

Proyecto instituciones *ad hoc* para municipios en Colombia

CAPACIDADES INSTITUCIONALES EN MATERIA ECONÓMICA PARA MUNICIPIOS EN COLOMBIA

Jorge A. Restrepo | Economista

Manuel Moscoso | Economista

Ante los desafíos de déficit de presencia estatal en el territorio o de captura del Estado por organizaciones armadas ilegales en cientos de municipios colombianos, el objetivo del proyecto Instituciones *ad hoc* para municipios en Colombia, desarrollado por la Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol) e Idea Internacional, es brindar soporte técnico a un proceso de deliberación política para formular un proyecto de ley que cree una política pública de largo plazo y una institucionalidad estatal *ad hoc* dirigida a territorios en donde una o varias fuerzas ilegales se han disputado la soberanía estatal o la han capturado en su propio beneficio. En el marco de este proyecto, los análisis fueron elaborados durante el año 2012.



Introducción*

Tras casi 30 años de haberse iniciado proceso de descentralización, los esfuerzos de fortalecimiento institucional de la Constitución política de 1991 y sucesivas reformas administrativas locales y nacionales, la institucionalidad económica local continúa siendo precaria y poniendo obstáculos, en algunos casos infranqueables, al desarrollo social y económico de las regiones en el país.

Esta precariedad tiene múltiples dimensiones y es heterogénea. En algunos municipios la debilidad tributaria es crónica, y simplemente impide la inversión en la provisión de bienes y servicios públicos. Sin embargo, la principal forma de precariedad institucional local en Colombia es la carencia de instituciones que permitan que los recursos públicos, generados localmente, por el pago de regalías o por transferencias de la nación, logren gastarse con un impacto positivo sobre el bienestar de la población.

Dicha precariedad institucional o *fragilidad institucional local* es más seria en términos de sus consecuencias deletéreas para el desarrollo cuando los grupos del crimen organizado logran penetrar sistemáticamente las instituciones y la administración pública, en las diversas ramas del poder público, convirtiéndose así en grupos organizados de poder con fines criminales.

Este documento no analizará las causas de esta *fragilidad institucional local*, pero sí señala que no solo hay razones endógenas para que las instituciones sean insuficientes en su capacidad para conducir a los municipios y las regiones en donde están presentes hacia mejores niveles de desarrollo y bienestar. En efecto, existen también condiciones exógenas que hacen más notoria dicha incapacidad institucional, incluyendo barreras geográficas y demográficas al desarrollo, bonanzas de precios de productos básicos, la presencia de una demanda sostenida por bienes legalmente prohibidos o rentas sobre las cuales no existen derechos de propiedad bien definidos o con arreglos distributivos muy inequitativos.

Así, buena parte del territorio colombiano se caracteriza por la desarticulación entre las regiones de mercados dinámicos o cadenas de generación de valor, por unas finanzas vulnerables y por una capacidad institucional limitada en términos económicos (DNP, 2010: 7). Todo lo cual ha llevado a que, aun en presencia de los esfuerzos de fortalecimiento institucional local, varias regiones del país estén rezagadas en términos de desarrollo social, nivel de ingreso y productividad.

Este texto no busca explicar las razones ni la evolución de tal *fragilidad institucional local*; busca, sí, proveer herramientas que permitan entender mejor los niveles y la evolución de la capacidad institucional local en materia económica. Para ello, se centra en identificar los principales rasgos que permiten conocer cuándo se presenta una situación crítica local y sobre esta base propone un sistema de indicadores y sugiere mecanismos o instituciones *ad hoc* de prevención y acción en materia de institucionalidad económica.

Inicialmente se describe cómo se configuran los entornos de debilidad institucional en materia económica. Esta aproximación se hace en cuatro dimensiones: provisión de servicios estatales; situación fiscal; gestión administrativa y rendición de cuentas institucionales; y dependencia económica. Si bien el panorama institucional debe incluir otras dimensiones tales como las condiciones distributivas y los incentivos para la acción humana incorporados en las instituciones, la ausencia de información restringe las dimensiones consideradas que conjugan el panorama institucional en materia económica.

* Este documento es de responsabilidad exclusiva de sus autores y no traduce necesariamente el pensamiento de Fescol e Idea Internacional.

Como ha sido destacado por el Departamento Nacional de Planeación, es prioritario establecer mecanismos que contribuyan a dar seguimiento macroeconómico y financiero, “al control de la gestión fiscal, a la orientación en la asignación de los recursos nacionales a los municipios y a la adopción de políticas macroeconómicas en el campo fiscal” (DNP, 2005: 9). En tal sentido, el establecimiento de un sistema de indicadores contribuye a entender la fortaleza de la institucionalidad económica en la órbita local y su evolución. Y permite además aproximarse a un sistema de alertas tempranas de la institucionalidad económica local que permita reaccionar ante choques potencialmente adversos para el desarrollo.

Es preciso mencionar que este artículo toma como eje transversal la heterogeneidad de las regiones en Colombia. La presencia de regiones con factores idiosincráticos y enclaves, y la presencia diferenciada del Estado, son factores determinantes en la conformación de instituciones en materia económica. El análisis que se presenta no es de tipo dinámico, sabiendo que una extensión en este sentido es trivial en su análisis aun cuando rica en resultados.

El documento está dividido en tres partes sin incluir esta introducción. En la primera, como se dijo, se desarrolla una breve reflexión de cómo se configuran los entornos de fragilidad institucional en materia económica y se dan los entornos de débil gobernanza en el nivel local. En la segunda se describen las cuatro dimensiones económicas mencionadas que permiten caracterizar la fragilidad en materia económica en la órbita local para el caso colombiano. En esta sección también se presenta una serie de indicadores que permite abordar las diversas dimensiones, para luego establecer un indicador integral de la situación económica municipal. En la tercera parte, por último, se presentan algunas consideraciones finales en torno a los mecanismos de fortalecimiento en el nivel local.

Reflexión metodológica: entornos de fragilidad en materia económica

Esta reflexión metodológica expone someramente los conceptos de fragilidad institucional y gobernanza local en materia económica, y cómo se configura la capacidad institucional local.

Fragilidad institucional en materia económica

En cuanto a la necesidad de establecer un concepto de *fragilidad institucional local* en materia económica, este artículo adopta algunos aspectos identificados en el concepto de fragilidad estatal definido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Ocde), la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Si bien estos conceptos hacen referencia a los Estados, el que proponemos está restringido a la órbita local y a aspectos netamente económicos.

Es preciso mencionar entonces los conceptos de estas tres instituciones. De acuerdo con la Ocde, los Estados son frágiles cuando la estructura estatal carece de voluntad política y/o de una capacidad de proveer las funciones básicas necesarias para la reducción de la pobreza, el desarrollo y de salvaguardar la seguridad y los derechos humanos de la población (OECD, 2007).

