

CAPITULO VIII

COMPONENTE INSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO

El presente capítulo desarrolla el diagnóstico del componente Institucional Administrativo, con el objeto de identificar las circunstancias específicas que inciden en la dinámica territorial del Municipio de Moniquirá frente a los procesos de transformación estructural del Estado apoyados en la descentralización administrativa y política derivada de la Constitución Política de Colombia. Se espera identificar las características de operación y funcionamiento del ente administrador local frente a las expectativas y demandas de la población y frente a las limitaciones tanto de la estructura administrativa municipal como de las instancias de representación política que constituyen el gobierno local.

Para este fin, se analizan las funciones y responsabilidades de la administración de los recursos municipales frente a las responsabilidades otorgadas en virtud de la organización funcional del Estado Colombiano, y su referencia a las políticas centrales que las definen.

Especial atención se toma a los aspectos financieros municipales para encontrar la coherencia entre las responsabilidades y la manera como se invierten los recursos en función de los programas y proyectos para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo económico y social.

1. ANTECEDENTES Y GENERALIDADES

El desarrollo institucional se concibe como un proceso integral, orientado a transformar los sistemas de gestión pública y el diseño organizacional en cada entidad, con el propósito de que pueda cumplir eficientemente con sus respectivas competencias y realizar un manejo racional de los recursos con que cuentan.

En sus comienzos, la descentralización dio prioridad a los problemas de orden fiscal y político, hoy la atención se focaliza en el desarrollo institucional de las entidades territoriales como elemento central de la estrategia descentralista.

La constitución del 91, precisa los campos de responsabilidad y las funciones del Estado en su conjunto, se da comienzo a un proceso de territorialización del país sin abandonar la concepción municipalista, pues se erige al municipio como entidad fundamental de la división política administrativa del Estado, como base de la organización de abajo hacia arriba, proceso en el cual la participación de la ciudadanía se constituye en el eje fundamental que construye y legitima las definiciones estructurales y específicas del desarrollo local.

Dentro del nuevo marco constitucional, se amplían las competencias administrativas de los municipios en los siguientes sectores.

EDUCACIÓN

La ley 715 de 2.001, que derogó la ley 60 de 1993 y la 115 de 1994 le asignó las siguientes funciones:

MUNICIPIO DE MONQUIRÁ
PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

- Administrar el servicio de preescolar, primaria, secundaria y media vocacional, en los términos y oportunidades que el Departamento le delegue; efectuar las inversiones necesarias en infraestructura, dotación y mantenimiento de los establecimientos educativos y ejercer la inspección y vigilancia de los servicios educativos estatales.

SALUD.

Las leyes 10 de 1990, 100 de 1993 y 715 de 2.001 han reorganizado el sector estatal de la salud, de acuerdo con estas leyes corresponde al municipio:

- Realizar acciones de promoción, prevención, tratamiento de enfermedad y rehabilitación de pacientes en el primer nivel de atención; prestar servicios médicos a través de hospitales locales, centros y puestos de salud; velar por el saneamiento ambiental y financiar la dotación construcción y mantenimiento de las instituciones de salud y bienestar.

VIVIENDA

Las leyes 3 de 1991 y 715 de 2.001 le asignan al municipio las siguiente competencias:

- Participar en el sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, promover y apoyar programas o proyectos de vivienda de interés social, otorgando subsidios para dicho objeto, si existe disponibilidad para ello. Definir la reglamentación del desarrollo urbano, promover y participar en los proyectos de vivienda social y otorgar subsidios a la población más necesitada.

AGUA POTABLE

Las leyes 715 de 2.001 y 142 de 1994 asignan nuevas competencias a los municipios:

- Proveer los servicios de acueducto alcantarillado, tratamiento de agua, disposición de excretas aseo urbano y saneamiento rural; garantizar la provisión de los servicios de centros de acopio, mataderos y plazas de mercado y ejercer la vigilancia a los factores de riesgo en el consumo y en el saneamiento ambiental en general.

SECTOR AGRARIO

La 101 de 1993, la ley 160 de 1994, el decreto 3135 de 1992 y la ley 715 de 2.001, determinan que al municipio corresponde:

- Promover, participar y/o financiar proyectos de desarrollo del área rural; prestar directa o indirectamente el servicio de asistencia técnica agropecuaria a través de la U.M.A.T.A.; promover mecanismos de asociación y de alianzas de pequeños y medianos productores, entregar subsidios a campesinos y hacer el mantenimiento de los centros de acopio. Y recibir y administrar los distritos de riego localizados en su jurisdicción, si lo considera conveniente.

SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

La ley 142 de 1994 y 715 de 2.001 le asignó a los entes territoriales:

- Realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos además de las competencias establecidas en otras normas vigentes la construcción, ampliación, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos.
- Prestar directamente los servicios públicos de su competencia, cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan.

MEDIO AMBIENTE

Las leyes 99 y 70 de 1993, 141 de 1994 y 715 de 2.001, le asignaron las siguientes funciones:

- Tomar las medidas necesarias para el control, la preservación y la defensa del medio ambiente en el municipio; promover, participar y ejecutar programas y políticas medio ambientales, dictar las normas necesarias para la administración de los recursos naturales; colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales en la definición de los planes; dictar normas de ordenamiento territorial.

SECTOR VÍAS Y TRANSPORTE

La ley 01 de 1991, la ley 105 de 1993 y la ley 715 de 2.001, le definieron las siguientes competencias:

- Velar por la construcción y conservación de las vías urbanas y suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio de su jurisdicción, planear e identificar prioridades de infraestructura de transporte en su jurisdicción y desarrollar alternativas viables.

▪ El fortalecimiento de la capacidad local.

Como lo presenta el documento del Consejo Nacional de Planeación, “TROCHA NACIONAL CIUDADANA”¹: *“La estrategia de recuperación de la vida municipal tiene como propósito central, redistribuir con justicia las oportunidades entre los colombianos, desatar potenciales de desarrollo social y económico hasta ahora encadenados, fortalecer la democracia representativa local y desarrollar espacios de democracia directa y participativa.”*

Las localidades pequeñas son afectadas por fenómenos de expulsión de población, por la permanencia del modelo de concentración centralista que favorece su reproducción en las capitales departamentales en detrimento de los pequeños municipios, y que a su vez se replica en el interno del municipio con las reproducción de las desigualdades entre las cabeceras y sus áreas rurales.

