

ANÁLISIS TÉCNICO SOBRE EL COMPORTAMIENTO FUTURO DE LAS  
FINANZAS DEL MUNICIPIO DE YACUANQUER, CON BASE EN EL PERIODO  
2004-2007

LUIS HERNANDO PORTILLO RIASCOS

UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
ESPECIALIZACIÓN EN FINANZAS  
SAN JUAN DE PASTO  
2007

ANÁLISIS TÉCNICO SOBRE EL COMPORTAMIENTO FUTURO DE LAS  
FINANZAS DEL MUNICIPIO DE YACUANQUER, CON BASE EN EL PERIODO  
2004-2007

LUIS HERNANDO PORTILLO RIASCOS

TESIS DE GRADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO ESPECIALISTA EN FINANZAS

DIRECTOR  
DOCTOR CARLOS ARTURO RAMIREZ

UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
ESPECIALIZACIÓN EN FINANZAS  
SAN JUAN DE PASTO  
2007

“Las ideas y conclusiones aportadas en la tesis de grado son responsabilidad exclusiva de los autores”.

Artículo 1º del acuerdo No. 324 de octubre 11 de 1966, emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

Nota de aceptación:

---

---

---

---

---

---

Firma del Presidente de Tesis

---

Firma del Jurado

---

Firma del Jurado

San Juan de Pasto, Mayo 30 de 2007.

## *AGRADECIMIENTOS*

*En primer lugar a la Universidad de Nariño, que me apoyó siempre en cada una de mis iniciativas, a los directivos, docentes del programa de Especialización en Finanzas que me brindaron esta grandiosa oportunidad para seguir estudiando en esta Institución.*

*En segundo lugar a la Alcaldía Municipal de Yacuanquer, al Doctor Julio Alejandro Insuasty Guzmán quien me permitió trabajar en la entidad, obteniendo muchos resultados satisfactorios y uno de ellos es esta investigación. En general un agradecimiento a todos los compañeros de trabajo y de estudios quienes de una u otra manera me han estado colaborando.*

## DEDICATORIA

*Hay cinco personitas demasiado especiales a quienes dedico mi trabajo y se que ellas valoran demasiado lo que estoy haciendo. Mi mamá FLOR, por quien doy mi vida, la quiero demasiado y nunca me cansaré de decirlo, mamita, todo tu cariño y amor son mis compañeros de siempre. Humberto, papá, me has apoyado en todo, tenerlos a ustedes es grandioso, jamás los voy a dejar solos. Maritza y Leonel, mis hermanos, compañeros, hemos estado juntos y eso no cambiará, cada cosa que hagamos será para los tres.*

*Existe alguien a quien siempre quise demostrarle cuanto la quiero, mi nena, LUZ DARY, significas demasiado para mí, siempre soñé tener a mi lado una personita como tú, todo lo que haga será pensando en ti. Las cosas que nos unen son muy grandes y nada ni nadie nos podrá separar.*

*Hernando Portillo*

## CONTENIDO

		Pág.
	INTRODUCCIÓN	20
1	MARCO GENERAL	22
1.1.	DEFINICIÓN Y FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	22
1.1.1.	Planteamiento del Problema	22
1.1.2.	Sistematización del Problema	23
1.2.	OBJETIVOS	24
1.2.1	Objetivo general	24
1.2.2	Objetivos específicos	24
1.3.	JUSTIFICACIÓN	24
1.4.	MARCO DE REFERENCIA	25
1.4.1.	Marco Teórico	25
1.4.1.1.	Concepto de Desarrollo	25
1.4.1.2.	Teoría Neoclásica	27
1.4.1.3.	Enfoque Keynesiano	28
1.4.1.4.	Desarrollo Económico Local y Regional	30
1.4.1.5.	Desarrollo regional bajo la teoría de la acumulación flexible	35
1.4.1.6.	Hacia un nuevo paradigma del desarrollo regional	37
1.4.1.7.	La planeación	38
1.4.2.	Antecedentes	41
1.4.2.1.	La planificación del desarrollo en América Latina	41