USAID, por su parte, distingue dos tipos de Estados frágiles: Estados vulnerables y Estados en crisis. Los primeros son aquellos que no pueden proveer adecuadamente seguridad y servicios básicos a una porción significativa de su población y donde la legitimidad del gobierno es cuestionada (USAID, 2005: 1). Los Estados en crisis son en

cambio aquellos donde el gobierno central no ejerce un control efectivo sobre el territorio o es incapaz de proveer servicios vitales en una porción significativa del mismo y donde, además, la legitimidad del gobierno es débil o inexistente (USAID, 2005: 1).

Finalmente, el PNUD, en aras de sintetizar las diversas definiciones de fragilidad propone tres factores que caracterizan la estatal: 1) la efectividad, entendida como el cumplimiento de las funciones estatales; 2) la autoridad, entendida como la capacidad de mantener el monopolio del uso legítimo de la fuerza; 3) la legitimidad de las instituciones.

Si bien estos conceptos no se limitan a la fragilidad institucional en materia económica, es posible identificar diversos aportes para una definición. En tal sentido, entendemos por fragilidad institucional en materia económica no solo la ausencia de capacidad institucional para conducir o canalizar y solucionar efectivamente las demandas de la sociedad civil en materia económica, sino también el bajo desempeño o mal estado de situación de las finanzas públicas de los gobiernos locales.

A partir de esta definición es posible identificar un entorno local de fragilidad institucional en materia económica en condiciones de baja gobernabilidad, que incide en las capacidades administrativas de las instituciones locales y en el desempeño institucional de los entes locales.

Dimensiones que configuran las capacidades institucionales en materia económica

Nos concentramos en dos dimensiones de capacidad institucional relacionadas y mensurables: las capacidades relacionadas con la efectividad y aquellas que proveen legitimidad institucional en materia económica (véase la tabla 1). Este conjunto de capacidades configuran la situación en materia económica local.

Tabla 1. Capacidades institucionales en materia económica local

Efectividad	Provisión de servicios públicos
	Apoyo a la infraestructura
	Apoyo en la ejecución de proyectos productivos
	Capacidad/Desempeño fiscal
Legitimidad	Instituciones económicas
	Servicios financieros
	Generación de oportunidades
	Rendición de cuentas

Análisis en materia económica

Dimensiones de la capacidad institucional en materia económica

En aras de caracterizar y aproximarse tanto al desempeño como a las capacidades institucionales en materia económica en la órbita local, esta sección toma como referencia cuatro dimensiones económicas: la prestación de servicios básicos, la situación fiscal, la gestión administrativa y rendición de cuentas de los entes locales, y la dependencia de una rama de actividad económica.

Si bien en materia económica es posible abordar otro conjunto de dimensiones económicas, los criterios de selección e identificación se encuentran limitados por la dispo-

nibilidad de información reciente con cobertura total en los municipios de Colombia y para un caso particular, dependencia económica, con cobertura departamental.

Estas dimensiones se establecen, en términos de medición, mediante dos conjuntos de indicadores que pretenden responder a dos preguntas específicas: ¿cuál es el estado actual de las dimensiones económicas? ¿Cómo es la gestión de cada dimensión económica? El primer conjunto ejemplifica el estado actual de la dimensión; por ejemplo, en el caso de la prestación de servicios básicos, un indicador que permite capturar el estado actual de la prestación corresponde al número de viviendas con servicios básicos inadecuados. El segundo conjunto de indicadores hace referencia a la efectividad como medida de desempeño de la gestión para cada dimensión; por ejemplo, en la prestación de servicios se toma como referencia el desempeño actual de la gestión en educación, agua potable y salud.

En términos metodológicos, los indicadores propuestos se normalizan para cada indicador en un rango de referencia de 0 a 100, donde 0 corresponde al mayor grado de deterioro o situación precaria de la dimensión, mientras que 100 es el mejor escenario de los indicadores evaluados. Adicionalmente, la categorización que utilizamos toma como referencia los rangos de interpretación propuestos por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en términos de niveles y rangos de cumplimiento (véase la tabla 2).

Tabla 2. Niveles y rangos de cumplimiento

Niveles de cumplimiento	Rango de cumplimiento
Crítico	<40
Bajo	≥40 y <60
Medio	≥60 y <70
Satisfactorio	≥70 y <80
Sobresaliente	≥80

En cuanto a los indicadores compuestos, como se dijo, todas las dimensiones, a excepción de la dependencia económica, contemplan dos componentes: Estado y efectividad. Para determinar un indicador que contemple estos dos componentes para cada dimensión, se estableció una ponderación igual a cada uno, por lo que es posible obtener un indicador global para cada dimensión¹.

Algunos de los indicadores simples utilizados en este documento son indicadores compuestos elaborados por el DNP, lo que facilita su acceso, actualización y uso, que en cumplimiento de los artículos 79 de la ley 617 de 2000, y 90 de la 715 de 2001 evalúa anualmente el desempeño integral de los municipios en Colombia². Esta serie de indicadores es complementada por indicadores del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) referentes a la prestación de servicios básicos y al comportamiento de las ramas de actividad económica.

A continuación se presenta la definición de cada una de las dimensiones, los indicadores que permiten cuantificar el fenómeno y que dan cuenta de la situación en que se encuentran los municipios en Colombia, y una categorización que permite identificar las regiones con deficiencias institucionales en materia económica. Posteriormente, conforme a la metodología propuesta, se determina de manera sintética la situación institucional en materia económica de los municipios en Colombia. En la tabla 3 se expone, en detalle, cada una de las dimensiones.

1 Dimensión X = 50% x Estado + 50% x Efectividad

2 Para la vigencia 2010, 622 municipios reportaron información completa.

Tabla 3. Dimensiones, indicadores y categorías de las regiones con deficiencias

Dimensiones	Estado/ Efectividad	Categorías	Variables	Fuente	Año
Prestación de servicios básicos estatales	Estado	Necesidades básicas Insatisfechas	Viviendas inadecuadas (características físicas)	Dane	2005
			Viviendas con servicios inadecuados		2005
			Viviendas con alta dependencia económica		2005
	Efectividad (eficiencia)	Eficiencia en la provisión (Educación, salud, agua)	Eficiencia		2010
Situación fiscal	Estado	Capacidad fiscal – Estado	Ingresos tributarios por habitante	DNP	2010
			Ingresos tributarios / Transferencias por inversión		2010
			Porcentaje de inversión con recursos propios		2010
	Efectividad (eficiencia)	Desempeño fiscal – Efectividad	Indicador de desempeño fiscal		2010
			Cumplimiento de los requisitos legales		2010
Gestión administrativa y rendición de cuentas	Estado	Capacidad institucional	Capacidad administrativa		2010
	Efectividad (eficiencia)	Efectividad	Eficacia		2010
Dependencia económica	Estado	Concentración en una actividad económica	Índice de concentración en una actividad económica (IHH)	Dane	2010

PRESTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS ESTATALES

La primera dimensión en materia económica es la capacidad de los gobiernos locales de proveer servicios estatales básicos. En este análisis esta dimensión incluye los servicios de educación, salud y agua potable. Aun cuando la provisión de algunos de ellos puede hacerse desde el sector público o el privado, los municipios, en coordinación con los entes departamentales, son los encargados de promover o fortalecer la provisión de los servicios locales. Para el caso colombiano, aunque la provisión de estos servicios ha mejorado en las zonas urbanas, persiste un rezago en aquellos cascos urbanos o zonas rurales donde la institucionalidad es precaria. De acuerdo con cifras del Departamento Nacional de Planeación, en 2003 cerca del 77 por ciento de la población en Colombia tenía cobertura de acueducto, energía y alcantarillado (DNP, 2010).

En la tabla 4 se presenta el conjunto de indicadores que permiten establecer una aproximación al Estado y a la efectividad (desempeño) de la provisión de los servicios básicos estatales, para luego caracterizar la situación en la materia.

Tomando como referencia la situación de estado y de efectividad, es posible establecer qué municipios están en una situación crítica o por debajo del promedio nacional. En tal sentido, los gráficos 1 y 2 muestran esta situación. Entre los municipios donde la situación es crítica por su bajo desempeño en cuanto a la provisión de servicios públicos básicos, se destacan Santa Rosa, San Jacinto, Hatillo de Loba y Pinillos, en el departamento de Bolívar; Almaguer, en el Cauca; San Andrés de Sotavento, en Córdoba; y Bojayá y Alto Baudó, en el Chocó.

Tabla 4. Indicadores de desempeño en la provisión de servicios básicos

Estado- Efectividad	Categorías	Variables	Descripción	Fuente
Estado	Necesidades básicas insatisfechas	Viviendas inadecuadas: características físicas	Cuantifica las condiciones vitales y sanitarias mínimas de las viviendas por municipio. Establece la provisión de acueducto y alcantarillado y el cumplimiento de las condiciones sanitarias mínimas por municipio.	Dane
		Viviendas con servicios inadecuados	Esboza la calidad y las características de las viviendas alojadas en cada municipio. Permite identificar qué regiones deberían ser priorizadas en términos de asistencia y fortalecimiento de servicios.	
		Viviendas con alta dependencia económica	Permite identificar el grado de dependencia económica de una vivienda en relación con los miembros del hogar empleados y no empleados (Dane, 2011).	
Efectividad (eficiencia)	Eficiencia en la provisión de educación, salud, agua potable	Eficiencia	Mide la relación "entre productos obtenidos e insumos utilizados por un municipio en el proceso de producción de bienes y de prestación de servicios básicos". El indicador de eficiencia está compuesto por indicadores del sector de educación (matrícula y calidad educativa), salud (régimen subsidiado y plan ampliado de inmunizaciones) y agua (aprovechamiento, cobertura y continuidad del servicio y calidad de agua) (DNP, 2011).	DNP

Gráfico 1. Servicios estatales

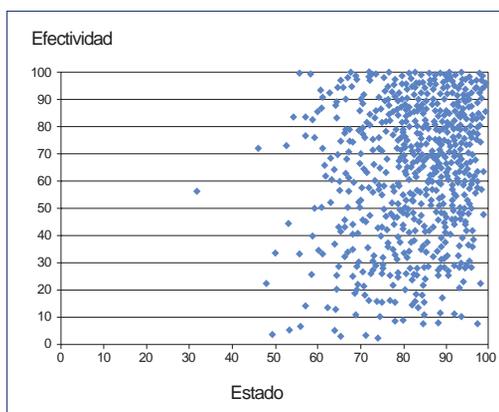
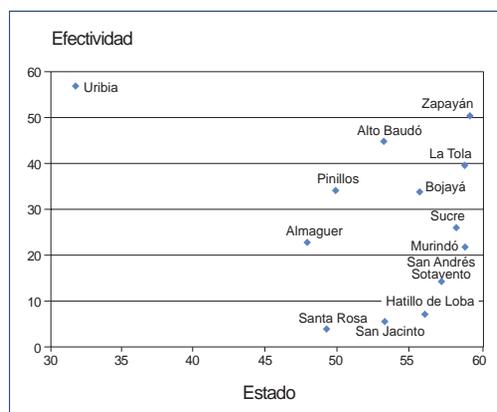


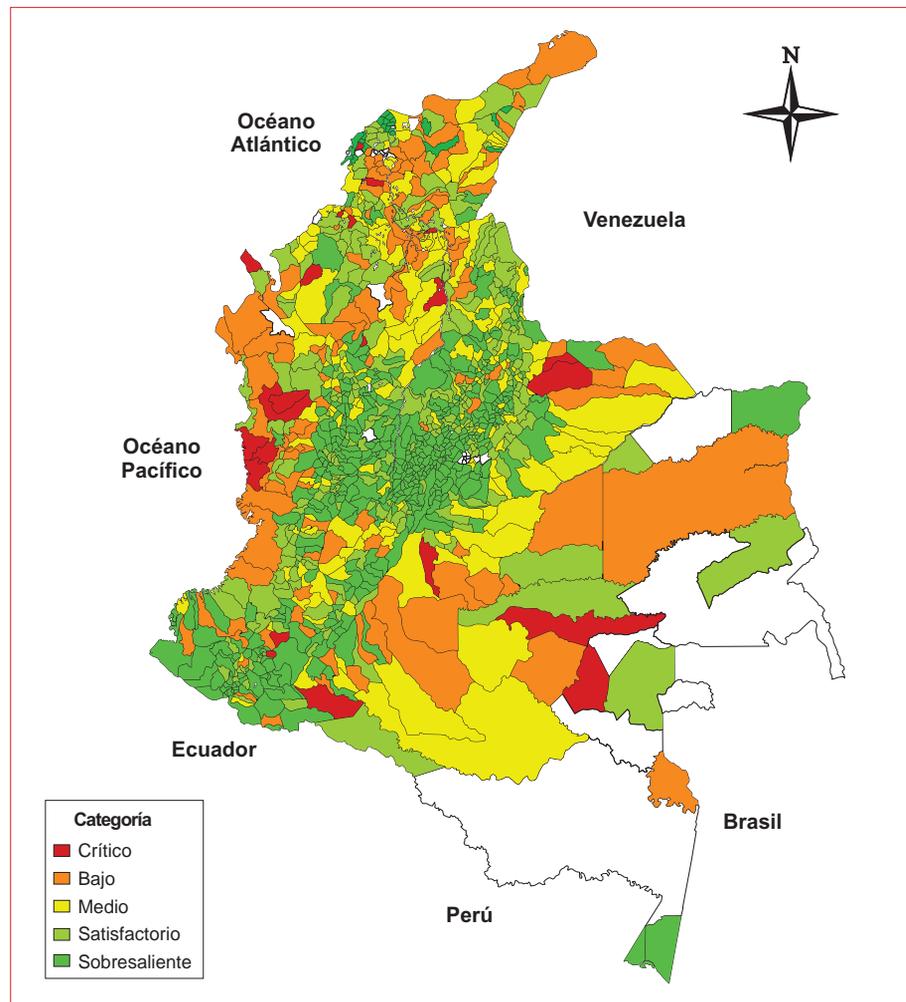
Gráfico 2. Situación crítica de servicios estatales