El efecto de este patrón es por lo tanto trasladado hacia los centros urbanos, con la expansión de las actividades informales y el aumento de niveles de inseguridad, que paradójicamente se expresa como resultado de la mencionada concentración de la riqueza.

Por las anteriores situaciones, la estrategia que se plantea para recuperar la vitalidad del municipio colombiano, parte de la incorporación necesaria de requerimientos de paz, de manera que esté regido por un principio de *redistribución de la inversión pública en contravía de la centralización de todos los proyectos en las ciudades principales del país.*

La discusión se centra en que el apoyo a la gestión municipal debe partir de MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA DIFERENCIADOS en contraposición a los modelos centralizados y que se ajuste a las posibilidades financieras del ámbito local.

Por otra parte, es necesario reconstruir las economías locales fundamentadas en la recuperación de la capacidad de la inversión privada y el fortalecimiento de la capacidad de promoción del desarrollo que habita en la convivencia entre la comunidad y las instituciones locales.

¹ CONCEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *TROCHA NACIONAL CIUDADANA*. Bogotá. 1997.

MUNICIPIO DE MONQUIRÁ
PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Los municipios han entendido que no solamente se trata de mantener la relación local con los centros nacionales de poder político, sino que simultáneamente es vital lograr asociaciones municipales con fundamento en las unidades provinciales que permitan aprovechar características comunes o complementarias de las localidades y las zonas rurales circundantes.

Sin duda, los retos a los que se enfrenta la localidad requiere de un ejercicio colectivo fundamentado en la reconstrucción de la Institucionalidad local, que en el último tramo de la década de los noventa ha visto retroceder lo que se había avanzado en la autonomía municipal iniciada en los años ochenta y como resultado de un proceso de movilización ciudadana.

2. ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

El municipio de Monquirá para dar cumplimiento a las normas y las competencias asignadas por la Constitución y la Ley adoptó la siguiente estructura administrativa:

- El Despacho de la Alcaldía encargado de ejercer la autoridad política y administrativa local; dirigir la acción administrativa del municipio, asegurando el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.
- Secretaría de General y de Gobierno y Control Interno que apoya al alcalde en la gestión administrativa, y control del recurso humano.
- Secretaría de Salud que apoya los programas de prevención, implementación y atención en salud a los habitantes de la región
- Secretaría de Integración y Desarrollo Comunitario que implementa programas de formación y capacitación comunitaria, encaminados al fortalecimiento de relaciones armónicas en el ámbito familiar y social.
- Secretaría de Hacienda: desarrolla las actividades fiscales del municipio
- Sección de Planeación y Obras Públicas ejecutar y vigilar programas de desarrollo económico y social del municipio y el mantenimiento de la infraestructura para la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.
- Comisaría de Familia: Se encarga de servir de mediador en la problemática familiar, buscando soluciones para evitar que vayan a procesos judiciales.
- Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA), que presta la asistencia técnica agropecuaria en el municipio.
- Inspección de Policía cuya finalidad es garantizar el derecho de todo ciudadano de acceso a la administración de justicia, vigilando que se cumplan las normas las disposiciones constituciones y legales de orden publico y de convivencia ciudadana.
- Instituto de Cultura y Turismo encargada de divulgar y planificar los eventos culturales en área jurisdiccional del municipio, funciona como un instituto descentralizado.
- Unidad de Deportes, al igual que el anterior funciona descentralizadamente, se encarga de organizar eventos deportivos y atender todo lo relacionado con el deporte a nivel municipal y departamental.

La organización de la Administración local se puede observar gráficamente en el siguiente esquema:

1.2.1. Percepción del componente administrativo

La organización de la administración municipal, presenta un esquema convencional jerarquizado en función de la ejecución de las acciones sectoriales: (salud, educación, hacienda, obras públicas y gobierno). Cada uno de estos niveles sectoriales, tiene control administrativo sobre cargos delegados para diferentes actividades vinculadas con las funciones de cada unidad.

El esquema organizativo presenta una clara centralidad en la toma de decisiones, con punto focal en el despacho del Alcalde. Aunque se percibe como un esquema de autonomía en los temas relacionados con la administración del municipio, todas las decisiones, acciones de planeación y ejecución se concentran en la Alcaldía. Los organismos asesores, Planeación, Control Interno y UMATA, se presentan como unidades de planeación de las actuaciones de la Alcaldía, pero en realidad ejercen como simples instancias ejecutoras de acciones definidas por los niveles de decisión.

Los procesos de Planeación no tienen enfoque integral, y se desarrollan de manera aislada en cada instancia de administración, sin diferenciar si su carácter sea del nivel de ejecución; la Oficina de Planeación no opera como coordinador de estos procesos y normalmente se acude a consultas externas para su formulación (Plan de Desarrollo, PAB, PEM, POT, etc.).

En términos generales, la administración municipal carece de una eficiente organización, no cuenta con herramientas que le permita establecer controles automáticos que coadyuven a elevar la funcionalidad y responsabilidad en las actividades que son necesarias para el buen funcionamiento del municipio. Los manuales de procedimientos le ayudarían a definir las actividades y establecer los procedimientos de manera que se evite la duplicación de funciones, la evasión de responsabilidades, los trámites innecesarios y las demoras perjudiciales, elevando la productividad.

La Administración local carece de un Banco de Proyectos que como herramienta de planeación le ayudaría a priorizar y solucionar problemas presentados en el ámbito municipal relacionados con la asignación racional de los recursos y la atención de las necesidades sociales. Adicionalmente se carece de un archivo general central del municipio para la mejor utilización de los recursos humanos, financieros y materiales en la búsqueda y utilización de la información.

No existe sistematización de actividades ni de procesos, no hay definidos métodos ni existe complementariedad entre las dependencias. El uso de los computadores se dirige en un 60% a procesar texto.