1.4.2.2.	La planeación en Colombia	42
1.4.2.3.	El papel del Estado en la sociedad	44
1.4.2.4.	Evolución de las políticas de ordenamiento territorial en Colombia	47
1.4.3.	Marco Conceptual	58
1.4.4.	Marco Contextual	61
1.4.5.	Marco Legal	63
1.5.	PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO	66
1.5.1.	Tipo de estudio	66
1.5.2.	Fuentes de información	66
1.5.3.	Obtención y procesamiento de la información	66
1.6.	DELIMITACIÓN DEL ESTUDIO	67
1.6.1.	Cobertura temporal	67
1.6.2.	Cobertura espacial	67
2.	NORMATIVIDAD Y SUS EFECTOS SOBRE EL DESEMPEÑO FINANCIERO MUNICIPAL	68
2.1.	APLICACIÓN DE LA LEY 617 DE 2000, BALANCE Y PROYECCIONES	68
2.2.	APLICACIÓN DE LA LEY 819 DE 2003, BALANCE Y PROYECCIONES	73
2.3.	SISTEMA DE TRANSFERENCIAS MUNICIPALES, DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS, COMPETENCIAS (LEY 715 DE 2001).	80
2.3.1.	Participación para Salud	83
2.3.1.1.	Financiación a la Población pobre mediante subsidios a la demanda	84
2.3.1.2.	Prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda	89
2.3.1.3.	Acciones de salud pública	90



2.3.2.	Participación en Educación – calidad	92
2.3.3.	Participación para propósito general	95
2.4.	DISPOSICIONES DE LAS ENTIDADES DE CONTROL Y SUS EFECTOS SOBRE EL EJERCICIO MUNICIPAL	102
2.5.	CONSIDERACIONES FINALES	103
3.	ESTRUCTURA Y COMPORTAMIENTO DE LAS RENTAS	105
3.1.	ESFUERZO FISCAL Y COMPORTAMIENTO DE LOS RECURSOS PROPIOS	105
3.1.1.	Impuesto predial unificado	107
3.1.1.1.	Estructura del impuesto	108
3.1.1.2.	Comportamiento del recaudo	111
3.1.2.	Sobretasa al combustible motor	112
3.1.3.	Otros ingresos propios	115
3.2.	TRANSFERENCIAS NACIONALES Y DEPARTAMENTALES Y PARTICIPACIÓN EN EL PRESUPUESTO MUNICIPAL	120
3.2.1.	Transferencias Nacionales	120
3.2.1.1.	Sistema General de Participaciones	120
3.2.1.2.	Otras transferencias nacionales	123
3.2.2.	Transferencias Departamentales	124
3.3.	COMPORTAMIENTO Y PROYECCIONES DE LOS INGRESOS A NIVEL SECTORIAL	126
3.3.1.	Ingresos de capital	126
3.3.2.	Análisis general comportamiento de los ingresos	127
3.4.	CONSIDERACIONES FINALES	129
4..	ESTRUCTURA Y COMPOSICIÓN DE LA INVERSIÓN	131

4.1.	SECTORES DE INVERSIÓN PRIORIZADOS Y SUS FUENTES DE FINANCIAMIENTO	131
4.1.1.	El papel del Estado a partir de la inversión.	131
4.1.2.	El presupuesto como instrumentos de planificación	133
4.1.3.	Gastos de funcionamiento	134
4.1.3.1.	Presupuesto de personería y concejo	134
4.1.3.2.	Gastos de funcionamiento nivel central	137
4.1.4.	Inversión	138
4.1.4.1.	Sector salud	138
4.1.4.2.	Otros sectores de inversión	140
4.2.	EFFECTOS DE LA NORMATIVIDAD SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN	146
4.3.	ESTADO PRESUPUESTAL EN CADA UNA DE LAS VIGENCIAS	151
4.4.	CONSIDERACIONES FINALES	153
5.	BALANCE FINANCIERO Y SITUACIÓN FISCAL	155
5.1.	ESTADO DE DEUDA PÚBLICA	155
5.2.	PRINCIPALES PASIVOS Y SU TRATAMIENTO	164
5.2.1.	Análisis estados financieros	169
5.3.	PREVISIONES DE INGRESOS Y GASTOS	172
5.3.1.	Escenario financiero Municipio de Yacuanquer	172
5.3.2.	Reforma Sistema de Transferencias	176
5.4.	ESTRATEGIAS QUE SE SUGIEREN PARA EL MANEJO FINANCIERO DEL MUNICIPIO	177
	CONCLUSIONES	179
	RECOMENDACIONES	181
	BIBLIOGRAFÍA	183