Fuente: Dane y DNP, datos construidos por los autores.

Por otro lado, siguiendo la categorización del DNP, el mapa 1 presenta la situación de prestación de servicios estatales tomando como referencia tanto el estado como la efectividad.

Mapa 1. Situación de la prestación de servicios estatales según estado y efectividad



Fuente: Ejecuciones presupuestales municipales. Departamento Nacional de Planeación.

Nota: Información preliminar sujeta a revisiones y actualizaciones.

En torno a estos indicadores conviene hacer varias consideraciones: primera, 70 por ciento de los municipios en Colombia perciben menos del ingreso tributario promedio por habitante. Entre los que registran un menor ingreso tributario o una menor capacidad de pago por habitante se destacan: Altos del Rosario y San Fernando (Bolívar); Alto Baudó y Bojayá (Chocó). Por otro lado, entre los que registran un mayor ingreso tributario por habitante se destacan: Puerto Gaitán (Meta); Cota (Cundinamarca); Castilla la Nueva (Meta).

Segunda, en materia de los esfuerzos fiscales que hacen los gobiernos locales respecto a los recursos de transferencias nacionales, 75 por ciento de los municipios dependen del nivel central para ejecutar proyectos de inversión o cubrir el funcionamiento de sus gobiernos.

Finalmente, tomando como referencia la capacidad propia de ejecutar inversión con recursos propios frente al total de ingresos, solo 27 por ciento de los municipios en Colombia registra una inversión con recursos propios superior al 75 por ciento de los ingresos.

SITUACIÓN FISCAL

Una segunda dimensión que permite determinar la debilidad o fortaleza institucional en materia económica corresponde a la situación fiscal de los municipios en Colombia,

entendiéndose por tal el estado actual de las finanzas públicas de los municipios y departamentos de acuerdo con dos factores: 1) la capacidad fiscal; y 2) el desempeño fiscal. Factores que si bien pueden estar estrechamente relacionados, representan dos aspectos diferenciales de la situación fiscal (véase la tabla 5).

Antes de describir las categorías que componen esta dimensión conviene hacer tres anotaciones. Primera, en Colombia persiste una alta disparidad en la capacidad, el desempeño y la sostenibilidad fiscal regional: en todo el territorio existen diferencias desde el volumen de transferencias por el sistema general de participaciones hasta los márgenes de deuda y las amplias brechas de recaudo tributario (DNP, 2004: 5). Además, los altos niveles de concentración de los ingresos fiscales en el país dan cuenta de los altos niveles de concentración en la actividad económica. De acuerdo con las ejecuciones presupuestales de 2010, 20 de los 1.122 municipios concentran 75 por ciento del recaudo tributario (industria y comercio).

Segunda, el número de gobiernos municipales que reportan información incompleta ha venido reduciéndose considerablemente durante los últimos años. Para el último año disponible (2010), el 99 por ciento de los municipios colombianos reportó sus ejecuciones presupuestales³.

Tercera, las tres categorías que se presentan están determinadas por la gestión fiscal de cada alcalde o gobernador de turno, encargados de establecer los planes de ejecución presupuestal municipal o departamentalmente.

En la tabla 5 se presenta un conjunto de indicadores que permiten establecer una aproximación al estado y a la efectividad (desempeño) de la situación fiscal.

Tabla 5. Indicadores de estado y efectividad de desempeño de la situación fiscal

Estado-Efectividad	Categorías	VARIABLES	Descripción	Fuente
Estado	Capacidad fiscal	Ingresos tributarios por habitante	Este indicador cuantifica la capacidad de pago por habitante basado en la carga tributaria (predial, industria y comercio, gasolina).	DNP
		Ingresos tributarios / Transferencias por inversión	Cuantifica los esfuerzos fiscales que hacen gobiernos locales o las entidades territoriales respecto a los recursos de transferencias nacionales.	
		Porcentaje de inversión con recursos propios	Cuantifica la capacidad propia de ejecutar inversión con recursos propios frente al total de ingresos.	
Efectividad (eficiencia)	Desempeño fiscal	Indicador de desempeño fiscal	Cuantifica el desempeño fiscal de las finanzas públicas determinado por diversos componentes: el manejo de la deuda, la ejecución de los recursos, la dependencia de recursos de la órbita nacional, los esfuerzos fiscales y la disciplina fiscal.	
		Cumplimiento de los requisitos legales	Este indicador evalúa “el marco normativo previsto por la ley 715 de 2001, la ley 1176 de 2007 y los decretos reglamentarios, relacionados con la ejecución de los recursos del sistema general de participaciones (SGP)”. Es decir, el indicador determina el “nivel de cumplimiento de los recursos recibidos por el SGP y su respectiva ejecución en el gasto realizado por los municipios”.	

3 El DNP, en cumplimiento a lo ordenado en la ley 617 del año 2000, publica masivamente los resultados de gestión fiscal municipal y departamental, con el objetivo de dar seguimiento a las finanzas públicas territoriales.

Capacidad fiscal

Esta categoría representa una porción de la situación fiscal. En esta sección se entiende por capacidad fiscal la habilidad o la disponibilidad de incrementar los recursos propios (carga tributaria y/o transferencias) en una estructura económica y política local dada (DNP, 2005). En Colombia, de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (2005), en 2003 cerca del 96 por ciento de los municipios del país tenía una estructura fiscal local débil. Esos municipios, de cada \$100 que recibían de transferencias del nivel central, destinaban solo 25 por ciento a inversión.

Desempeño fiscal

Otro componente de la situación fiscal municipal es el desempeño fiscal de las finanzas públicas, determinado por diversos componentes como el manejo de la deuda, la ejecución de los recursos, la dependencia de recursos de la órbita nacional, los esfuerzos fiscales y la disciplina fiscal. Si bien puede argüirse que la capacidad fiscal es un componente del desempeño fiscal, su interpretación y análisis deben ser complementarios y no limitados al uno o al otro.