1.2.2. Gestión ambiental territorial.

En términos generales, la gestión territorial no constituye una fortaleza de la capacidad local para asumir el reto de la planeación y administración del ámbito jurisdiccional; Por el contrario, la estructura organizacional del municipio no está adecuada para asumir el enfoque de gestión pública si se tienen en cuenta las múltiples deficiencias y limitantes para alcanzar tal capacidad. Como la gran mayoría de los municipios del país, la alcaldía se caracteriza por:

- La preponderancia de la norma y del sentido de control como instrumento ineficaz para cumplir con los objetivos.
- La gestión pública no contiene elementos apropiados para gestar escenarios que motiven la transformación de las actitudes de los actores sociales y productivos y frente al medio ambiente.
- La gestión local se orienta de manera específica a la asignación de recursos en función de las acciones determinadas para la atención y asistencia social a los grupos vulnerables. Los temas ligados con la promoción del desarrollo económico local, la productividad, la competitividad, la gestión de los servicios públicos y el medioambiente no constituyen puntos principales en la

agenda política local y la asignación de recursos y su gestión no está relacionada con la magnitud y prioridad de los problemas.

- En los aspectos administrativos no se cuenta con un proceso ordenado y planificado, lo que redundará en conflictos, discontinuidades, coyunturalidades entre otros. La relación de control que la gestión establece sobre las actividades productivas no alcanza a motivar relaciones de compromiso ni trasciende a la gestión ambiental privada.
- Los modos de vida ligados con el consumo de bienes y servicios sin discriminar los impactos al ambiente social y al medio ambiente, no significan para los ciudadanos un compromiso.

Con respecto al manejo de las relaciones municipales, la generalidad de las dificultades radica en la presencia de relaciones institucionales (hacia adentro) e interinstitucionales (hacia afuera) de carácter conflictivo en términos de competencias y funciones, problemas de coordinación y relación con los actores sociales y productivos; adicionalmente, los procesos de toma de decisiones mantienen un recurrente esquema de participación ciudadana y gremial mediadas por aparentes concertaciones, que sobredimensionan la presencia de los actores o establecen confusas representaciones.

Finalmente, las dificultades relacionadas con el conocimiento y manejo de recursos y herramientas, instrumentos y mecanismos de gestión, están relacionadas con insuficiencias en el conocimiento de las fuentes y posibilidades de los instrumentos económicos y financieros, la subsistencia de mecanismos de intermediación ligados con las estructuras de poder, fallas en la producción, utilización y divulgación de la información pública, prevalencia de actuaciones coercitivas fundadas en un apego a lo normativo como elemento de regulación y control y una incompleta relación entre las instituciones, la comunidad y los actores productivos.

Sin embargo, debe reconocerse, la presencia de algunas fortalezas y oportunidades para la gestión en los niveles locales especialmente en la gestión ambiental del territorio; Dichas condiciones están relacionadas con el potencial radicado en la diversidad y abundancia ecosistémica local, el reconocimiento del tema medio ambiente en las decisiones de planificación local (POTs y Plan de Desarrollo), el interés por la educación ambiental, el desarrollo legislativo y de las políticas para el medio ambiente que fortalece potencialmente la administración pública local y consolida el carácter autónomo de los gobiernos locales.

1.3. LAS FINANZAS LOCALES

Descentralización financiera

La descentralización ha implicado cambios substanciales en distintas dimensiones y relaciones que se establecen entre el Estado, la sociedad política, la sociedad civil y la propia economía nacional y regional.

El fortalecimiento fiscal local, se originó mediante la expedición de la ley 38 de 1981 buscando la incorporación de las regiones al proceso de elaboración del plan nacional y la conformación de comités departamentales de planeación. En 1983 se expidió el decreto 232 que transformó el impuesto a las ventas en impuesto del valor agregado; con la ley 14 de 1983 se buscó fortalecer las finanzas departamentales y municipales, modificar el impuesto sobre el consumo de licores y cigarrillos, ceder a los departamentos el impuesto al timbre nacional de vehículos, obligar a la actualización de la base del impuesto predial, modificar las tasas y las bases de los impuestos de industria y comercio y adoptar el impuesto de circulación y tránsito.

La ley 14 estimula considerables incrementos en los ingresos tributarios de las entidades territoriales dentro los primeros años de su vigencia; la falta de decisión política y la capacidad técnica y

MUNICIPIO DE MONIQUIRÁ
PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

administrativa para la actualización de las bases como en el caso del avalúo catastral y el insuficiente control de la evasión influye en la baja captación de la tributación.

Desde 1986 la descentralización se focalizó en el municipio. A partir de ese momento se le asignaron una serie de funciones y recursos antes manejados por la nación, mediante La ley 12 y 11 de 1986 y las normas reglamentarias de 1987. Empezó el proceso de transferencia de los servicios públicos domiciliarios (acueducto, alcantarillado, aseo, energía), servicios sociales (salud y educación), regulación urbana y estructura local (plaza de mercado y de ferias, orfanatos, ancianatos, caminos vecinales, puentes veredales entre otros).

La Ley 11 de 1986 por el cual se adoptó el estatuto básico de la administración municipal y se ordenó la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales.

Con el decreto 77 de 1987 se dieron los mejores avances en términos de transferencias de competencias entre entes territoriales, se constituyó el sistema nacional de cofinanciación cuyo objetivo fue concentrar el trámite de todas las fuentes de cofinanciación de los recursos apropiados en el presupuesto nacional en pocas entidades. El sistema está conformado por los fondos de cofinanciación para la inversión social (F.I.S.); el Fondo de cofinanciación para la inversión rural (DRI); y el Fondo de Cofinanciación para la estructura vial y urbana. Posteriormente la Ley 105 de 1993 dividió el Fondo de infraestructura vial y urbana (F.I.U.) en los fondos de Cofinanciación de vías y de infraestructura urbana administrados por Findeter.

En desarrollo de los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución, se aprobó La Ley 715 de 2.001, la cual dicta las normas sobre la distribución de las competencias y recursos entre las entidades territoriales de la misma y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud entre otros.