## LISTA DE CUADROS

		Pág.
Cuadro 1.	Límites para los Gastos de funcionamiento/ICLD* Ley 617 de 2000	70
Cuadro 2.	Límites para los Gastos de Personerías Ley 617 de 2000	71
Cuadro 3.	Municipio de Yacuanquer - presupuesto de la Personería cumplimiento ley 617 de 2000 periodo 2003-2007	71
Cuadro 4.	Municipio de Yacuanquer - presupuesto del Concejo cumplimiento Ley 617 de 2000, periodo 2003-2007	72
Cuadro 5.	Municipio de Yacuanquer - límite a los gastos de funcionamiento Ley 617 de 2000 periodo 2003-2006	72
Cuadro 6.	Municipio de Yacuanquer reserva Presupuestal cumplimiento Ley 819 de 2003 Periodo 2005-2006	77
Cuadro 7.	Municipio de Yacuanquer - compromisos con vigencias futuras año 2006	78
Cuadro 8.	Municipio de Yacuanquer - metas de superávit primario periodo 2006-2012	79
Cuadro 9.	Municipio de Yacuanquer contratación régimen subsidiado en salud periodo 2002-2007	86
Cuadro 10.	Municipio de Yacuanquer - comportamiento participación para salud Sistema General de Participación	88
Cuadro 11.	Municipio de Yacuanquer comportamiento asignaciones calidad educativa periodo 2003-2007	93
Cuadro 12.	Municipio de Yacuanquer - comportamiento de las asignaciones para Propósito General periodo 2002-2007	99
Cuadro 13.	Municipio de Yacuanquer asignaciones por criterios de distribución Ley 715 de 2001 Propósito General	100

Cuadro 14.	Municipio de Yacuanquer Asignaciones Sistema General de Participaciones Periodo 2002-2007	101
Cuadro 15.	Municipio de Yacuanquer distribución de predios por extensión año 2007	109
Cuadro 16.	Municipio de Yacuanquer estructura catastral por avalúo año 2007	110
Cuadro 17.	Municipio de Yacuanquer base gravable para liquidación de impuesto predial año 2007	111
Cuadro 18.	Municipio de Yacuanquer - comportamiento impuesto predial periodo 2003-2007	112
Cuadro 19.	Municipio de Yacuanquer-comportamiento sobretasa a la gasolina periodo 2004-2006	114
Cuadro 20.	Municipio de Yacuanquer - Comportamiento de la Sobretasa a la Gasolina Periodo 2003-2007	115
Cuadro 21.	Municipio de Yacuanquer - Comportamiento otros ingresos propios periodo 2003-2007	116
Cuadro 22.	Municipio de Yacuanquer - Venta de Servicios de Salud periodo 2003-2006	117
Cuadro 23.	Municipio de Yacuanquer - Comportamiento de recursos propios periodo 2003-2007	
Cuadro 24.	Municipio de Yacuanquer - Participación de los recursos del Sistema General de Participaciones en	121
Cuadro 25.	Municipio de Yacuanquer - transferencias nacionales periodo 2004-2007	124
Cuadro 26.	Municipio de Yacuanquer - transferencias departamentales periodo 2004-2007	125
Cuadro 27.	Municipio de Yacuanquer - Participación rentas externas en el presupuesto definitivo periodo 2004-2007	126
Cuadro 28.	Municipio de Yacuanquer - Comportamiento recursos de capital periodo 2004-2007	126

