en su administración, recortarlo, conceder exenciones, tratamientos preferenciales, extenderlo, o trasladarlo a la nación, salvo el caso de guerra exterior. El municipio es el núcleo de una Nación, de él depende una buena organización social y el devenir de la familia y del mismo Estado. Es la organización primaria creada por el hombre para desarrollar su ser social, es el ente a quien él reclama su mejoramiento en las condiciones de vida y por esta razón la comunidad que gobierna le permite hacer uso de los recursos geográficos, políticos, económicos y culturales, y le confía la tarea de alcanzar un mayor grado de civilización de su conglomerado.

En esta esfera la acción del Estado debe ser la más eficiente y eficaz y debe propender por solucionar los problemas de la vida cotidiana. Es, además, el espacio más propicio para la participación integral en lo político, en lo social y en lo económico. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

En el artículo 287 de la Constitución Política estableció que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal

---

4 "Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares. Los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior".

virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

En teoría, la aplicación del modelo de descentralización fiscal implica tomar una de dos decisiones 1: en la primera, los gobiernos subnacionales legislan y recaudan autónomamente los impuestos necesarios para la financiación de sus competencias, mientras que, en la segunda, el gobierno central legisla y recauda la mayor parte de los impuestos, para luego distribuir un alto porcentaje a los gobiernos subnacionales, mediante un sistema de transferencias que compense las diferencias en capacidad fiscal 2 (Bonet), estimule el esfuerzo fiscal y logre cabalmente la financiación de los bienes y servicios a cargo del estado. La decisión que se tome configurará el grado de concentración de las responsabilidades de ingreso y de gasto en los niveles de gobierno y a su vez, determinará el nivel de competencias que deba asumir cada nivel de gobierno, las cuales deberán ser capaces de ser financiadas con el esquema fiscal adoptado (Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, 2005:9).

Sus competencias deben ser ejercidas respetando los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Una de las herramientas fundamentales para lograr la evolución y el crecimiento de las comunidades, son los tributos que se establecen y se proyectan para dar vida a través de políticas que permitan el mejoramiento continuo y la consolidación de un mejor nivel de vida, para ello, argumentan Meneses et al. (2008:33):

La ejecución de las recetas proferidas por el Fondo Monetario Internacional estableció una serie de medidas que terminaron internalizadas en los entes territoriales centrales, descentralizados y públicos del Estado. Así, la aparición de figuras como las categorías departamental y municipal, y con ella, la ganancia o pérdida de la misma por cuenta de los acertados o malos manejados de los recursos públicos, sería el abre bocas de una serie de criterios mucho más contundentes para que en los entes territoriales se auspiciará el escenario de la búsqueda de recursos o buen manejo de los poseídos, so pena de que perdieran la categoría definida por el Estado (DNP) o en su defecto pasaran a ser intervenidos por los diferentes entes de control y de planeación, previsto en la Ley 358 de 1997, frente a la relación ingresos y gastos con respecto a los indicadores y señales arrojados a partir de la información financiera de cada ente territorial.

Esto significa que cada uno de los gobernantes debe tener claridad y coherencia con las políticas sociales establecidas enmarcadas en satisfacer las necesidades básicas tales como salud, educación, vivienda, entre otros. Lo que conduce a una buena toma de decisiones y acciones conjuntas para dar por cumplida dichas políticas y ayudar al crecimiento y desarrollo local, además es necesario que los gobernantes dispongan de una claridad y conocimiento de las finalidades que se tienen, que se dé una mayor orientación y armonización de la planificación, y la administración de las finanzas públicas locales, y que con autonomía propia se propenda por el desarrollo y el cubrimiento de esas necesidades básicas fundamentales, es de entender que la descentralización en Colombia nace en la década de

los ochenta en un contexto de reformas que apuntaron a mejorar las condiciones de financiamiento local a través de los tributos, donde los gobernantes tenían todas las condiciones y autonomías para consolidar su propia estructura administrativa y de sostenibilidad.

En cuanto a los mecanismos de financiación, la Constitución colombiana de 1991 establece claramente el tipo de acompañamiento que debe dar el Estado con respecto al crecimiento y desarrollo de los departamentos y municipios. Ajustes que condujeron para que se presentaran dificultades en cuanto al manejo de recursos y la consecución de lo consagrado, hecho que produjo la actual situación de crisis de las finanzas territoriales frente a los planteamientos proferidos por el Estado a saber. Al respecto, el Estado comenzó a desembolsar una importante cuantía de recursos para que los entes respondieran a las tareas encomendadas con respecto a educación, salud, servicios públicos e infraestructura, precepto que implicó reajustes en la estructura de la administración pública territorial:

La financiación del desarrollo territorial está determinada por el modelo de descentralización vigente en el país. En efecto, con base en la definición de Colombia como un Estado unitario, organizado en forma descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, se ha estructurado un esquema tributario para fortalecer los ingresos propios y propiciar la redistribución entre entidades territoriales, se ha diseñado un esquema de transferencias intergubernamentales y se han expedido normas para el acceso al crédito (Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, 2009:6).

El incremento de los gastos centrales terminó sobrepasado por los gastos de

los entes territoriales, que con cargo a los empréstitos y encargos fiduciarios de recursos en compañía con el Estado central tomaron los recursos disponibles para la descentralización; base para auspiciar una serie de desembolsos que no serían compensados por obras o la superación de las necesidades registradas en cada departamento y municipio del país. En consecuencia, el amplio margen de gastos y la baja estructura fiscal presentada por los entes territoriales, deterioro además de las finanzas regionales, la capacidad del Estado para continuar financiando el esfuerzo que representaba para el efecto, entregar una estructura financiera descentralizada que, bajo expectativa, se esperaba que contribuyera al mejoramiento de las condiciones locales.

#### **4. Administración de recursos financieros en el municipio colombiano**

El Estado colombiano dispuso para las entidades territoriales de una gama de herramientas que conllevarán a superar el déficit fiscal especialmente a finales de los años 90. Para ello constituyó una serie de normas para superar el ejercicio fiscal territorial (como es el caso de la Ley 617 de 2000, al igual que la ley 819 de 2009) e implementar con éstas un régimen de disciplina fiscal. No obstante, el excesivo centralismo desconcentrado en materia del régimen político y de hacienda pública, ha convertido tanto los Departamentos como a los municipios en delegados del Gobierno Nacional.