Corresponde a los municipios a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas competentes, prestar o participar en la prestación de los servicios directamente, conforme a la ley, a las normas técnicas de carácter nacional, a las ordenanzas y a los respectivos acuerdos municipales.

Corresponde a los Departamentos administrar los recursos cedidos por la nación, para los sectores de educación y salud y ejercer funciones de coordinación, subsidiariedad y concurrencia relacionadas con las competencias municipales conforme a la Constitución, a la Ley y a los reglamentos que sobre tales aspectos expidan los respectivos ministerios.

El situado fiscal establecido en el artículo 356 de la Constitución Política, es el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que será cedido a los departamentos y a los distritos para atención de los servicios públicos de educación y salud de la población y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 49, 67 y 365 de la Constitución Política.

Del total que le corresponde a cada Departamento será obligatorio destinar como mínimo el 58.5% para educación y el 24.5% para salud, el 17% restante deberá destinarse para propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico.

Como mínimo del situado fiscal de salud debe aplicarse al primer nivel de atención y transferido a los municipios cuando éstos asuman esa competencia. La participación de los municipios de los ingresos corrientes de la nación que ahora se denominan Sistema General de Participaciones, se destinara de acuerdo a los siguientes criterios:

Para los municipios clasificados en categorías 4ª, 5ª y 6ª, según la Ley 715 de 2.001, podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un 28% de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General. El 72% restante, se deberán destinar al desarrollo y ejecución de las competencias que asigna la misma ley, es decir, el 41% par el sector de agua potable y saneamiento básico, el 7% para el deporte, el 3%

para la cultura y el 49% final para otros sectores.

Tabla 1. Conformación del sistema general de participaciones

PARTICIPACIÓN	%
EDUCACIÓN	58.5
SALUD	24.5
PARTICIPACIÓN PARA PROPÓSITO GENERAL	17

Fuente: Ley 715 de 2001.

La Ley 141 de 1994 es importante porque amplía los recursos de la descentralización al establecer la distribución de las regalías, así: el 47.5% para los departamentos productores, el 12.5% para los municipios productores, el 8% para los municipios portuarios y el 32% al fondo nacional de regalías por derecho propio. También se crea la Comisión Nacional de regalías como una unidad adscrita al Ministerio de Minas y Energía con el propósito esencial de controlar y vigilar la correcta utilización de los recursos provenientes de las regalías y compensaciones causadas por la explotación de los recursos naturales no renovables de propiedad del estado y la administración de los recursos provenientes del Fondo.

La Ley 358 de 1997, ante el desmesurado crecimiento de la deuda territorial, provocó un amplio debate sobre las implicaciones macroeconómicas y financieras y la necesidad de expedir un estatuto regulatorio de la misma. Los recursos del crédito de las entidades territoriales han crecido considerablemente en los últimos años, en 1990 representaban el 0.8% del PIB mientras que en 1994 y representaron el 3.5%, es decir, un 400% más en un periodo de 5 años.

Con esta ley se adoptaron un conjunto de normas que fijan pautas a las entidades territoriales para su endeudamiento. El endeudamiento de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago.

1.3.1. Evolución del ingreso municipal

Al examinar la composición de los ingresos percibidos por el municipio de Monquirá (Ver Anexo 1) se observa que a lo largo del cuatrienio los ingresos no tributarios, presentaron un comportamiento descendente en los tres años iniciales del periodo de estudio, para luego tener un repunte notorio, pues se pasó de obtener 3.612'262.000 en el año 2.001 a 7.851'465.000 en el año siguiente, un incremento de 117.35%, esto se explica por el incremento de las participaciones y de los aportes, donde cada rubro se incrementó en un 64.83% y 954.47% respectivamente en el mismo periodo, constituyéndose en la principal fuente de recursos; lo contrario ha ocurrido con los ingresos tributarios, pues no son representativos los percibidos en dicho periodo.

En efecto, la participación proyectada de las transferencias se elevó moderadamente de 46.02% en 1.999 a 51.12% en el año 2.002, situación que se refleja positivamente en el recaudo efectivo, ya que se percibió el 78.05% y 96.84% de lo proyectado, para los mismos años. En términos de la proporción que representan los ingresos tributarios, globalmente, en los ingresos totales en el periodo de referencia, se puede observar que el recaudo se ha incrementado moderadamente, excepto en el primer año donde se refleja una leve reducción en tales ingresos, se puede determinar que el porcentaje recaudado no supera el 82% de lo presupuestado. De todas maneras, al igual que acontece con otros municipios, los giros por transferencias condicionan la supervivencia financiera de los mismos siendo una restricción a su desarrollo.

De otro lado, al analizarse el peso relativo de los recursos propios obtenidos por el municipio es palpable el mayor esfuerzo tributario hecho por el mismo, al elevarse los ingresos recaudados de 64.85% en 1.999 a 78.23% en 2.002, con respecto a lo presupuestado para cada año, resultado del repunte en el predial unificado como principal fuente impositiva directa, acompañado del crecimiento significativo del porcentaje de Corpoboyacá, y en menor medida del de industria y comercio. Con respecto a los recursos de capital su trayectoria fue errática observándose una disminución del endeudamiento municipal.

MUNICIPIO DE MONIQUIRÁ
PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

A lo largo del periodo examinado es evidente que los recaudos de ingresos tributarios han mantenido un comportamiento estable, es decir, que las expectativas de la administración han sido cautelosas en cuanto al monto de ingresos que ha esperado recibir a través de los años, lo que implica menores posibilidades de financiamiento del gasto y de explorar nuevas fuentes de obtención de recursos que permitan emprender mayores programas y proyectos (véase Anexo No. 2). Pero, esto mismo no ocurre con los ingresos no tributarios en los cuales ha habido una sensible caída hasta el año 2.001 que revela la escasez de los recursos transferidos, sin embargo para el año 2.002 el repunte es muy significativo. En término generales los ingresos crecieron durante el periodo a un ritmo de 36.86%, repunte atribuido a la expansión de los ingresos no tributarios en el último año, destacándose los aportes y las participaciones.