Cuadro 29.	Municipio de Yacuanquer - participación porcentual de cada una de las rentas en el presupuesto de cada vigencia	127
Cuadro 30.	Municipio de Yacuanquer - Gastos de Concejo y Personería periodo 2003-2007	136
Cuadro 31.	Municipio de Yacuanquer - Comportamiento gastos de funcionamiento periodo 2003-2007	136
Cuadro 32.	Municipio de Yacuanquer - inversión realizada en el sector salud periodo 2003-2007	138
Cuadro 33.	Municipio de Yacuanquer - inversiones realizadas diferentes sectores periodo 2003-2007	143
Cuadro 34.	Municipio de Yacuanquer - Condiciones de pago empréstito Banco Agrario de Colombia proyecto recuperación redes de alcantarillado	153
Cuadro 35.	Municipio de Yacuanquer - estado presupuestal periodo 2003-2007	157
Cuadro 36.	Municipio de Yacuanquer - Condiciones de pago empréstito Banco de Occidente proyecto adquisición de predios para vivienda y escenarios deportivos	160
Cuadro 37.	Municipio de Yacuanquer - proyección capacidad de endeudamiento periodo 2007-2012	163
Cuadro 38.	Municipio de Yacuanquer -relación de pasivos marzo de 2007	167
Cuadro 39.	Municipio de Yacuanquer - análisis vertical balance general periodo 2004-2006 (en miles de pesos)	170
Cuadro 40.	Municipio de Yacuanquer - análisis horizontal balance general periodo 2004-2006 (en miles de pesos)	171
Cuadro 41.	Municipio de Yacuanquer - razones financieras aplicadas al balance general periodo 2003-2006	171
Cuadro 42.	Municipio de Yacuanquer -pasivos por vigencias futuras y deuda pública periodo 2008-2012	173

Cuadro 43.	Municipio de Yacuanquer -proyección de ingresos y gastos escenario pesimista	174
Cuadro 44.	Municipio de Yacuanquer -proyección de ingresos y gastos escenario optimista	175
Cuadro 45.	Municipio de Yacuanquer - proyección de recaudos sobretasa a la gasolina periodo 2008-2012	176

## LISTA DE GRÁFICOS

	Pág.
Gráfico 1. Distribución Sistema General de Participaciones Ley 715 de 2001	81
Gráfico 2. Asignaciones especiales distribución SGP	82
Gráfico 3. Distribución otros sectores 96% SGP	83
Gráfico 4. Distribución afiliados Administradoras Régimen Subsidiado periodo 2002-2006	87
Gráfico 5. Municipio de Yacuanquer participación calidad educativa periodo 2003-2007	93
Gráfico 6. Distribución de recursos propósito general 17% SGP	95
Gráfico 7. Municipio de Yacuanquer criterios de distribución recursos SGP (Propósito General)	98
Gráfico 8. Municipio de Yacuanquer - Comportamiento Ventas de Gasolina Estaciones de Servicio Periodo 2004-2007	113
Gráfico 9. Municipio de Yacuanquer comportamiento de los recursos SGP periodo 2002-2007	121
Gráfico 10. Municipio de Yacuanquer - transferencias al Concejo y Personería periodo 2003-2007	135
Gráfico 11. Municipio de Yacuanquer comportamiento gastos de funcionamiento periodo 2003-2007	137
Gráfico 12. Municipio de Yacuanquer - promedio anual de inversión por sectores periodo 2003-2007	144
Gráfico 13. Municipio de Yacuanquer composición del gasto periodo 2003-2007	145

Gráfico 14. Municipio de Yacuanquer comportamiento de la tasa de interés crédito Banco Agrario de Colombia	158
Gráfico 15. Municipio de Yacuanquer comportamiento de la tasa de interés crédito Banco de Occidente	159
Gráfico 16. Municipio de Yacuanquer diferencias en las tasas de interés periodo enero - diciembre de 2006	161



## LISTA DE ILUSTRACIONES

	Pág.
Ilustración 1. Cálculo de honorarios de los concejales Ley 617 de 2000	68

## RESUMEN

El papel del estado en una sociedad, siempre será evaluado a partir del mejoramiento continuo de las condiciones cualitativas de la sociedad, que se generará necesariamente con el incremento sostenido en los niveles de inversión tanto pública como privada. El caso del Municipio de Yacuanquer, que es estudiado en esta investigación se remonta a un ejemplo muy claro de superación y un mejoramiento sustancial de sus indicadores. Teniendo como base los conceptos de desarrollo económico local, partiendo que el Estado es una institución activa, que genera desarrollo, se demuestra que a partir de un esfuerzo institucional progresista, se pueden lograr muchas metas para las localidades.