Para cuantificar el desempeño fiscal se toma como referencia la fórmula del DNP, que en cumplimiento de la ley 617 de 2000 elaboró un indicador que se aproxima al desempeño fiscal de las finanzas locales y territoriales buscando medir el manejo que los alcaldes y gobernadores le dan a las finanzas públicas⁴. Este indicador sintetiza un conjunto de aspectos referentes a las ejecuciones fiscales de los municipios.

De acuerdo con el diseño metodológico del DNP, el indicador de desempeño fiscal está compuesto por seis indicadores financieros⁵: 1) cumplimiento del límite de gasto de funcionamiento; 2) solvencia para pagar el servicio de la deuda; 3) dependencia del SGP y de las regalías; 4) esfuerzo fiscal propio; 5) magnitud de la inversión; 6) generación de ahorros propios⁶.

Tomando como referencia la situación de estado y de efectividad, es posible establecer qué municipios están en una situación crítica o por debajo del promedio nacional en materia fiscal. En tal sentido, los gráficos 3 y 4 muestran esta situación. Entre los municipios que reportan una situación fiscal crítica se destacan Santa Rosa, en el departamento de Bolívar; Paime, en el de Cundinamarca; Lloró y Cértegui, en Chocó; y Villa Caro en Norte de Santander.

Por otro lado, siguiendo la categorización del DNP, el mapa 2 muestra la situación fiscal municipal.

-
- 4** El indicador fue diseñado tomando como referencia la metodología de componentes principales. “La utilización de este tipo de herramientas busca encontrar la mejor manera de construir una combinación (lineal o no lineal) de un conjunto original de variables, de tal manera que dicha combinación dé cuenta de la variabilidad conjunta de ellas y puedan establecerse categorías de variables que comparten entre sí información similar” (DNP, 2011: 18).
 - 5** Para mayor información acerca de las categorías que lo componen, véase el Informe de desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2010, publicado por el DNP.
 - 6** De acuerdo con el DNP, para elaborar este indicador se utilizó la técnica de componentes principales para luego establecer un “escalafón” de desempeño (DNP, 2010: 19).

Gráfico 3. Situación fiscal

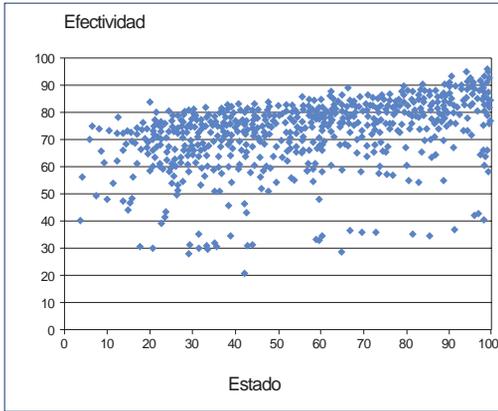
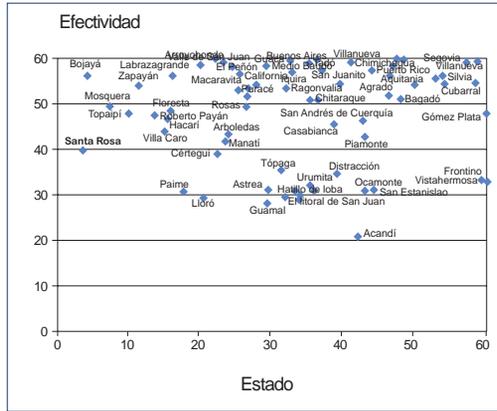
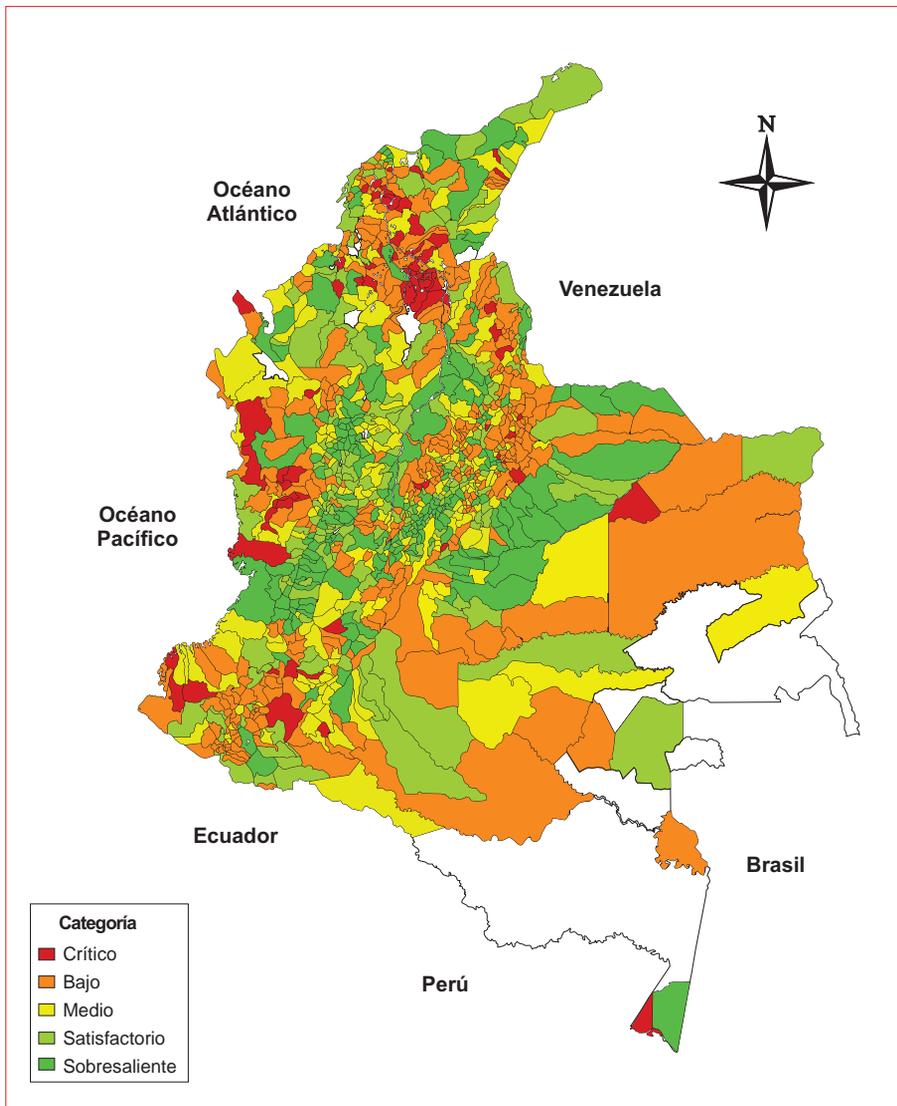


Gráfico 4. Situación crítica fiscal



Fuente: Dane y DNP, datos construidos por los autores.

