



Habitat policy paper framework

5. Municipal Finance and Local Fiscal System.

Comentarios del gobierno de Colombia al borrador del 31 de diciembre de 2015.

Enero 28 de 2016

I. Comentarios generales

- El gobierno de Colombia agradece al policy unit y a los expertos que apoyaron la elaboración del policy paper reconociendo que se trata de un documento en construcción.
- Se recomienda el diálogo y la coordinación de los policy units dado que los temas y subtemas abordados se reflejan también en otros policy papers.
- Sugerimos que las versiones finales de todos los policy papers sigan de manera estricta el mismo formato, facilitando su lectura y análisis de información organizada de manera homogénea.
- Sugerimos que al final de cada policy paper se identifique de manera sucinta, los elementos estructurales (*building blocks*) clave que podrían hacer parte del futuro borrador cero de la Nueva Agenda Urbana.

II. Comentarios puntuales al contenido del policy paper

- Se destaca la coherencia que mantiene el documento entre los retos, las prioridades y la implementación, pues para cada uno de los 5 temas tratados, se puede seguir claramente la línea entre la problemática-diagnóstico, las soluciones y priorización, así como los pasos para su implementación.
- Se destaca que en la presentación del tema se anuncien las principales problemáticas y retos relacionados con las finanzas municipales, haciendo referencia a la importancia que los diferentes niveles de gobernanza adquieren en este tema. Por otro lado, es muy valiosa la referencia a que las soluciones para los problemas financieros de los municipios no responden a una receta, sino al diagnóstico del estado de 5 variables, en donde las combinaciones arrojan un espectro de problemas que requieren diferentes tipos de solución.
- En la referencia a “Steady economic growth requires properly financed and functioning municipal governments, institutions and infrastructure”, se sugiere que se tenga en cuenta que el crecimiento económico estable permite igualmente municipalidades bien financiadas, instituciones e infraestructura. Tanto el gobierno nacional como los gobiernos territoriales deben aprovechar los ciclos de

crecimiento económico para fortalecer capacidades, invertir en infraestructura, invertir en la captura de más y mejor información, entre otros factores.

- Se sugiere que se realice una breve descripción de los 5 elementos que comprenden las finanzas municipales, en particular “Rules of the Game and Capacities”. Esto permite luego en las matrices relacionar más fácilmente los retos, prioridades e implementación propuestos para cada tema.

Rules of the game and Capacities

- Esta sección recoge elementos esenciales en cuanto a los asuntos legales y de capacidades municipales para su adecuada financiación. Sin embargo plantea soluciones muy generales/estrictas, por lo que, de acuerdo con lo mencionado en el overview, existe un espectro de problemas relacionados con el financiamiento. Es por esta razón que se sugiere flexibilizar el esquema planteado, mostrando soluciones tipo de acuerdo con la región o tipo de municipalidad.
- Es esencial definir términos como “effective local collection”, “municipal fragmentation” y “capacity of local officials to manage finances”. Esto permitirá aclarar las propuestas.
- Se sugiere que esta sección trate temas relevantes sobre la financiación de diferentes esquemas de gobernanza diferentes a la municipal, como lo son los esquemas de áreas metropolitanas o distritos especiales.
- En cuanto a la implementación, el principal recurso de política es el de documentar y relacionar experiencia internacional relacionada con el tema, por lo que no se trata de propuestas orientadas a la acción. No hay respuestas concretas para problemas concretos diferenciados por países, y al ser tan generales las propuestas, los municipios no se verán estimulados a implementar las acciones propuestas. Se sugiere que se balanceen estas propuestas con casos más específicos que permitan solucionar problemas más concretos.
- Se debe refinar el concepto de desempeño financiero de los municipios, de manera que demos pasos hacia la medición de gestión financiera teniendo en cuenta los resultados obtenidos con los recursos. Este punto es importante para atar la planeación con la programación presupuestal. Esto se enmarca en las ideas que soportan el trabajo sobre Calidad del Gasto.

Expenditures

- Se sugiere que esta sección trate problemas que se producen sistemáticamente en el gasto en mayor o menor proporción dependiendo de la región: corrupción, y baja ejecución presupuestal, entre otros. Cómo combatir estas problemáticas hacen parte del mejoramiento de las finanzas municipales.
- Se sugiere que esta sección contemple los recursos locales y oficiales para apoyar diferentes proyectos privados o público-privados, siempre y cuando

mejoren la equidad y la calidad de vida de las personas que habitan los municipios.

- Parte del trabajo que se puede adelantar en la asignación de gastos se enfoca en la delegación de competencias haciendo una transferencia de las competencias acompañada de una operación directa del gasto. De esta manera se deja de lado el rol de entidad subnacional como 'pagadora' y reforzando la responsabilidad con criterios de discrecionalidad en el gasto.