Al detenerse a examinar la dinámica de los distintos ítems de los ingresos municipales, se aprecia una mayor expansión de los ingresos no tributarios, tanto en precios corrientes como constantes en el periodo de referencia (38.14% y 24.12%, respectivamente) originado por el notable crecimiento de los aportes y participaciones, lo que contrasta con el comportamiento de los ingresos tributarios que crecieron a una tasa inferior (16.76% y 6.51%, respectivamente). En lo concerniente a los ingresos de capital su ritmo fue superior con marcadas fluctuaciones (71.04% y 50.08%, respectivamente). De ello no se puede deducir una trayectoria uniforme sino oscilaciones muy marcadas que reflejan la aleatoriedad de la cobertura y estructura tarifaria del sistema impositivo local. Igualmente esta apreciación es extensiva a los otros dos grandes rubros presupuestales (véase Anexo No. 4).

De lo atrás expuesto es pertinente subrayar los siguientes aspectos:

1. Ha habido un mayor esfuerzo tributario del municipio que se traduce en un aumento de los ingresos propios que representan cerca de 1/5 parte de los ingresos recaudados, recayendo este esfuerzo sobre el predial unificado y el impuesto de industria y comercio.
2. A pesar de lo anterior, la dependencia de las finanzas locales de las transferencias de la Nación es notoria, representando más las 2/3 partes de los ingresos, observándose una tendencia que refleja el carácter volátil de estos recursos, planteando la conveniencia de identificar nuevas fuentes rentísticas.
3. En lo referente a los recursos de capital se ha recurrido más a los recursos del balance (reservas) que a los de crédito, ello significa que el municipio posee una buena capacidad de endeudamiento que le permita apalancar la financiación de los programas y proyectos que emprenda.

1.3.2. Evolución del gasto municipal

Al examinarse la estructura del gasto municipal se observa un comportamiento errático de sus tres grandes componentes: funcionamiento, servicio de la deuda e inversión. En efecto, las apropiaciones hechas para funcionamiento en 1.999 representaba el 33.60% del total apropiado, para luego ascender a 36.66% en el 2.000, a 43.58% en el 2.001 y caer al 24.51% en el año 2.002 (véase Anexo No. 6).

El principal rubro es los servicios personales, los cuales han crecido un 38.77% a lo largo del periodo de análisis, en segundo lugar se encuentran las transferencias que han representado el 8.60% del gasto local, superando los primeros a los segundos. Es notorio el incremento de los servicios personales del Concejo Municipal, la Alcaldía y la Personería cuya asignación se ha duplicado en el periodo de referencia. Lo contrario sucede con los gastos generales, pues decrecieron un 3.66% en el mismo periodo.

El servicio de la deuda se ha mantenido a un nivel estable con una tendencia descendente, ya que si en 1.999 copaba el 3.48% del gasto apropiado en 2.002 se situaba en 1.31%, aunque en el año 2.001 se registró un incremento de hasta el 4.36%.

MUNICIPIO DE MONIQUIRÁ
PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Es necesario mencionar los gastos de inversión ya que es uno de los principales componentes del gasto municipal, y cuyas asignaciones han aumentado del 42.46% en 1.999 a 53.07% en el año 2.002 siendo los rubros más importantes los destinados a educación, salud, agua potable y saneamiento básico, pues en 1.999 representaban más de la mitad de los recursos de inversión, donde la principal entrada proviene de las partidas transferidas por el gobierno nacional.

Por otro lado, la ejecución de los gastos municipales tuvo un comportamiento similar al apropiado en sus diferentes sectores: en lo que se refiera a funcionamiento, tuvo un ritmo oscilatorio pasando de 34.63% a 28.92%, siendo su nivel más alto en el año 2.001 (49.42%), el servicio a la deuda registró un notorio descenso al disminuir de 4.27% en 1.999 al 1.55% en el 2.002. Finalmente, la inversión ejecutada registra gastos inferiores a los apropiados y se ubicó en el 40.01% para elevarse al 55.0% en el 2.002, reflejo del significativo esfuerzo hecho por la administración municipal durante el cuatrienio (Véase Anexo 7).

Tal como se apreciaba con los gastos apropiados, alrededor de la mitad de este ítem provino de los tres rubros cuya principal financiación se compone de las transferencias de la Nación. Esta apreciación no menoscaba la creciente importancia de agua potable y saneamiento básico, así como de la inversión sectorial que ha repuntado en los últimos años.

Los egresos municipales tanto apropiados como ejecutados, durante el periodo de estudio, han evolucionado de manera muy contraria, pues en términos reales crecieron en un 41.53% y 43.99% respectivamente, crecimiento que estuvo por encima de lo reportado en términos nominales (33.78%) para lo apropiado y por debajo (63.18%) para lo ejecutado (véase Anexo No. 8).

Al analizar la tendencia del gasto público municipal (véase Anexo No. 9), es notorio que su evolución ha sido muy irregular: los gastos de funcionamiento apropiados, a precios corrientes disminuyeron su crecimiento en el subperiodo 1.999/2.000, para luego experimentar un aumento en el 2.000/2.001 y un leve crecimiento en el siguiente subperiodo. En términos reales la recuperación no fue tan notoria y su tendencia fue decreciente.

En lo que se refiere al servicio a la deuda, ésta decreció considerablemente en el primer periodo para que en el siguiente periodo se incrementara y finalmente en el 2.001/2.002 recayera drásticamente, lo que demuestra la menor dependencia que tiene el municipio del endeudamiento.

En cuanto a los gastos de inversión, los recursos inicialmente, se redujeron pero en el último periodo se duplicaron, esto tanto en términos nominales como en reales.

Al estudiar los egresos ejecutados, los gastos de funcionamiento, a precios corrientes, tuvieron un comportamiento activo, menos en el periodo 2.000/2.001 donde evidentemente se redujo. Igual comportamiento presentó en términos reales, mientras que el servicio a la deuda registró una tendencia decreciente o negativa.