Las finanzas públicas son una herramienta fundamental que permite a los administradores de las entidades estatales, definir claramente las estrategias para realizar un manejo adecuado de sus recursos. Teniendo en cuenta este argumento, se muestra la manera cómo se vienen utilizando los recursos del municipio, teniendo en cuenta siempre el principio de fuentes y usos, a partir de los cuales se toman las recomendaciones y conclusiones sobre el verdadero estado financiero, mostrando una estructura financiera razonable, permitiendo así mismo hacer las proyecciones, que se basan en el comportamiento histórico de cada una de las variables, los posibles cambios en el sistema de distribución de los recursos, las políticas del gobierno nacional y la base normativa para la participación del municipio en las rentas nacionales.

Los resultados que se pueden mostrar, parten básicamente de un conocimiento amplio de la entidad, y en especial de su estructura administrativa y financiera, logrando de esta manera resultados pragmáticos y ajustados a la realidad. La mayoría de procedimientos que se utilizan, se pueden adelantar en las diferentes instituciones, por lo cual es una herramienta metodológica para el estudio, que seguramente será una fuente de consulta, tanto para el Municipio de Yacuanquer, para el cual se estudian las diferentes variables como para las entidades homólogas.

## ABSTRACT

The paper of the state in a society, it will always be evaluated starting from the continuous improvement of the qualitative conditions of the society that will necessarily be generated to with the increment sustained in the investment levels so much public as private. The case of the Municipality of Yacuanquer that is studied in this investigation goes back to a very clear example of overcome and a substantial improvement of its indicators. Having like base the concepts of local economic development, leaving that the State is an active institution that generates development, is demonstrated that starting from a progressive institutional effort, many goals can be achieved for the towns.

The public finances are a fundamental tool that allows to the administrators of the state entities, to define the strategies clearly to carry out an appropriate handling of their resources. Keeping in mind this argument, the way is shown how they are come using the resources of the municipality, always keeping in mind the principle of sources and uses, starting from which take the recommendations and conclusions on the true financial state, showing a reasonable financial structure, allowing likewise to make the projections that are based on the historical behavior of each one of the variables, the possible changes in the system of distribution of the resources, the national government's politicians and the normative base for the participation of the municipality in the national rents.

The results that they can be shown, they leave basically of a wide knowledge of the entity, and especially of their administrative and financial structure, achieving this pragmatic and adjusted way to the reality. Most of procedures that are used, can be ahead in the different institutions, reason why it is a methodological tool for the study that will be surely a consultation source, so much for the Municipality of Yacuanquer, for which the different variables are studied as for the homologous entities.

## INTRODUCCIÓN

El siguiente trabajo es presentado a consideración de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas para optar por el título de Especialista en Finanzas de la Universidad de Nariño. La investigación es uno de los pilares fundamentales dentro de la búsqueda de la excelencia académica y también la posibilidad de avanzar hacia el desarrollo, así la relevancia de los proyectos desarrollados estará en su aporte a la ciencia y ante todo a la sociedad que lo rodea.

El objetivo principal es desplegar una temática que tiene como característica su pragmatismo, obtenido a partir del empirismo y el despliegue técnico en cada una de las variables estudiadas. El tema central son las finanzas públicas territoriales, para ello se toma el caso específico del Municipio de Yacuanquer, donde se hacen aportes y críticas sobre su desempeño fiscal y administrativo durante el periodo 2004-2007.

El análisis y conclusiones tienen su base conceptual en las nociones de desarrollo local y regional, enfocadas en el estudio de las posibilidades reales de las regiones y en este caso el papel que debe jugar el estado dentro de un marco donde se requiere además de la asignación eficiente de los recursos, la explotación al máximo de los existentes, implicando la exploración en recursos humanos, técnicos, financieros, tecnológicos etc.

Dentro de este marco actúa el Estado a partir de sus funciones dentro de la sociedad y para ello aplica las distintas herramientas en materia política, económica y social. En este contexto se analiza el proceso de descentralización que lleva mucho tiempo en el país, dándose varios cambios a los largo de ese lapso, razón por la cual se estudia el impacto de la aplicación de la normatividad que ha venido reglándola, y en especial lo relacionado con la distribución de competencias y recursos; para ello se hace un análisis amplio del Sistema General de Participaciones Ley 715 de 2001, las políticas de racionalización del gasto público y la reglamentación en materia de endeudamiento.