En conformidad con los principios de unidad del Estado Nacional, éste modelo perpetúa su ejercicio de tutela sobre las entidades territoriales, significa que ejerce el poder en nombre de los territorios definiendo anormalmente las prioridades de inversión social, situación acelera de

crisis de legitimidad y gobernabilidad de los gobiernos locales debido a la excesiva restricción a la democracia, perdiendo capacidad y convirtiéndose en un ente vulnerable ante la crisis fiscal. El sesgo fiscal por parte el nivel central ha llegado hasta el punto de no contemplar la democracia local, incluso considera la opción de extinción de aquellas entidades territoriales que no son viables en materia presupuestal y financiera.

Las leyes de racionalización del gasto y de saneamiento fiscal (Ley 617 e 2000) son políticas contrarias al modelo descentralizador de la Constitución de 1991, el fundamento se encuentra en que esta norma de política fiscal es redactada de manera generalizada, cuando en el fondo cada entidad territorial asume la prestación de los servicios en situaciones muy diferentes que por materia de categorización se encuentran en desventaja. Considera (Dowbor, 2009:189):

El papel del Estado es central en una crisis de dimensión mundial. Dada la extrema fragilidad de los instrumentos de gobierno global, el eje estratégico de construcción de los nuevos sistemas de regulación pasará más por la articulación de políticas nacionales que por los avances en una esfera propiamente global. El Estado aparece, entonces, con una función reforzada, tanto en lo que respecta a los equilibrios internos como en la redefinición de las reglas del juego entre las naciones.

En este sentido, el orden de poderes se conserva, restando capacidad de gestión a los entes particularmente locales y regionales, quienes se encuentran del nivel medio, entre otras figuras institucionales. El acatamiento a las directrices que del lado central y del orden regional establecidos a manera de puente en cuanto

a las gestiones y tareas que deben acometer cada uno de los estamentos entre sí, muestra en términos estructurales, el marco de organización al que obedece la administración pública territorial en el país, pero en pocos casos, se reitera la posibilidad de que los entes cuenten con elementos suficientes para acrecentar la capacidad institucional, puesta en duda frente a los más mínimos detalles o con casos de extremo interés como el manejo económico de la administración local.

## **5. Municipios del Magdalena Medio, entre lo fiscal y lo territorial**

La administración de los recursos en los municipios colombianos desarrolla un modelo de estructura municipal semi-descentralizada, es decir, se interpreta "semidescentralizada" porque parte de las responsabilidades frente al desarrollo de los municipios recaen también en el gobierno central, que gira recursos por medio de las denominadas transferencias de la nación. El modelo de descentralización busca tener claridad de las necesidades y de los diferentes problemas que se presentan en medio de las comunidades de las municipalidades. De esta manera poder atender todo tipo de situaciones de manera inmediata acorde con los planes, programas y proyectos propuestos por los diferentes actores dentro del plan de desarrollo de cada uno de los municipios basado en acciones financieras para mantener, sostener y visualizar un crecimiento permanente.

Es importante traer a colación que la mirada contemporánea de medición a la gestión de los municipios como lo expresa la Ley 617 de 2000, se hace con criterio en el que hay elementos que se asemejan a como se analiza la gestión a las empresas privadas. En ese marco,

las finanzas públicas son determinadas por la racionalización y priorización de la inversión pública y, por consiguiente, debe haber una balanza entre pérdidas, ganancias y una estructuración de su balance financiero, por ello, las acciones que desarrolla una administración municipal están encaminadas a plantear retos, visualizar alcances y calcular las cuantías de financiación social de todas las metas propuestas. Sin embargo, ¿lo planteado en la Ley 617 del 2000 está acorde con las capacidades fiscales y administrativas de los municipios?

Por otra parte, la aparición de la reciente Ley 1454 de 2011<sup>5</sup> sobre ordenamiento Territorial en Colombia bajo un carácter más institucional y territorial, que espacial-geográfico, conlleva a replantear la mirada física que han guiado las disposiciones en dicha materia. Si bien, se contienen los parámetros establecidos por la Ley 388 de 1997<sup>6</sup> con respecto a ello, la combinación de ambas exige un planteamiento mucho más corporativo y gubernamental de lo que implica hacer gestión del ordenamiento desde la administración local o subregional en correspondencia con lo territorial, que no ha sido abarcada y poco articulada a la estructura gubernamental en sí.

La revisión del componente territorial en los municipios del Magdalena Medio en la lógica de la Ley 1551 de 2012 (Modernización Municipal), exige una revisión mucho más integral sobre lo que hasta ahora ha sido alentado frente al tema. La posición de un reordenamiento administrativo, espacial, físico, geográfico e institucional se teje en ambas direcciones. En primera instancia, respecto a la manera de entender los territorios en tanto municipios grandes, municipios intermedios y municipios básicos, a la par con la consecuente interacción que de esto surge con el Gobierno nacional, en tanto reciprocidad regional, en segunda instancia.

La necesidad de orientar el ordenamiento hacia propósitos más amplios de la cosmovisión local representa en términos generales la posibilidad de focalizar recursos para fines más concretos. Depende de la concepción básicamente local la constitución de un marco multi-local de aplicación, entendimiento y propulsión del ordenamiento territorial, por cuanto es claro bajo la nueva ley, que el ordenamiento está más arraigado a la capacidad de integración entre municipios que a una sola manifestación o pretensión básica de intereses estrictamente locales.

El Magdalena Medio que se ubica en el centro geográfico de la zona más desa-

---

5 También es conocida como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, tiene entre sus principios la equidad social y el equilibrio territorial, el cual busca articular y aprovechar los recursos de los municipios, para dar solución a problemáticas que tienen en común el tema de la disposición y ordenamiento del suelo.