Revenues

- Esta sección es muy relevante porque hace una revisión integral de los temas más esenciales relacionados con los ingresos municipales, proponiendo buenas soluciones dirigidas a mejorar las prácticas tanto a nivel nacional como a nivel local.
- Se sugiere que se trate como prioridad el tema catastral. Una base catastral actualizada permitirá que las municipalidades reciban ingresos justos y en constante crecimiento de acuerdo con la evolución del mercado inmobiliario local. En algunos países este catastro no se encuentra actualizado o muchas veces es inexistente.
- Se sugiere incorporar a las recomendaciones cómo se deben manejar los ingresos durante los periodos de alto crecimiento económico nacional. Los municipios deben ahorrar e invertir en los momentos de menor rendimiento económico, con el fin de poder apoyar a las poblaciones más vulnerables en estos periodos.
- En relación con la financiación por medio de instrumentos que tienen en cuenta el suelo (plusvalía, valorización, impuesto predial, entre otros), muchos municipios deben mejorar sus capacidades para poder comprenderlos y ponerlos en acción con el fin de recuperar la mayor cantidad de ingresos.
- Se debe abordar el tema de cultura del pago de tributos.
- Se sugiere ampliar el texto (primer párrafo página 18) "local governments need to establish regular, predictable, and diversified revenue bases", e incluir igualmente impuestos o tributos que sean de carácter irregular, variable o eventual.
- Dentro de la lógica del ordenamiento territorial se incluye la posibilidad de utilizar nuevas herramientas de gestión fiscal que permitan ampliar el recaudo con la implementación de estrategias modernas de consecución de recursos. Asuntos sobre ordenamiento territorial deberían mencionarse explícitamente en el desarrollo de este aparte del documento.
- Un punto central para discusión es la capacidad de generación de ingresos de los niveles intermedios de gobierno para garantizar la capacidad de gestión de proyectos de carácter regional. Esto se puede mencionar explícitamente como

parte de la conversación sobre estructuras de ingresos de gobiernos subnacionales.

Intergovernmental transfers

- La focalización de estrategias de apoyo a gobiernos subnacionales debe contemplar el trabajo necesario en el 'Sector Institucional'. La posibilidad de mejorar el uso de recursos no reembolsables incluye la implementación de estrategias de cierre de brechas para indicadores directamente relacionados con el 'Sector Institucional'.
- La posibilidad de mejorar las focalizaciones está en el uso de criterios objetivos para usar recursos que se pueden recibir para apoyar a los prestadores de servicios.

Financial Management

- Se sugiere que se incluya el mejoramiento de la capacidad de interlocución del nivel local con el nivel nacional. No consiste únicamente en saber planear la ejecución de los recursos, sino en desarrollar la capacidad de reportar la necesidad de ejecución, así como la verificación y el reporte de las diferentes actividades y avances de los proyectos.
- El diseño de herramientas de participación y control social es un punto fundamental de la administración de las finanzas territoriales. Debe haber un énfasis muy grande en la forma como se pueden diseñar herramientas y espacios de interacción entre las administraciones y los beneficiarios. Si bien el refinamiento en las herramientas de gestión financiera es relevante, es necesario incorporar la participación efectiva en los procesos de gestión local, no necesariamente en la definición presupuestal.

Borrowing

- El financiamiento compartido entre los gobiernos locales y el gobierno nacional resulta muy relevante en casos de obras de infraestructura necesarias pero de costos muy altos para las municipalidades. En este sentido una propuesta orientada a la acción es el desarrollo de proyectos en común entre nación y municipio o conjunto de municipios, que permita financiar proyectos de manera conjunta y de acuerdo con la capacidad de deuda de las municipalidades.
- Se requiere innovar en las formas de garantizar las deudas locales para permitir incrementar recursos y financiar obras que dependen de un volumen mínimo de recursos para realizarse. Países de América Latina han implementado sistemas novedosos de constitución de garantías que amplían la capacidad de endeudamiento sin comprometer los indicadores fiscales tradicionales.
- Se sugiere incluir la previsión en los marcos regulatorios vigentes de asociación entre el sector público y privado. Esto alivianará en muchos casos la necesidad de endeudarse de los municipios.

Special issues

- La posibilidad de evitar la generación de inequidades por causa de la asignación de recursos puede basarse en la planificación de metas comunes entre gobiernos subnacionales (lógica subregional). Estrategias como el cierre de brechas con una óptica subregional puede reducir la generación de inequidades.

Climate finance

- Se sugiere incluir la definición de criterios para la asignación de compensaciones en el caso en que un territorio decida dejar de utilizar potencial productivo (territorio, activos ambientalmente relevantes), de forma que se puedan recibir recursos adicionales por la decisión de preservar o intervenir de forma menos agresiva el territorio del que se dispone. La forma de gestionar el uso de estas herramientas puede ser una línea particular para afectar positivamente la capacidad financiera local.