La inversión efectuada demuestra un decrecimiento en el primer periodo analizado, a partir del segundo presentó un crecimiento que se hizo más evidente en el último año, lo que significa que el municipio ha podido emprender proyectos y programas de desarrollo que buscan el bienestar de la comunidad.

Una mirada de conjunto del presupuesto municipal permite indicar que los ingresos tributarios, tanto presupuestados como recaudados, son insuficientes para cubrir los gastos de funcionamiento, a pesar del esfuerzo fiscal local.

Asimismo, la relación gastos apropiados / gastos ejecutados refleja el limitado grado de ejecución de los egresos del municipio, por ejemplo, en el año 1.999 se ejecutó el 51.78% de lo que se apropió; sin embargo para el año 2.002 la ejecución total superó el 77% de lo presupuestado, a pesar de ese incremento, en los años anteriores el gasto se mantuvo por debajo del 67%. De manera

MUNICIPIO DE MONIQUIRÁ
PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

independiente se percibe que los gastos de funcionamiento fueron los que más influyeron pues para el último año representaron el 90.88% después de irse incrementando en los años anteriores, seguido de los gastos de inversión que oscilaron entre el 48.79% y 79.82% en 1.999 y 2.002 respectivamente. Por otro lado el servicio a la deuda se incrementó de 63.53% al 90.99% después de sufrir cambios notorios de un año a otro.

Al revisar los resultados de cada vigencia fiscal, es notable la presencia de un superávit cuyo valor aumentó a lo largo del periodo de análisis, incrementándose de \$99 millones en 1.999 a \$576 millones en 2.002 (\$452 millones en pesos constantes), representando el 2.93% y 7.68%, respectivamente, de los ingresos recaudados, que constituyen a su vez reservas para atender las obligaciones pendientes de la administración municipal, sin embargo, el año que registró un mayor superávit fue el 2.001, pues representó el 25.93% de los ingresos obtenidos en ese periodo. (véase Tabla No. 1).

Tabla 2. Déficit presupuestal

AÑO	CORRIENTES			CONSTANTES			%
	INGRESOS RECAUDADOS	GASTOS EJECUTADOS	+ / -	INGRESOS RECAUDADOS	GASTOS EJECUTADOS	+ / -	
1.999	3.381.653.574	3.282.513.347	99.140.227	3.381.653.574	3.282.513.347	99.140.227	2.93
2.000	3.113.946.000	3.052.044.000	61.902.000	2.848.677.181	2.792.048.448	56.628.733	1.98
2.001	3.830.464.000	2.837.172.000	993.292.000	3.248.096.532	2.405.820.427	842.276.105	25.93
2.002	7.494.003.000	6.917.748.000	576.255.000	5.890.104.095	5.437.181.680	452.922.415	7.68

Fuente: Estadísticas Tesorería Municipal.

El comportamiento de los ingresos en el municipio de Moniquirá para el periodo comprendido entre 1.999 y 2.002, ha presentado una tasa de crecimiento promedio real del 23.09%, los recursos de capital crecieron un 80.0%, incremento originado principalmente en los recursos del crédito.

Como se puede observar en el gráfico 2, los mayores ingresos provienen de las participaciones a través de las transferencias nacionales, las cuales representan el 58.47% de los ingresos no tributarios, así como los aportes que a su vez representan el 28.70% de los mismos en el año 2.002. Los ingresos propios representan el 11.13% del total de ingresos. A lo largo del periodo de estudio, los ingresos corrientes de la nación que ahora se denominan Sistema General de Participaciones, han venido incrementándose especialmente del año 2.001 al 2.002 pues aumentaron en un 164.83%, para el año 2.003 son de \$3.377.782.384 de los cuales el 28% son de libre destinación.

En la actualidad, el municipio tiene una deuda con INFIBOY que comprende tres créditos a una tasa de interés D.T.F. +8; uno por 295 millones de pesos los cuales se distribuyeron así: 220 millones para educación, 50 para pago de alumbrado público y 25 millones para construcción de alcantarillado; el segundo crédito es por 100 millones de pesos que se han destinado para el mantenimiento de carreteras y el tercero también por 100 millones destinado a la construcción del Coliseo Deportivo.

Asimismo, los egresos del municipio en términos reales, crecieron en un 41.53%, y al largo del periodo, los gastos en salud registraron descensos hasta el periodo 2.001-2.002 donde crecieron en un 86.7%. Los gastos de funcionamiento representan el 24.51% del total de gastos, el servicio de la deuda el 1.31% y los gastos de inversión el 53.07%, para el año 2.002. (Ver gráfico 2)

En el periodo 1.999 – 2.002, los gastos de funcionamiento crecieron a una tasa real del 10.42%, el servicio a la deuda decreció en un 14.44% y los gastos de inversión crecieron en un 54.59%. (Ver Gráfico 7)

Los gastos de inversión del municipio están orientados a diferentes servicios sociales de acuerdo con la destinación que determina tanto el Departamento Nacional de Planeación como las diferentes leyes que en materia de manejo de presupuesto, se encuentran vigentes. Así:

Educación: Para este sector llega un rubro fijo y esto se deduce de acuerdo a si el municipio está o no certificado, en este caso Moniquirá no lo está, por eso por medio de un documento CONPES se

MUNICIPIO DE MONIQUIRÁ
PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

distribuyen los recursos; estos recursos están destinados a mejoramiento de la calidad de educación.

Salud: También tiene un rubro fijo, se ha ejecutado en régimen subsidiado para pago de A.R.S., cada año se incrementa de acuerdo al índice de inflación.

Agua Potable y Saneamiento Básico (41%): Se destina para mantenimiento de la red de acueducto y alcantarillado, tratamiento de basuras, saneamiento básico.

Deporte, recreación y cultura (7% y 3%): dirigido a campañas y promoción de eventos culturales y deportivos.

Otros sectores (49%): Entre estos se encuentran: prevención y atención de desastres, promoción del desarrollo, atención a grupos vulnerables, equipamiento municipal, desarrollo comunitario, fortalecimiento institucional, justicia y restaurantes escolares.

Servicios públicos: Se destina para la construcción, ampliación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos.