6 El CONPES 3870 (2016:22-23) señala: "Los POT municipales y distritales que se formularon a partir de la expedición de la Ley 388 de 1997 constituyeron un ejercicio serio para ordenar el territorio y sus inversiones en el largo plazo. Sin embargo, junto al hecho de que 81% de estos POT superaron su vigencia y requieren actualización, estos instrumentos de ordenamiento territorial presentaron deficiencias como herramientas efectivas para el ordenamiento y la planeación integral del territorio. Según las evaluaciones disponibles, varias fueron las deficiencias de estos POT. Por ejemplo, en la evaluación hecha por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2015) el 60% de los POT presentó un deficiente planteamiento en materia de visión, política y estrategias generales. Ningún POT reguló usos en el suelo suburbano y tan solo el 3% planteó una visión o modelo territorial, la cual fue calificada como deficiente. Únicamente el 1% consideró determinantes regionales, lo que impide la articulación con municipios vecinos. Por otro lado, el 32% de los POT definió el perímetro de suelo urbano sin considerar la provisión de servicios públicos. El 34% definió suelos de expansión sin establecer restricciones de uso, densidad y garantía de servicios públicos. El 29% identificaron y categorizaron amenazas y un 52% determinó deficientemente los suelos de protección, incluso el 14% no los consideró.

rollada del país está conformada por al menos 34 municipios de 5 departamentos, pero este ejercicio se plantea para los que se ubican en el departamento de Antioquia a saber: Caracolí, Maceo, Puerto Triunfo, Puerto Nare, Yondó y Puerto Berrio del Magdalena Medio Antioqueño. Todos excepto se ubican en la sexta categoría. Su desarrollo en todo sentido está por detrás del desarrollo de otras subzonas de Antioquia como El Valle de Aburrá, El Oriente, se encuentra más o menos al mismo nivel del Suroeste y el Norte, pero con un poco más de desarrollo promedio que la zona de Urabá.

En la subregión antioqueña se tiene alta incidencia del fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia armada, como Puerto Berrio, municipio receptor de desplazados y de ocupación informal. En lo ambiental, se presentan tensiones en los usos y ocupación del suelo, entre los centros poblados y la actividad minera, las iniciativas de conservación y los usos del suelo para la agricultura y entre los procesos de urbanización y los usos pecuarios versus las Iniciativas de conservación.

Por otra parte, en materia fiscal, la austeridad administrativa (Ley 617 del 2000) según el diagnóstico del territorio Magdalena Medio para el año 2013 centro de estudios regionales del Magdalena Medio, tiene un promedio del 59%, es decir, que más de la mitad de los ingresos corrientes recaudados son gastos de funcionamiento, salvo Yondó, que no supera un 40% para el 2011. A su vez, los municipios de esta zona tienen una alta dependencia de las transferencias de la nación, con un promedio de dependencia de alrededor del 60% y una baja tributación exceptuando los que reciben regalías por el petróleo como Yondó y Puerto Triunfo. Los ingresos predominantes de los municipios son de predial e industria y comercio.

En resumen, se presenta una región con debilidades en el aspecto social e institucional pese a sus fortalezas productivas, agrícolas y minero energéticas. Esto se ve reflejado en la baja capacidad de generación de ingresos en la mayoría de los municipios y una alta dependencia de transferencias de la nación; lo cual condiciona los proyectos de inversión en el territorio (Picón y Ardila, 2013).

Así, que, la metodología de la Ley 617 de 2000, desconoce para la asignación y administración de los recursos al interior de los municipios algunos aspectos y simplemente no eleva a prioridad algunos componentes territoriales fundamentales para el análisis de este tema. El primero componente es el demográfico, en la medida que los municipios del Magdalena Medio Antioqueño, está condicionada su planificación y gestión administrativas, no solo por demandas sociales, sino por lógicas de ocupación del suelo, sin control urbano y rural.

El segundo componente es el económico, eje fundamental para percibir el desarrollo de los municipios, y en el cual se presentan grandes dificultades, de un lado, los ingresos corrientes de libre destinación de los municipios son condicionados por la ineficiente gestión tributaria de estos, que se dificulta por la desactualización en la tasa de los impuestos, por otro lado, por la cartografía desactualizada de los usos del usos y vocación del suelo, la mora en el cobro de impuestos, la poca cultura de pago y, a su vez, el número de población no es siempre garantía para ampliar la base tributaria. Una de las respuestas, aunque no la única para solucionar esta coyuntura, es lo que se denomina esfuerzo fiscal de la Ley 617 del 2000, el cual responde a la lógica de reducir el estado municipal para la ampliar la garantía de la calidad

de vida, establecido en el artículo 311 de la Constitución.

El esfuerzo fiscal busca priorizar las acciones de la administración en aras de su sobrevivencia como empresa pública y fundamentalmente en la consecución de los recursos financieros, con el fin de cumplir a cabalidad con el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. Las estrategias de este esfuerzo se deben gestionar y concretar en dos sentidos. De un lado, se debe llevar a cabo las tareas normativas para la ejecución de propósitos establecidos frente al saneamiento, al agua potable, a la salud y a la educación. Y de otro lado, se debe emprender una serie de acciones sociales, culturales y económicas a financiar, que deben ser acometidas con recursos propios. Estos recursos obedecen a la capacidad de gestión local para que su base se amplíe y sea sostenible.

Es decir, con la Ley 617 de 2000 la consecución de los recursos financieros radica en la capacidad de las políticas administrativas locales para que los municipios sean autofinanciables. Por tanto, las administraciones municipales del Magdalena Medio deben arremeter acciones para mejorar los hábitats urbanos-rurales, a través de iniciativas de gestión puntuales en todo lo que tiene que ver con el mejoramiento de vías, mejoramiento de viviendas, apoyo de la producción, acceso a la educación y a la salud, entre otras obligaciones financiadas la mayoría de veces con recursos propios, contribuyendo al desarrollo local y a la concepción de una calidad de vida sostenible.

Es fundamental abordar de manera muy sutil y sencilla del deber ser y del deber hacer, en todo el ejercicio del modelo del sistema financiero territorial, que se ha llevado acorde con las normas y preceptos legales, establecidos para las municipalidades. Además, solventar y cumplir de forma transparente con el debido proceso en todo lo que tiene

que ver con los recursos destinados en una vigencia fiscal para cumplir a cabalidad con los presupuestos de inversión, a través de planes programas y proyectos, debe darse un adecuado funcionamiento como estructura política, organizacional y misional del ente gubernamental de cada municipalidad.