A partir de este marco general se presenta la estructura de ingresos y gastos del Municipio, haciendo un análisis histórico de su comportamiento y a su vez se hace la proyección de acuerdo a las posibilidades reales, teniendo en cuenta sus fuentes de financiamiento y el grado de incidencia o manejo que tiene el Municipio sobre ellas. Así mismo se hace una compilación importante dentro del estudio de los sectores de inversión priorizados, permitiendo de la misma manera realizar la evolución de los programas y proyectos contenidos dentro del plan de desarrollo municipal. Además se hace un análisis frente a los gastos e inversiones realizadas en cada uno de los sectores, estableciendo las fuentes de financiamiento que han permitido el desarrollo de cada uno de los programas y proyectos, en especial en este periodo de gobierno.

Al final se hace un análisis amplio de los pasivos actuales del municipio, en especial de los compromisos con vigencias futuras y las obligaciones de deuda pública, con proyecciones

hasta el año 2012 que se consideró adecuado para este estudio. Con estos datos se evalúa la pueden destinar al pago de las mismas. Frente a ello se establecen dos escenarios, uno pesimista y otro optimista, sobre los cuales se toma el comportamiento tanto de la inversión como del resto de pasivos, y los efectos financieros y sociales, si se presentara uno de ellos. El planteamiento de los escenarios se basa en el comportamiento de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, los cuales como se demostró en la estructura de ingresos del municipio, tienen una importancia muy grande, la dependencia es alta y por ello se hace necesario prever las asignaciones.

En cada uno de los capítulos, a medida que se va abordando la temática, se hacen propuestas y recomendaciones enfocadas al mejoramiento de la gestión financiera de la entidad, que necesariamente se va a reflejar en la inversión social que pueda realizar, que es la función esencial del Estado dentro de una sociedad.

## 1. MARCO GENERAL

### 1.1 DEFINICIÓN Y FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

**1.1.1. Planteamiento del problema.** Las finanzas territoriales son complejas y por lo tanto requieren de un análisis exhaustivo, que sea capaz de considerar las metas alcanzadas en términos financieros, asumido bajo un razonamiento técnico; por tanto, se hace necesario interpretar la situación financiera del ente territorial, tomado como una forma de corregir las probables deficiencias, convirtiéndolas en una herramienta para su fortalecimiento y tomándolo como el único camino para el progreso.

El papel del Estado dentro de una sociedad está encaminado básicamente a garantizar el bienestar para sus habitantes; para ello ha desarrollado y evolucionado frente a la manera en que consigue este objetivo, siendo una de sus herramientas el recaudo de recursos con el fin de atender las necesidades del pueblo, en este sentido, el hecho de analizar la forma como se han asignado los dineros “públicos” se convierte en una de las incógnitas fundamentales dentro de la sociedad.

Dentro del ejercicio público así como en cualquier actividad, se han suscitado muchos cambios, en materia legal, social, económica, política etc., que conllevan a procesos de ajuste que permitan acercarse plenamente a esa realidad; así, los procesos de evaluación son constantes, siendo necesario el análisis de las políticas aplicadas y de manera simultánea su efecto en el comportamiento fiscal y administrativo.

Para los Municipios el único esfuerzo que se realiza realmente en este aspecto está jalonado por los requerimientos de las entidades de control, que difícilmente obtienen un dictamen real sobre la situación financiera real de sus vigilados, razón por la cual se hace necesario la investigación en este campo, lo cual significa la posibilidad de compartir experiencias dentro de la administración pública, que es una de las tareas básicas que debe realizar el Estado dentro de su ejercicio.

Los informes que son divulgados por entidades que solicitan información financiera a los Municipios muestran una relación sucinta acerca de su comportamiento, de hecho se deja entender que no existe las herramientas necesarias para realizar un análisis completo de cada una de las temáticas, razón por la cual no existen grandes cambios dentro del manejo territorial, por lo tanto se debe repetir constantemente este procedimiento con el fin de establecer y estructurar el desarrollo municipal, y no solo en el campo financiero sino en todos los campos.