Mapa 2. Situación fiscal municipal



Fuente: Ejecuciones presupuestales municipales. Departamento Nacional de Planeación.
 Nota: Información preliminar sujeta a revisiones y actualizaciones.

GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La tercera dimensión examinada es la gestión administrativa y la rendición de cuentas de las entidades y de los gobiernos locales. Aun cuando en Colombia el acceso a la información relacionada con la gestión y el funcionamiento de los gobiernos locales es bastante limitada, en este texto tomamos como referencia el indicador de capacidad administrativa y el componente de eficacia del DNP (véase la tabla 6).

Al tomar como referencia la situación de estado y de efectividad, es posible establecer qué municipios están en una situación crítica o por debajo del promedio nacional de la capacidad administrativa nacional. En tal sentido, los gráficos 5 y 6 muestran esta situación. Entre los municipios con una situación fiscal crítica se destacan El Tambo, en el departamento del Cauca; San Cristóbal, Santa Rosa y Hatillo de Loba, en Bolívar; y Fuente de Oro, en Meta.

Tabla 6. Indicadores de capacidad administrativa y de eficacia

Estado-Efectividad	Categorías	Variables	Descripción	Fuente
Estado	Capacidad institucional	Capacidad administrativa	“El índice de capacidad administrativa mide la disponibilidad de recursos humanos y tecnológicos, así como la adopción de acciones, métodos, procedimientos y mecanismos de prevención, control y evaluación, para el mejoramiento continuo de la entidad territorial” (DNP, 2011). Este indicador está compuesto por cinco indicadores: estabilidad del personal directivo; profesionalización de la planta; disponibilidad de computador; automatización de procesos y; modelo estándar del control interno (Meci).	DNP
Efectividad (eficiencia)	Efectividad	Eficacia	Este indicador cuantifica “el estado de avance en el cumplimiento de las metas programadas en el plan de desarrollo”. Toma como referencia el cumplimiento de las metas programadas en los sectores de educación, salud y agua potable, así como en otros sectores en los cuales las entidades territoriales tienen competencia.	

Gráfico 5. Capacidad institucional

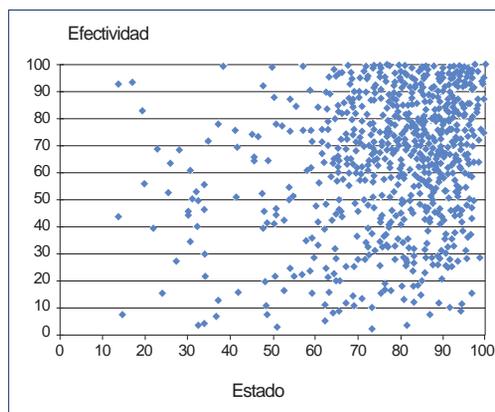
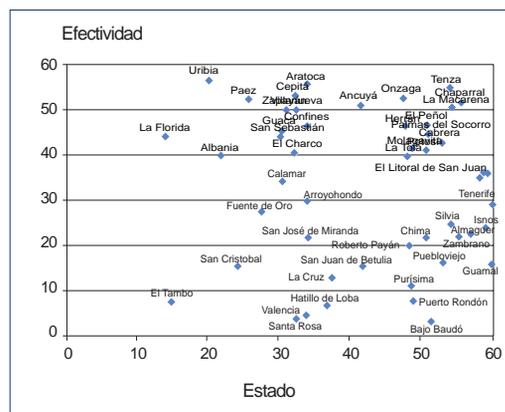


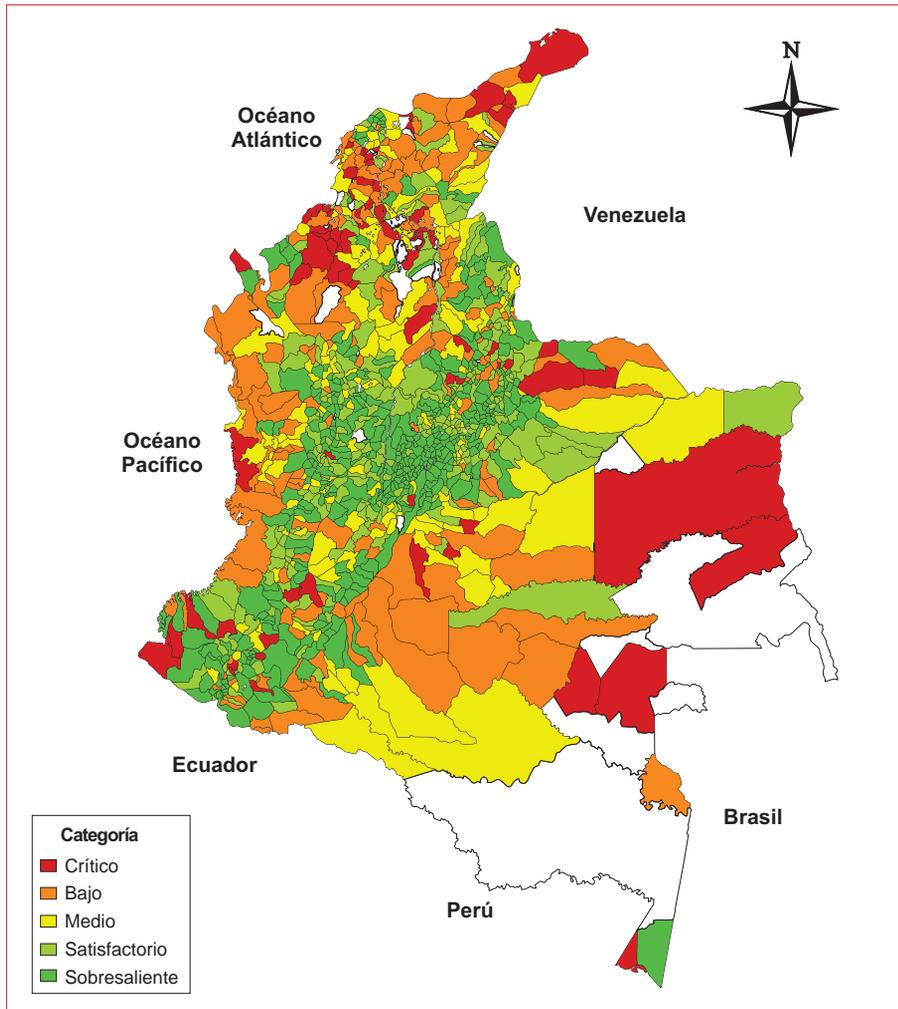
Gráfico 6. Capacidad institucional crítica



Fuente: Dane y DNP, datos construidos por los autores.