Se presenta la disyuntiva entonces propia de las ciencias económicas para los administradores de los municipios del Magdalena Medio elegidos democráticamente ¿Con pocos recursos cubrir tantas necesidades básicas del municipio? A su vez, estos municipios enfrentan retos de incursión en los bloques económicos a escala internacional, nuevas políticas de eficiencia presupuestal, incorporación de los capitales privados en la gerencia pública y exigencias en la reproducción de conocimiento e información sobre la capacidad de intervenir en el acceso o las rentas generados por la actividad económica en clave de la redistribución territorial (diferenciación de los usos del suelo para acceder a recursos territoriales en relación a la clasificación socioeconómica y ubicación físico-espacial).

El cambio para la zona implica también un reto para sus habitantes, porque precisamente debe buscarse la manera coherente de proyectar la obtención de recursos para inversión pública, de acuerdo con las normas legales establecidas, y principalmente con recursos que por propia gestión realice el alcalde. No existe una paridad entre el creciente número de obligaciones que debe cubrir el gobierno local versus las posibilidades de ingresos que proyecta a través de indicadores de fiscales. Las administraciones de los municipios del Magdalena Medio no pueden imaginar, ni crear nuevos impuestos, por tanto, deben limitarse a los tradicionales como son el predial, industria y comercio, avisos y tableros, degüello ganado menor, alumbrado público, delineación urbana y ocupación vial, pero debe entonces

apelarse a buscar otras maneras de desarrollarse.

Sin embargo, pudiera decirse que, para las necesidades de la creciente población, los recursos no alcanzan y más para cubrir las problemáticas de una comunidad que depende de la producción primaria (de base agrícola y pecuaria) como ha sido el caso de los municipios del Magdalena Medio. Por otra parte, falta realizar en materia de administración poblacional, en especial la rural, una serie de actividades, tales como asesorías técnicas, mejoramientos de vivienda, mantenimiento de caminos, saneamiento de aguas residuales, capacitación en emprendimiento, construcción de equipamientos de acopio entre otros. Sin embargo, estas comunidades no generan tributos en la misma proporción al cubrimiento que debe hacerse de sus problemáticas, y siempre habrá para el municipio un faltante que debe cubrirse con otros frentes.

Para esto, los gobiernos municipales del Magdalena Medio deben procurar el pago de las obligaciones tributarias por parte de los ciudadanos y la responsabilidad de hacerlo en las fechas que los municipios y la normatividad lo designan, a su vez, los municipios deben atender con presteza la realización de las actualizaciones catastrales, pues son tareas ineludibles que pesan sobre los ingresos propios. En el manejo de los temas presupuestales, uno de los pasos a tener en cuenta son las directrices de priorización de la inversión pública y ejecución de acciones concertadas, establecidas en el proceso planificador a escala local, para mejorar la calidad de vida de la población.

Por su parte, en los planes de ordenamiento territorial, a través de la clasificación de los usos del suelo, es la base que posibilita la ampliación de recursos tributarios por medio de la relocalización de actividades productivas, empresariales y económicas. Los lineamientos para el ordenamiento te-

ritorial de Antioquia, Gobernación de Antioquia (2013:17) expone: “el Magdalena Medio debe Transitar hacia una estructura urbano-regional más equilibrada y mejor conectada. Desarrollar propuestas para interconectar los centros subregionales entre sí y con los centros urbanos de su influencia y proteger los suelos con potencialidad de uso agrícola y agropecuario, a fin de garantizar la seguridad alimentaria”.

La necesidad de preservar las condiciones de equilibrio urbano regional conforme a las condiciones que expone la intervención física sobre el territorio del Magdalena Medio y los alcances que dicha materialización puede arrojar en el tiempo, es un reto que advierte a esta subregión del departamento de Antioquia la necesidad de internalizar los grados de dependencia e interacción que tienen con el resto de subregiones y de la composición total del departamento. A su vez, independiente a la estructura financiera y presupuestal que rodea los municipios de esta subregión, no debe olvidarse que tienen las características de administraciones públicas del orden territorial, que si bien es una vinculación más que obvia con la relación entre el ente y el territorio, los requerimientos en cada uno de ellos no están sujetos sólo a las condiciones con que son utilizados los recursos y la evaluación que con cargo a ellos se hace para ubicarlos en un escalafón que tiende a comportarse como una figura paliativa. Indica Picón y Ardila (2013:124):

... el Magdalena Medio concentra una gran riqueza en recursos renovables y no renovables, al igual que una ubicación geoestratégica para el relacionamiento económico y productivo con el resto del país. Como nuevos escenarios de interconexión para mejorar en la región la conectividad vial, férrea y multimodal con todo el país, abriendo las puertas al territorio y, por ende, brindando una

oportunidad hacia el comercio nacional e internacional. Propone también ..... que las fortalezas y oportunidades en materia económica proyectadas para la región del Magdalena Medio, sólo pueden ser realmente aprovechadas si los componentes sociales se fortalecen, pues si bien, existe un panorama favorable para el aumento del flujo de mercancías, pasajeros y producción a través de nuevos canales de comunicación en sus distintas modalidades; es vital invertir en el capital social de la región para continuar disminuyendo la brecha social y las condiciones de pobreza de los habitantes. En esa medida, es importante mantener la inversión en proyectos sociales que prioricen bienes meritorios como los relacionados con la educación superior, la salud de calidad, los servicios públicos domiciliarios y los entornos productivos.

En la Tabla 1 se presenta información de los indicadores fiscales que dan cuenta de la gestión financiera en los municipios del Magdalena Medio desde la perspectiva territorial y municipal. Se evidencia la problemática de la administración fiscal de los recursos públicos a favor de la satisfacción de las necesidades, que siempre serán mayores a los recursos. El panorama en el Magdalena Medio permite enfocar el sentido de la normativa de

la Ley 617 de 2000, la cual desconoce para la asignación y administración de los recursos, algunos aspectos, primero: lo demográfico, es decir, las condiciones socioeconómicas de la población y su relación con la ocupación del suelo que se establece en el territorio sin control; y, segundo: componente económico, pues los ingresos corrientes de libre destinación de estos municipios son condicionados por su ineficiente gestión tributaria, a su vez, se dificulta por la desactualización en la tasa de los impuestos, en la cartografía desactualizada, en la mora en el cobro de impuestos, la poca cultura de pago y que el número de población no es siempre garantía para ampliar la base tributaria.