Vivienda: Desarrollar programas de vivienda de interés social.

Sector agropecuario: Financiando proyectos de desarrollo en el área rural.

Transporte: Mantenimiento de la red vial del municipio.

Medio ambiente: Control, preservación y defensa del medio ambiente.

Centros de reclusión: Apoyo al INPEC en la administración y mantenimiento de la cárcel.

Deporte y recreación: Promoción de programas y actividades que fomenten la práctica del deporte.

Cultura: Fomentar la producción artística y cultural del municipio.

Prevención y atención de desastres: Prevenir, atender y adecuar las áreas de alto riesgo tanto en la zona urbana como rural.

Promoción del desarrollo: Promover el desarrollo empresarial e industrial del municipio.

Atención a grupos vulnerables: Establecer programas de apoyo integral a grupos de población vulnerable.

Equipamiento municipal: Mantener la infraestructura del municipal.

Desarrollo Comunitario: Promover mecanismos de participación comunitaria capacitando a la comunidad.

Fortalecimiento institucional: Mejoramiento de la gestión municipal.

Justicia: Financiar la Inspección de Policía, apoyar con recursos la labor de la policía nacional.

Restaurantes Escolares: Garantizar el servicio de restaurantes para los estudiantes con programas de alimentación escolar.

En la actualidad, el municipio posee una cartera morosa de impuesto predial de \$134'434.291 en donde se tienen registros de casos muy antiguos, y el monto del impuesto de industria y comercio asciende a unos \$8'000.000 hasta el año 2.002. El municipio presentará algunas limitaciones para su

gestión ya que los ingresos provenientes de la Nación se recortaron en \$1.100'000.000 aproximadamente y sus ingresos propios no alcanzarán a cubrir ni siquiera sus gastos de funcionamiento, por tal razón es recomendable que se realice un nuevo avalúo catastral para compensar en parte dicha pérdida.

1.4. ÁMBITO DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA JURISDICCIONAL.

El ámbito de acción jurisdiccional del Municipio de Moniquirá está definido por ordenanza de la Asamblea Departamental de Boyacá; estos se presentan en el mapa base municipal que hace parte del presente estudio.

A pesar de que estas divisiones se realizan sobre la información técnica suministrada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la definición de límites entre Municipios no coincide con las condiciones naturales o de las infraestructuras de circulación regional ni mucho menos con los asentamientos, razón por la cual, se presentan conflictos relacionados con el medio ambiente, con la aptitud de suelos o con los asentamientos humanos que se desarrollan en el tiempo. Por estas razones, se hace necesario controvertir los ámbitos de acción jurisdiccional de manera que se facilite la acción de los entes administrativos locales propiciando acciones conjuntas, subsidiarias, concurrentes y complementarias sobre el territorio.

1.4.1. La división veredal

Los ámbitos de jurisdicción local están definidos mediante Acuerdo del Concejo Municipal que estableció las siguientes unidades veredales:

1. Vereda Beltrán
2. Vereda Canoas y San Rafael
3. Vereda Colorado
4. Vereda Coper
5. Vereda Coralina
6. Vereda Despensa y Ajizal
7. Vereda El Chovo
8. Vereda Jordán
9. Vereda La Capilla
10. Vereda La Hoya
11. Vereda La Laja
12. Vereda Maciegal
13. Vereda Monjas
14. Vereda Monsalve
15. Vereda Naranjal
16. Vereda Neval y Cruces
17. Vereda Novillero
18. Vereda Pantanillo
19. Vereda Papayal
20. Vereda Pila Grande
21. Vereda Potrero Grande
22. Vereda Pueblo Viejo
23. Vereda San Esteban
24. Vereda San Cristóbal

MUNICIPIO DE MONIQUIRÁ
PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

25. Vereda San Vicente
26. Vereda Tapias y San Antonio
27. Vereda Tierra de Castro
28. Vereda Tierra de Gómez
29. Vereda Tierra de González
30. Vereda Ubaza

Esta división de veredas, no constituye en sí misma una unidad espacial para efectos de la inversión de los recursos del Municipio, sino que tiene un referente de carácter espacial local para identificar un sector del área Municipal a efectos de localizar un grupo de población que compartían afinidades alrededor de las actividades agrícolas y ganaderas. Esta definición permitió generar identidades culturales que se fueron consolidando en el tiempo como elementos integradores de la población en la medida en que se iban desarrollando infraestructuras viales y equipamientos educativos.

En la medida en que la población ha participado con mayor “autonomía” respecto de las Instituciones locales, se constituyen identidades culturales que en el tiempo se han transformado en identidades políticas. De esta manera, las veredas han adquirido una “unidad de afinidades”, que son objeto de la “parcelación” por parte de los grupos dominantes en el nivel político municipal y regional. Esta condición, consolidada especialmente durante el segundo periodo del siglo XX ha permitido que la política se afiance desde la división veredal como un mecanismo de organización y distribución de los recursos públicos que hace que las asignaciones presupuestales se orienten a canalizar los recursos para obtener el beneficio de la votación del sector de su control.

Esta práctica, se ha mantenido como una manifestación del dominio de sectores políticos que hacen que la inversión de los recursos este dirigida a mantener las cuotas de poder local y constituyendo un desequilibrio en la distribución de las inversiones y contribuyendo a ampliar la desigualdad en la distribución social de los recursos y profundizar el desigual desarrollo del territorio. Basta observar sectores que han concentrado la construcción de equipamientos que no son compatibles con las necesidades de la población asentada aquí, en detrimento de otros sectores con mayores necesidades de su población.

A los efectos del presente Esquema de Ordenamiento Territorial, se constituye en un objetivo, definir un marco de acción jurisdiccional interno más acorde con la realidad territorial municipal que tenga en cuenta los diferentes componentes ambientales, culturales, sociales y económicos, que permitan establecer una mejor distribución de unidades espaciales susceptibles de implementar el proceso de ordenamiento del territorio.