Por otro lado, siguiendo la categorización del DNP, el mapa 3 muestra la capacidad institucional por municipio.

Mapa 3. Capacidad institucional municipal



Fuente: Ejecuciones presupuestales municipales. Departamento Nacional de Planeación.

Nota: Información preliminar sujeta a revisiones y actualizaciones.

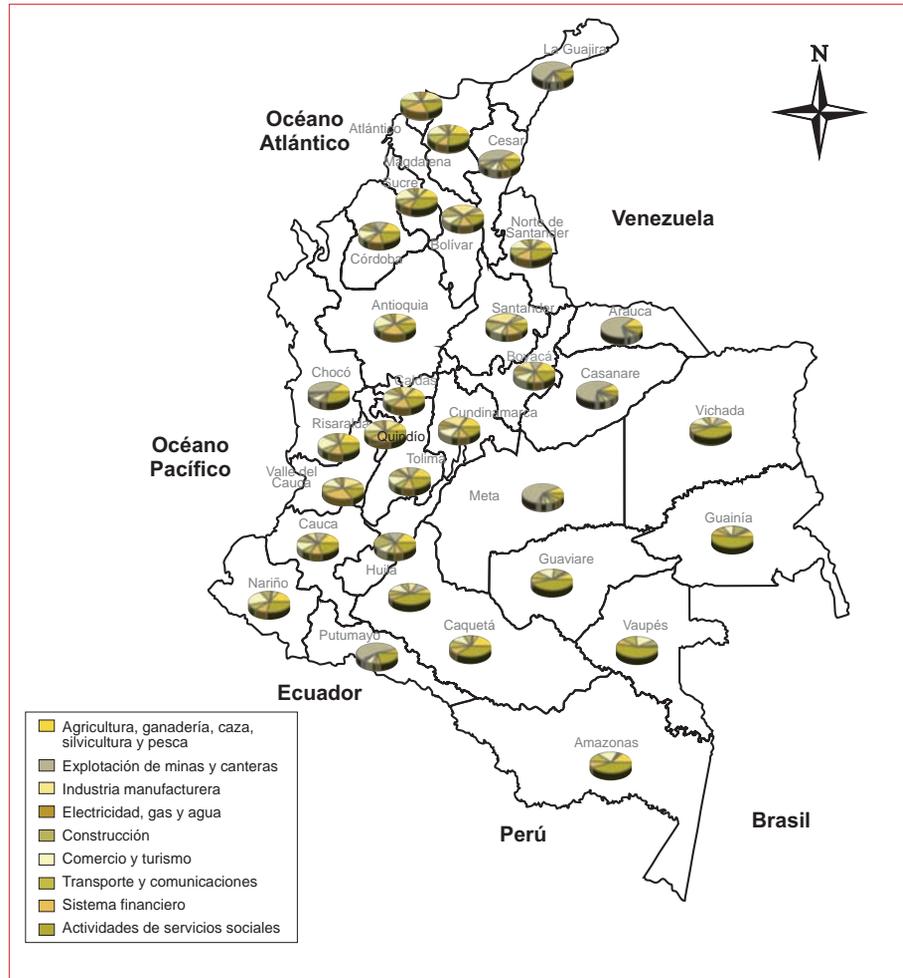
DEPENDENCIA ECONÓMICA

La última dimensión examinada es la alta dependencia de una actividad económica por parte de los departamentos. Para ello, tomando como referencia la participación de las diferentes ramas de actividad económica en el producto interno bruto (PIB) departamental, establecimos los niveles de concentración de la actividad económica en 2010. Aun cuando esta información está al mismo nivel de desagregación que los componentes mencionados (nivel municipal), permite identificar la situación económica de los departamentos colombianos. En el mapa 4 se observa la distribución de la actividad económica en Colombia, lo que nos lleva a hacer dos anotaciones: primera, en determinadas regiones del país persisten enclaves mineros y enclaves agrícolas; segunda, los departamentos ubicados al occidente de la cordillera oriental están más concentrados en una determinada actividad económica.

En cuanto a los niveles de concentración en actividades económicas, la tabla 7 muestra las regiones con los mayores niveles de dependencia de una de ellas. Buena parte

de estos departamentos están en una situación de vulnerabilidad dada la alta dependencia del sector minero energético. En consecuencia, ante leves fluctuaciones en los precios del petróleo y energía serán los primeros afectados.

Mapa 4. Grandes ramas de actividad económica según PIB, por departamento, 2010



Fuente: Ejecuciones presupuestales municipales. Departamento Nacional de Planeación.

Nota: Información preliminar sujeta a revisiones y actualizaciones.

Tabla 7. Niveles de concentración económica por departamentos

Departamentos con niveles de concentración superiores al 30 por ciento	Meta	Explotación de minas y canteras
	Putumayo	Explotación de minas y canteras
	Casanare	Explotación de minas y canteras
	Arauca	Explotación de minas y canteras
	La Guajira	Explotación de minas y canteras
Departamentos con niveles de concentración entre el 20 por ciento y 30 por ciento	Chocó	Explotación de minas y canteras y Actividades de servicios sociales
	Guaviare	Actividades de servicios sociales
	Guainía	Actividades de servicios sociales
	Vaupés	Actividades de servicios sociales
	Amazonas	Actividades de servicios sociales
Departamentos con niveles de concentración entre el 15 por ciento y 20 por ciento	Cesar	Explotación de minas y canteras
	Caquetá	Agricultura y Actividades de servicios sociales
	Vichada	Actividades de servicios sociales

Un indicador integral de la situación institucional en materia económica (Sime)

En desarrollo del objetivo principal de este texto, a continuación se presenta un indicador integral que sintetiza las dimensiones mencionadas: prestación de servicios básicos estatales, situación fiscal, y gestión administrativa y rendición de cuentas. Para ello, a cada dimensión se le asigna una ponderación igual. Este indicador se establece así:

$$\text{SIME} = 33,3 \times \text{prestación de servicios básicos estatales} + 33,3\% \times \text{situación fiscal} + 33,3\% \times \text{gestión administrativa}$$

Este índice permite entender desde una perspectiva integral la situación institucional en materia económica local. Para este indicador no se incorporó la información correspondiente a la dependencia económica dado su nivel de desagregación (departamental). No obstante, con el objetivo de determinar cuántos municipios había en una situación crítica institucional y con nivel de concentración de actividad económica muy alto, en la tabla 8 se establece cuántos de ellos se hallan en esta situación. Como hecho particular, vale mencionar que, a medida que los niveles de cumplimiento van desmejorando, el número de municipios con un alto riesgo de concentración se va incrementando. No obstante, esta condición se mantiene en el nivel de cumplimiento crítico, en donde, dado el menor número de municipios que pertenecen a esta categoría, se restringe el número de posibilidades.