La realidad fiscal en la que se encuentran los Municipios del Magdalena Medio Antioqueño durante los períodos 2010-2016, en todo lo que tiene que ver con su gestión administrativa y financiera, evidencia el estado de una descentralización administrativa y fiscal priorizada por la Constitución Política de 1991, un gobierno local sostenible<sup>7</sup> más no solvente<sup>8</sup> en materia fiscal, lo que presupone una constante variación en el indicador de viabilidad fiscal, Caracolí se sostiene con un indicador de desempeño fiscal que fluctúa entre 60 y 70 puntos, es decir, es un municipio vulnerable<sup>9</sup> fiscalmente. Lo anterior también indica que la descen-

---

7 Son las entidades para las cuales el indicador de desempeño fiscal se situó entre 70 y 80 puntos. Su situación es similar a los del grupo solvente, pero la magnitud de los indicadores es menor.

8 Corresponde a las entidades territoriales cuyo indicador de desempeño fiscal fue igual a superior a 80 puntos. Estos departamentos gozan de unas finanzas saludables, en el sentido de que cumplen con los límites de gasto de la ley 617 de 2000, generan ahorro corriente, el gasto en inversión es alto, sus ingresos les permiten tener un amplio respaldo del endeudamiento y los recursos propios pesan de manera importante, como contrapartida a los recursos del SGP. Estas entidades, tienen mejores condiciones de solvencia financiera, comparadas con el resto.

9 Corresponde a las entidades cuyo indicador de desempeño fiscal está entre 60 y 70 puntos, lo cual, significa que, aunque pueden cumplir con los límites de gasto de la ley 617 de 2000 y generar ahorros propios, dependen de manera importante de las transferencias y son entidades expuestas a desequilibrios en sus finanzas como consecuencia de choques en sus estructuras financieras. Estas entidades mantienen apenas un nivel de equilibrio relativo en su balance fiscal, pero sin presentar excedentes que les permita sortear holgadamente algún desequilibrio en sus finanzas.

**Tabla 1**  
**Indicador de desempeño fiscal -Ley 617 de 2000 - en los municipios del Magdalena Medio entre los periodos del 2010 al 2016\***

Municipios	Año 2010					Año 2011				
	Autofinanciación de los gastos de funcionamiento y de las regalías	Dependencia de las transferencias de la nación y de las regalías	Generación de recursos propios	Desempeño fiscal	Categoría	Autofinanciación de los gastos de funcionamiento y de las regalías	Dependencia de las transferencias de la nación y de las regalías	Generación de recursos propios	Desempeño fiscal	Categoría
Caracolí	90.87	66.35	59.22	54.39	6	93.81	36.09	41.41	62.89	6
Maceo	75.35	48.00	70.84	71.43	6	114.74	45.81	62.47	53.55	6
Puerto Triunfo	65.77	51.91	81.88	77.19	6	67.79	52.67	69.14	76.75	6
Puerto Nare	98.80	67.71	81.13	56.78	6	97.76	63.23	68.91	59.80	6
Yondó	29.79	76.67	88.03	81.03	5	28.46	75.56	88.07	82.05	5
Puerto Berrío	69.37	40.20	91.70	78.62	6	100.29	28.43	81.03	57.02	6

Municipios	Año 2012					Año 2013				
	Autofinanciación de los gastos de funcionamiento y de las regalías	Dependencia de las transferencias de la nación y de las regalías	Generación de recursos propios	Desempeño fiscal	Categoría	Autofinanciación de los gastos de funcionamiento y de las regalías	Dependencia de las transferencias de la nación y de las regalías	Generación de recursos propios	Desempeño fiscal	Categoría
Caracolí	61.68	64.69	41.99	64.28	6	71.87	75.27	41.68	62.54	6
Maceo	61.92	60.63	59.76	71.59	6	98.66	67.74	71.89	58.78	6
Puerto Triunfo	64.53	68.29	70.25	72.03	6	54.15	62.56	73.96	72.06	6
Puerto Nare	72.71	56.24	81.22	72.82	6	63.01	70.96	72.63	71.12	6
Yondó	33.36	71.03	87.08	78.93	5	38.93	67.55	86.50	79.61	5
Puerto Berrío	73.80	33.97	59.51	75.69	6	45.89	36.47	86.92	82.09	6

\* Están expresados en porcentajes y corresponden lo siguientes indicadores i) Autofinanciación del funcionamiento = Gasto funcionamiento/ ICLD \* 100%; ii) Dependencia de las transferencias = Transferencias + Regalías + Otras Transferencias/ ingresos totales \* 100%; iii) Generación de recursos propios = Ingresos tributarios / ingresos corrientes \* 100% y iv) el Indicador de desempeño Fiscal: Variable que resume 6 indicadores (Autofinanciación del funcionamiento, Magnitud de la deuda, Dependencia de las transferencias, Generación de recursos propios, Magnitud de la inversión y Capacidad de ahorro) en una sola medida, con escala de 0 a 100.