1.5. ADECUACIÓN INSTITUCIONAL

Las acciones de la Administración local para adecuarse al proceso de reestructuración del Estado y a la descentralización administrativa, no han correspondido con el espíritu de la Constitución política y la Ley. No se ha actuado con un criterio de organización que le permita a la administración local cumplir con los objetivos estructurales que definen las funciones y responsabilidades del Estado frente a la población y las acciones de los agentes económicos. Se ha actuado más de manera intuitiva para cumplir con los lineamientos generados desde el nivel central que los obliga a adelantar el proceso de reestructuración local. Por esta razón, se han venido creando dependencias e instancias administrativas sin que sean coherentes ni económicamente viables respecto de las necesidades de administración de los recursos públicos locales.

Esto hace que al contrario de los objetivos y principios contenidos en las reformas, se termine sobredimensionando el tamaño de la estructura administrativa Municipal sin que exista ni criterios, ni objetivos claros que coincidan con la misión del Estado local.

Esta deformación de la estructura local, es la consecuencia de varios factores:

MUNICIPIO DE MONIQUIRÁ
PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

- La descentralización no ha nacido de un planteamiento o movimiento local sino que ha sido un derrotero trazado desde la administración central. Además ha sido de carácter funcional mas no político.
- Obstáculos para que los agentes políticos locales puedan asumir un rol de liderazgo y de actuación frente a los cambios y reformas contemporáneas. No existe un conocimiento de la esencia del Estado y de las necesidades de la población a la cual están dirigidas las acciones de gobierno.
- La localidad se siente atrapada sin que pueda ejercer una verdadera autonomía en la destinación de las inversiones, lo que hace que la ejecución del presupuesto no coincida con las necesidades reales de la población y se terminen observando las destinaciones surgidas bajo el enfoque del Estado central y descuidando las inversiones en los sectores que exigen soluciones prioritariamente.
- A pesar de que la participación ciudadana ha sido reconocida como la garantía de la gobernabilidad local, no hay una plena participación de la ciudadanía en los procesos de control, veedurías y decisiones en la planeación. Esta situación es resultado del desconocimiento por parte de la ciudadanía de los canales que le permiten asumir su rol social y sus derechos; Por otra parte las estructuras de poder político local terminan apropiándose de estos espacios públicos y sesgando las decisiones a sus intereses grupales e individuales. Estos “líderes”, tienen por otra parte una concepción de la política como una circunstancia de organizaciones con fines electorales pero sin conocimiento mismo tanto de la administración pública como de la esencia de la política.
- En el Municipio, se han venido acumulando en el tiempo una serie de problemas y situaciones de conflicto que por su magnitud se han convertido en inmanejables y desborda la precaria capacidad de la administración local sumado a una escasez de recursos cuyas inversiones impactan en mínima parte de manera positiva a la población y no contribuye a solucionar y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

1.6. CONCLUSIONES.

1. La descentralización administrativa y financiera no se ha desarrollado plenamente, ni ha cumplido con los objetivos y principios desde los cuales se desprendió en la década de los ochenta. Persiste un enfoque centralista en el manejo de los recursos económicos que no permite que las localidades desarrollen su plena autonomía de acuerdo con las necesidades de su población. La administración municipal esta maniatada ante las crecientes demandas y recursos para la inversión social.
2. Los escasos recursos de transferencias nacionales, se tienen que invertir en cubrir las necesidades de la población cuyo alto nivel de vulnerabilidad, hace que las inversiones se inviertan de manera dispersa en la gran mayoría de la población sin que se logre reducir los niveles altos de NBI, ni se puedan solucionar los grandes problemas de carácter estructural presentes en el territorio Municipal. Por otra parte los recursos propios provienen de los impuestos prediales y de industria y comercio (por aportes de las actividades establecidas en la jurisdicción), cuya destinación se orienta para gastos de funcionamiento y en menor proporción hacia inversiones de beneficio colectivo.
3. Los ingresos del Municipio han experimentado un crecimiento relativo en los últimos años, debido a la incidencia de ingresos extraordinarios (cofinanciación), cuya continuidad no está asegurada en razón de que obedecen a factores circunstanciales de carácter político o por la presencia de representantes locales en entidades nacionales. Esta condición significa que se hagan proyecciones de inversión sobre recursos que nos son estables ni permanentes, por lo que las proyecciones se hacen de manera coyuntural y contribuyen a generar expectativas en la población sobre inversiones que no tienen garantizado su ejecución.

MUNICIPIO DE MONIQUIRÁ
PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

4. En la medida en que se han incrementado los ingresos por las razones anteriormente anotadas, se incrementaron los gastos de funcionamiento e inversión del Municipio, lo que creó un gasto desmedido que en las actuales condiciones de recesión económica y reducción de los ingresos corrientes de la nación, han motivado un déficit importante que mengua la capacidad de gestión de la administración. Por esto los proyectos que se planteen para implementar el Plan Básico de Ordenamiento deberán consultar la realidad de las finanzas municipales para no exceder las verdaderas dimensiones de la capacidad de inversión.

5. La asignación de inversiones en el municipio, no pueden ni deben seguir dependiendo de la distribución desigual de las inversiones según criterios aplicados a la división veredal. Debe romperse el desequilibrio espacial del desarrollo local sustentado en la operación y usufructo de los poderes políticos locales, cuya lógica no coincide con la magnitud e importancia de los problemas locales y termina beneficiando a grupos de interés ligados con el manejo de la política en función de estructuras electorales.

6. La actual estructura administrativa no corresponde con los objetivos, misión y visión que acompañan el gobierno local. Se debe pensar en una administración realmente moderna, eficiente y organizada que sea cercana al ciudadano, amplia en la posibilidad de permitir la mayor participación ciudadana en las decisiones y que ejerza la democracia participativa sin los atavismos que han configurado la distorsión de la figura del Estado.

7. La figura de la Administración Municipal, no puede ser un agente generador de conflictos ambientales. El ejercicio del Estado está ligado a su responsabilidad como garante y promotor del desarrollo social y económico y a la garantía de la protección y mejor disposición del medio ambiente. Para esto, debe fundamentar su acción en la sujeción a los principios contenidos en la Constitución Política de Colombia.