Tabla 8. Situación institucional en materia económica en los municipios colombianos

Niveles de cumplimiento	Rango de cumplimiento	Nº de municipios	Nº de municipios en estado crítico y con alto riesgo de concentración
Crítico	<40	72	17
Bajo	≥40 y <60	175	53
Medio	≥60 y <70	160	39
Satisfactorio	≥70 y <80	271	21
Sobresaliente	≥80	406	17

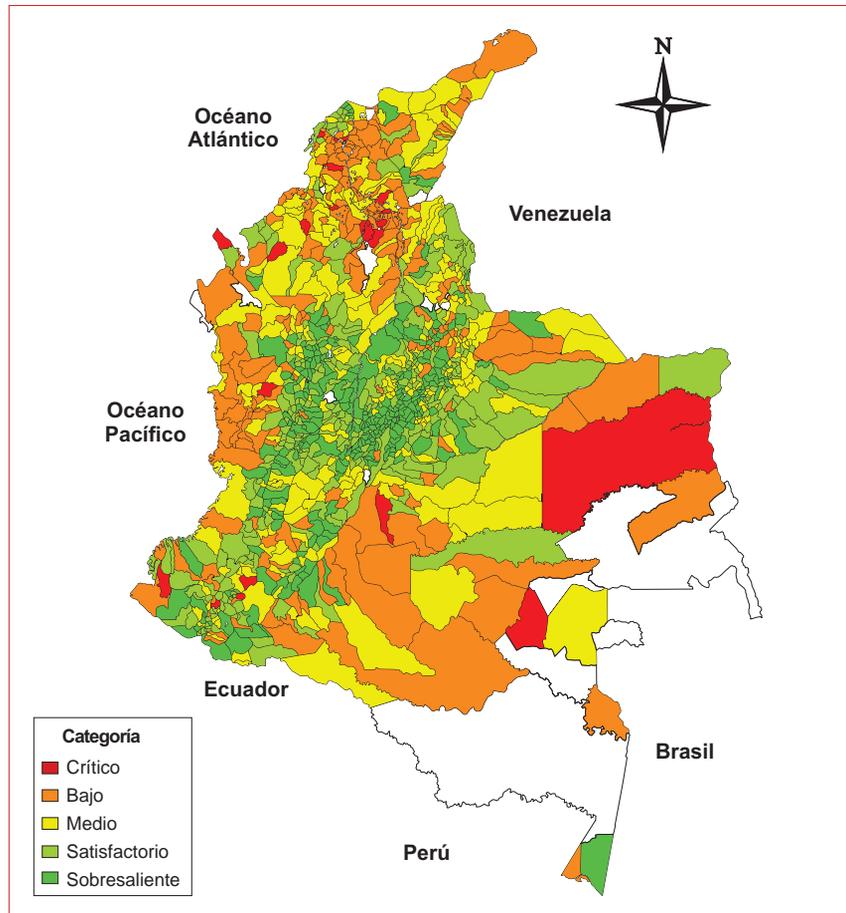
En suma, el mapa 5 presenta la situación institucional en materia económica, a partir de la cual es posible planificar, establecer prioridades y fortalecer institucionalmente los municipios en materia económica.

Consideraciones finales

El *Plan de desarrollo, 2011-2014. Prosperidad para todos*, estableció una estrategia para fortalecer las capacidades institucionales de las entidades territoriales con el objetivo de: 1) “hacer más efectiva la gestión pública territorial”; 2) “lograr transformaciones que promuevan el bienestar de la población, el crecimiento y la reducción de la pobreza en el país”; y 3) “generar sinergias para el cumplimiento efectivo de los planes de desarrollo nacional y territoriales”⁷. Ahora bien, tomando como referencia este marco de trabajo del gobierno nacional, en este documento establecemos y proponemos un sistema de indicadores tendientes a establecer un sistema de alertas tempranas en materia económica que prevengan o establezcan las regiones donde el gobierno nacional debe dar prioridad a su acción y ejecución.

⁷ La estrategia contempla la incorporación de 100 asesores municipales y 16 departamentales, quienes deberán cubrir los quinientos municipios más pobres del país. De acuerdo con el gobierno nacional, se realizarán diferentes seminarios liderados por la Escuela Superior de Administración Pública (Esap) y el DNP, junto con diferentes diálogos de cooperación internacional para articular la oferta nacional con sus programas.

Mapa 5. Situación institucional en materia económica



Fuente: Ejecuciones presupuestales municipales. Departamento Nacional de Planeación.

Nota: Información preliminar sujeta a revisiones y actualizaciones.

En cuanto a la estrategia del gobierno, la primera fase del programa establece el apoyo a la formulación de planes de desarrollo territoriales en los que se propone la inclusión de un diagnóstico y una línea de base; un tablero de control; proyectos regionales y estratégicos; estrategias articuladas con políticas nacionales; proyección adecuada de fuentes de financiación para garantizar su viabilidad; estrategias para el fortalecimiento de la gestión. En tal sentido, es prioritaria una articulación de estas iniciativas con la formulación de un sistema de alertas tempranas que prevenga las situaciones estudiadas.

Bibliografía

- Banco Mundial. 2007. "Meeting the Challenges of Global Development: A Long-Term Strategic Exercise for the World Bank Group". En línea: <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/WBG-LTSE-Final.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. 2005. Capacidades fiscales de los gobiernos territoriales.
- . 2010. Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2010.
- Launay-Gama, C. 2006. "El uso del concepto de gobernanza y/o gobernabilidad en Colombia". En línea: www.institut-gouvernance.org
- . 2008. "Hacia un concepto de Gobernanza diferenciada en Colombia". En línea: http://www.institut-gouvernance.org/docs/ponenciaclairelaunay_congresocolcienciaspoliticas_sept08_def.pdf
- Launay-Gama, C. y F. González (eds.). 2010. *Gobernanza y conflicto en Colombia: Interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento*. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.
- OECD. 2008. "Concepts and dilemmas of state building in fragile situations. From fragility to resilience". En línea: <http://www.oecd.org/dataoecd/59/51/41100930.pdf>

Fescol
Calle 71 n° 11-90
Bogotá, Colombia
Teléfono (57 1) 347 30 77
www.fescol.org

International IDEA
Strömsborg, SE-103 34
Estocolmo, Suecia
www.idea.int

ISBN 978-958-8677-13-2