**Tabla 1. Continuación**

Municipios	Año 2014					Año 2015				
	Autofinanciación de los gastos de funcionamiento	Dependencia de las transferencias de la nación y de las regalías	Generación de recursos propios	Desempeño fiscal	Categoría	Autofinanciación de los gastos de funcionamiento	Dependencia de las transferencias de la nación y de las regalías	Generación de recursos propios	Desempeño fiscal	Categoría
Caracolí	62.49	65.55	36.72	63.55	6	64.15	71.20	45.68	64.31	6
Maceo	55.09	71.23	62.31	71.36	6	54.33	71.35	75.49	76.21	6
Puerto Triunfo	61.43	57.55	47.55	71.77	6	65.97	46.54	64.93	76.68	6
Puerto Nare	69.55	64.69	77.92	74.41	6	79.25	60.79	71.57	78.05	6
Yondó	39.65	71.18	88.31	80.11	5	34.32	73.10	85.37	80.10	5
Puerto Berrío	69.94	50.69	74.65	76.28	6	76.07	79.68	46.58	59.01	6

  

Municipios	Año 2016				
	Autofinanciación de los gastos de funcionamiento	Dependencia de las transferencias de la nación y de las regalías	Generación de recursos propios	Desempeño fiscal	Categoría
Caracolí	72.99	66.41	39.30	61.34	6
Maceo	54.97	65.48	74.13	75.37	6
Puerto Triunfo	65.30	50.08	66.88	76.66	6
Puerto Nare	68.39	61.32	72.18	73.30	6
Yondó	53.41	64.45	77.65	77.90	5
Puerto Berrío	74.52	67.98	24.16	61.75	6

tralización fiscal de estos municipios aún falta consolidarse, si por descentralización fiscal asumimos la capacidad del gobierno local por ser solvente presupuestalmente.

Hay que mencionar, además, la relación existente entre autofinanciación de los gastos de funcionamiento, la dependencia de las transferencias de la nación y de las regalías y la generación de recursos propios, puesto que dan cuenta, en cierta medida, de la descentralización fiscal en Colombia, por una parte, procura la efi-

ciencia y eficacia en la organización del Estado local y, por otra parte, la asignación de recursos se encamina al fortalecimiento del municipio como entidad fundamental de la organización político-administrativa del Estado colombiano; además, los gobiernos locales se encargan de financiar, con recursos propios, la provisión de bienes y servicios públicos. Es decir, el primer indicador da cuenta del esfuerzo fiscal por reducir y racionalizar los gastos, el segundo relaciona el grado de participación de

los gobiernos locales en los recursos de la nación y el tercero es el indicador que da cuenta de la capacidad de gestión de los municipios sobre la generación de sus propios recursos.

El municipio de Maceo es sostenible fiscalmente, solo en el 2013 se ubica como un municipio en riesgo<sup>10</sup>. Puerto Triunfo y Puerto Nare presentan poca variación en el indicador fiscal, manteniéndose como municipios sostenibles. Por su parte, Yondó es el único municipio del Magdalena Medio que presenta un incremento positivo en el comportamiento de su indicador fiscal, en el 2012 y 2013 es un municipio sostenible y en el 2014 y 2015, aunque no es representativo su avance, logra proyectarse como un municipio fiscalmente solvente. Por último, Puerto Berrio es el municipio con un indicador fiscal inestable, pasa de 2012 como municipio sostenible a 2013 como municipio solvente, pero en 2014 retorna a un indicador fiscal sostenible y en 2015, de forma vertiginosa evidencia un riesgo fiscal.

Sin embargo, en los seis municipios de la región del Magdalena Medios se evidencia un notorio esfuerzo fiscal relativamente homogéneo, estable y equilibrado, es decir, hay medidas de responsabilidad fiscal. Todos los municipios, especialmente, en el año 2013 presentaron una tendencia estable de aumento en dicho indicador a excepción de Maceo que tuvo una disminución notoria para el año 2014 y 2015. El municipio que bajo en cuanto a la gestión de lo financiero fue Puerto Berrio, lo que implica que según las leyes 617 de 2000 y 715 de 2001, la gestión pública de los municipios para la toma de decisiones en

cuanto a planes programas y proyectos en relación con la asignación de recursos no fueron del todo eficientes y eficaces.

De igual forma, se hace evidente que la incidencia de la administración de los recursos financieros en los municipios del Magdalena Medio, a través de los indicadores fiscales y su impacto en lo territorial, por una parte, desde lo administrativo está condicionado por ingresos totales, los recaudos tributarios, las transferencias, el gasto de inversión, los gastos de funcionamiento y la deuda pública. Por otra parte, lo tributario determina la ocupación y uso del suelo, sin articularse a consideraciones del ordenamiento territorial: conectividad ecológica de la región, desproporción entre la ocupación del suelo urbano y suelo de expansión programado, legalidad y legitimidad del modelo territorial propuesto, fragmentación ecológica del territorio, compactación del desarrollo urbanístico e industrial, preservación de la economía agropecuaria campesina, y justicia distributiva en la distribución de las oportunidades de búsqueda y captura de plusvalor y rentas de inversión privadas (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2012).

De acuerdo con lo anterior, cabe señalar la pregunta por el desempeño fiscal en los municipios del Magdalena Medio, en los años 2010 al 2016 y cómo fortaleció la descentralización fiscal procurada principalmente desde 1991. Esto dado que la descentralización fiscal representada en gran parte en el desempeño fiscal de los municipios de esta subregión de Antioquia es una cuestión de cumplimiento normativo e impositivo que se ajusta

---

10 En este grupo se encuentran las entidades con un indicador entre 40 y 60 puntos. Estos departamentos se encuentran en riesgo de generar déficit corriente por la insuficiencia de recursos propios, lo que los hace altamente dependientes de las transferencias y con probabilidad de incumplir los límites de gasto de la ley 617 de 2000. En este sentido, requieren atención especial para garantizar su solvencia financiera de largo plazo.

a asuntos de transferencias por parte del gobierno central, de competencias fiscales que frágilmente son llevadas a cabo. Es decir, aún es frágil la capacidad fiscal de estos municipios para ordenar los asuntos de gestión local provista por la combinación de la planeación local y las políticas públicas y, por tanto, los esfuerzos fiscales están, en su mayoría, enfocados en no sobrepasar el límite de inviabilidad financiera.

Cabe señalar que la descentralización fiscal, que tuvo lugar en las reformas de federalismo fiscal en América Latina, se concreta en los municipios del Magdalena Medio inexcusablemente en políticas y normativas de autofinanciamiento de gastos de funcionamiento y capacidad de ahorro que son medidos en la Ley 617 de 2000, quien establece su capacidad fiscal y, por tanto, están especialmente convocados, debido a su categorización, a reajustar sus gastos y a procurar un óptimo desempeño presupuestal, como producto de su propio esfuerzo fiscal.

Estas políticas y normativas acogen el establecimiento de los límites de gastos de funcionamiento de las entidades territoriales en relación con su disponibilidad de recursos de libre destinación. También consideran su situación financiera, administrativa en relación con sus ingresos corrientes de libre destinación y en procurar no depender de las transferencias del gobierno nacional para la financiación de los servicios de educación, salud y agua potable.

## 6. Conclusiones

La gestión en la consecución de recursos fiscales debe ser una alianza estratégica del estado, la empresa privada y las universidades que se centre en lo que la Constitución Política de 1991 denomina, en el artículo 2, las finalidades esenciales

del estado. Estas se pueden fortalecer en el marco de las necesidades básicas insatisfechas y, al mismo tiempo, este círculo estratégico le apueste a la construcción del desarrollo social y económico de las municipalidades del Magdalena Medio de Antioquia, y de todo el país.

Por otra parte, las condiciones económicas y fiscales del municipio colombiano, debe aún superar el papel que desde el nivel central le ha dejado como apéndice gestor de sus propios intereses. En esa medida, el entramado legislativo al paso de cada requerimiento de garantizar los fundamentales jurídicos para repensar la idea sobre el equilibrio fiscal y el saneamiento financiero y presupuestario con respecto a la relación de ingresos, obligaciones y los desembolsos de recursos en general.

El grueso de leyes que han emergido para solventar las condiciones estatales en materia territorial trastoca directamente la estructura político administrativo sobre la que hasta ahora se ha entendido que pueden trasegar los entes territoriales. Si bien, la descentralización administrativa, fiscal y presupuestal tuvo su espacio en la constitución de 1991, el desorden presentado en dichos componentes por parte de los entes territoriales, provocado por la propia improvisación del Estado, en consecuencia, terminó por agotar la capacidad de maniobra de la gestión pública, dejando para ellos más obligaciones y tareas que respaldo en materia de gastos y presupuestos. En este sentido, de la buena o excelente gestión municipal depende la interacción con los entes y estamentos del Estado central y regional.

Desde luego, lo anterior tiene como condición de posibilidad los ajustes a la administración pública territorial, la revisión del paquete de recursos por transferencias y el reajuste a los gastos, serían solo los pasos para establecer todo el paquete de

medidas que traería el buscar el equilibrio fiscal y presupuestal central y territorial.

El ajuste administrativo, contable, económico y financiero que ha sugerido el Estado colombiano desde la crisis fiscal, presupuestaria y de pagos de la deuda externa en 1998, aún continúa inerte en la realidad gubernamental e institucional de los entes territoriales en Colombia; más aún en los Municipios de menor categoría, cuyas reconversiones posibilitan en grado sumo la pérdida de categoría y de paso deja una estela de recusaciones en un camino que solo pueden transitar directamente los propios entes territoriales.

La pérdida de categoría municipal (ley 617 de 2000) y la reconfiguración de un nuevo ordenamiento territorial se extienden como anagrama de lo que puede ocurrir si por cuenta de los entes territoriales continúa la actitud pasiva y poco diligente para encarar las cuestiones, prerrogativas y temáticas que encierran el mejoramiento de la gestión municipal, que además de evitar la pérdida categorial, podría generar mejores opciones a éstos. No obstante, la revisión de dicho propósito ha recaído de nuevo en la dirección que al respecto puedan hacer las gobernaciones, estructuras para las cuales es importante que se revise con profundidad lo que podría implicar un ajuste pleno de los entes municipales en cuanto a la categoría municipal, y la responsabilidad que con cargo a ellos acarrearía dicha situación en general.

Es de gran importancia considerar en este panorama la administración financiera de los recursos públicos en los municipios, la gobernanza con que se gerencia, la participación y el apoyo incondicional de sus concejales en llevar a cabo todas las propuestas desde los planes, programas y proyectos planeados, debidamente argumentados y avalados por los actores

sociales, culturales, políticos, económicos y administrativos de acuerdo con sus necesidades y prioridades fundamentales. De otra manera la transparencia, la legalidad y el buen manejo de los recursos públicos, debe estar centrada en el cumplimiento de las normas vigentes para tales fines.

## Referencias Bibliográficas

- Bird, Richard (1981), **Finanzas Intergubernamentales en Colombia. Informe de la Misión de Finanzas Intergubernamentales**. Departamento Nacional de Planeación. Informe Final. Bogotá D.C.
- Carmona, Jefferson y Urrego, Gleidy (2014), **Panorama e impacto fiscal territorial creado al amparo de la Ley 617 de 2000. Restricciones y limitaciones para el desarrollo económico**. En Políticas públicas sociales y territoriales: reflexiones teóricas y estudio de caso. Carmen Jimena Holguín, Editora y compiladora. Cali: Universidad autónoma de Occidente. Pp 573-594.
- CEPAL (1996), **Descentralización fiscal en América Latina: balance y principales desafíos**. Proyecto regional de descentralización fiscal Cepal/GTZ, con el apoyo de la República Federal de Alemania a través de las Sociedad Amena de Cooperación Técnica. Disponible en: <http://archivo.cepal.org/pdfs/1996/S9600089.pdf>
- Congreso de la República (1991), **Constitución Política de Colombia de 1991**. Edición 2016. Temis. Bogotá D.C.
- Congreso de la República (2012), **Ley 1551 de 2012**. Bogotá. Diario Oficial. 48.483.
- Congreso de la República (2011), **Ley 1454 de 2011**. Bogotá. Diario Oficial. 48.115

- Congreso de la República (2009), **Ley 819 de 2009**. Bogotá. Diario Oficial. 44.654
- Congreso de la República (2001), **Ley 715 de 2001**. Bogotá. Diario Oficial. 44.654
- Congreso de la República (2000), **Ley 614 de 2000**. Bogotá. Diario Oficial. 44.168
- Congreso de la República (2000), **Ley 617 de 2000**. Bogotá. Diario Oficial. 44.188
- Congreso de la República (1997), **Ley 388 de 1997**. Bogotá. Diario Oficial. 43.091
- Congreso de la República (1994), **Ley 152 de 1994**. Bogotá. Diario Oficial. 41.450
- CONPES 3870 (2016), **Programa nacional para la formulación y actualización de planes de ordenamiento territorial: POT modernos**. Departamento Nacional de Planeación. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3870.pdf>
- Corte Constitucional (1995), **Sentencia 537 de 1995**. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-537-95.htm>
- Cuervo, Luis (2017), El rompecabezas de la intervención económica territorial. **Territorios**. No.2, pp.77-93.
- Departamento Nacional de Planeación (2012), **Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial**. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Departamento Nacional De Planeación (2009), **Desarrollo Territorial, Desempeño Fiscal**. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/evaluacion-y-seguimiento-de-la-descentralizacion/Paginas/desempeno-fiscal.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (2005), **Capacidad fiscal de los gobiernos territoriales colombianos**. Disponible en: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/CapacidadFiscal\\_2004.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/CapacidadFiscal_2004.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación (2001), Proyecto Profundización de la descentralización en Colombia. Estado del arte de la construcción de visiones **Documentos para el Desarrollo Territorial No. 46**. Bogotá D.C.
- Díaz, Manuel (2002), Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica. **Revista Economía, Sociedad y Territorio**, Vol. III, No. 11, pp. 387-407.
- Dowbor, Ladiarau (2009), La crisis no es solo económica. Reflexiones globales y algunos apuntes sobre Brasil. **Revista Nueva Sociedad**, No. 224, pp. 179-224.
- Franco, María y Cristancho, Felipe (2012), El federalismo fiscal y el proceso de descentralización fiscal en Colombia. **Revista Estudios de Derecho**, Vol. LXIX, No 154, pp. 236- 262.
- Gobernación de Antioquia (2013), **Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia Construyendo juntos acuerdos territoriales**. Disponible en: [https://www.usbcali.edu.co/sites/default/files/antioquia-sep\\_2013.pdf](https://www.usbcali.edu.co/sites/default/files/antioquia-sep_2013.pdf)
- Gobierno Nacional y la Federación Nacional de Concejos (2009), Fuentes de financiación municipales. **Revista Concejos en Contacto**. No 22, pp 1- 32.
- Gómez, Jairo (2017), **Gerencia pública y control fiscal**. Segunda edición. Editorial Universidad del Rosario, Bogotá. Disponible en: <https://books.google.com.co/books?id=VZg6DwAAQBAJ&pg=PT44&dq=ri>

- chard+bird+finanzas+intergubernamentales&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEWjt77rtjqjYAhUCOCYKHQCFDeUQ6AEIKDAA#v=onepage&q=richard%20bird%20finanzas%20intergubernamentales&f=false
- López, Guillem y Castellanos, Albert (2002), **Aproximación al concepto de esfuerzo fiscal**. Centre de Recerca en Economia i Salut (CRES). Disponible en: [https://www.upf.edu/documents/%202911971/6885433/%20Esforx\\_Fiscal.pdf/700310c1-ab9d-4344-aadd-d717d0bdc27b](https://www.upf.edu/documents/%202911971/6885433/%20Esforx_Fiscal.pdf/700310c1-ab9d-4344-aadd-d717d0bdc27b)
- Meneses, Orlando, Gutiérrez, Yilber, González, Gloria, Vergel, Jhon, Acevedo, Álvaro, Bueno, Álvaro y Arias, Armando (2008), **Política de saneamiento fiscal y financiero de los entes territoriales en Contraloría General de la República**. Disponible en: <http://www.contraloria.gov.co/documents/20181/464502/Pol%C3%ADtica+de+saneamiento+fiscal+y+financiero+de+los+entes+territoriales.pdf/9b5a47f7-93d0-4f31-824a-022f070baac8?version=1.0>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2012), **Bases conceptuales para la formulación del ordenamiento territorial departamental en el marco de la LOOT / ley 1454 de 2011**. Documento preliminar, para discusión. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Bases%20conceptuales%20para%20la%20formulaci%C3%B3n%20del%20ordenamiento%20territorial%20departamental%20-%20MVCT.pdf>
- Moncayo, Edgard (2002), **Nuevos enfoques de política regional en América Latina: El caso de Colombia en perspectiva histórica. Las políticas regionales en Colombia**. Separata No 4 de 7. Archivos de Economía. Departamento Nacional de Planeación Dirección de Estudios Económicos. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/197.pdf>
- Musgrave, Richard y Musgrave, Peggy (1992), **Hacienda Pública. Teórica y Aplicada**. McGraw Hill. Quinta Edición.
- Musgrave Richard (1968), **Informe Musgrave. Bases para una reforma tributaria**. Biblioteca Banco Popular.
- Oates, Wallace (1977), **Federalismo fiscal**. Colección Nuevo urbanismo. N 25, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- Pening, Jean (2003), Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. **Revista Economía y Desarrollo**. Vol. 2, No 1, pp 123-149.
- Picón, Yimmy y Ardila, Javier (2013), **Diagnóstico del territorio magdalena medio gran acuerdo social Barrancabermeja 100 años**. Centro de estudios regionales del Magdalena Medio. Disponible en: <http://cer.org.co/Documentos/Dterritoriomagdalena/medio.pdf>
- Porto, Alberto (2003), La Teoría Económica del Federalismo Fiscal y las Finanzas Federales. **Documento de Federalismo Fiscal No. 4: Documento de trabajo**. Argentina: Universidad Nacional de la Plata, Facultad de Ciencias Económicas, Departamento de Economía. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/3522>
- Silva, José, Páez, Pedro Nel y Rodríguez, Pedro (2008), **Finanzas públicas territoriales**. Escuela Superior de Administración Pública, ESAP. Programa de Administración Pública Territorial. Disponible en: <http://>

[www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/6-Finanzas-Publicas-Territoriales.pdf](http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/6-Finanzas-Publicas-Territoriales.pdf)

Tiebout, Charles (1956), A pure theory of local expenditures. **Journal of political economy**, Vol. 64, No. 5, pp 416-424.

Urrego, Gleidy (2015), Aproximación a los mecanismos de financiación de los gobiernos locales en Antioquia en el marco de la nueva gestión pública. **Revista Entornos**, Vol. 28. No. 2, pp 60-77.

Wiesner, Eduardo (1992), **Colombia, descentralización y federalismo fiscal: Informe final de la Misión para la descentralización**. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.

- Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.  
[http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.es\\_ES](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.es_ES)