La problemática dentro del sector público y especialmente en el manejo financiero es grande, y el Municipio de Yacuanquer no ha escapado a esta situación. Dentro de las causas están básicamente la inestabilidad política, la corrupción, y en el campo específico de esta investigación, la falta de una gerencia tanto en la parte administrativa como social.

Los efectos dentro de este contexto han sido muchos, entre ellos la asunción de pasivos inmensos respecto a la capacidad financiera del Municipio, y entre ellos los de carácter laboral, derivados de la ineficiencia en la parte contractual y desconocimiento en materia legislativa; obteniendo como resultado que el Municipio de Yacuanquer así como muchos municipios colombianos se vean abocados por estos compromisos, cuyo final todavía no es previsible; uno de los caminos abordados ha sido Ley 549 de 1999 reestructurando los pasivos y/o herramientas derivadas de la aplicación de la Ley 819 de 2003.

En esta investigación se muestra la situación financiera del Municipio, que sirve de base para dilucidar su futuro y la forma como deberá ser manejado para no tener los inconvenientes que ya los ha vivido, los cuales no se pueden presentar nuevamente.

El comportamiento de las finanzas es el reflejo de la gestión administrativa dentro de un ente territorial, por lo tanto de su manejo dependerá la ejecución de una buena labor. Tener claro esta estructura hace más fácil la adopción de estrategias con las cuales se pueda afrontar las debilidades, de lo contrario su manejo no dejará de ser algo pasajero, del gobierno de turno, sin el cumplimiento de los programas de gobierno, y más el desarrollo socio – económico a nivel local y regional.

La falta de claridad en la gerencia financiera hace que se cometan muchos errores y no se subsanen los existentes, de ahí la necesidad de conocer el comportamiento histórico, determinando su estructura, haciendo un análisis crítico de las estadísticas y cumplimiento de metas, saliéndose del ambiente político y sentado sobre una base realista, y evaluado desde un punto de vista técnico.

En los Municipios y tomando el caso específico de Yacuanquer, no se produce esta clase de información, el horizonte siempre ha sido el periodo de gobierno y como se dijo antes los informes solicitados por las entidades de control; así, contar con una herramienta de esta naturaleza, es un instrumento esencial para el ejercicio de los años siguientes.

### **1.1.2 Sistematización del problema**

#### **❖ Pregunta General**

¿Cuál será el comportamiento futuro de las finanzas del Municipio de Yacuanquer, con base en el periodo 2004-2007.?

#### **❖ Preguntas Específicas**

- ¿Cuáles son los efectos de la aplicación de la normatividad vigente en cuanto al manejo de los recursos públicos?
- ¿Cómo ha sido la evolución de las rentas, a partir de su estructura y participación en el desempeño municipal?

- ¿Qué sectores de inversión han sido priorizados y cómo se han financiado?
- ¿Cuál es la situación fiscal del Municipio y lo que se espera respecto al comportamiento futuro en sus variables?

## **1.2. OBJETIVOS**

### **1.2.1. Objetivo general**

Realizar un análisis técnico frente al comportamiento futuro de las finanzas del Municipio de Yacuanquer, con base en el periodo 2004-2007.

### **1.2.2. Objetivos específicos**

- Determinar los efectos de la aplicación de la normatividad vigente en cuanto al manejo de los recursos públicos.
- Visualizar la evolución de las rentas, su estructura y participación en el desempeño municipal.
- Analizar los sectores de inversión priorizados y la manera como se han financiado.
- Estudiar la situación fiscal del Municipio y el comportamiento futuro en sus variables.

## **1.3. JUSTIFICACIÓN**

El ejercicio público requiere de muchas herramientas con el fin de cumplir los fines de su existencia. El manejo de sus finanzas se convierte en una de ellas, quizá la más importante, de hecho es el reflejo de la manera como interpreta la sociedad, su visión frente al desarrollo y los hechos concretos que se obtienen a partir del cumplimiento de una labor.

En una sociedad con necesidades apremiantes, se requiere eficiencia en el manejo de los recursos y para ello, las decisiones deben ser tomadas a partir de información de calidad en materia cuantitativa y cualitativa. El hecho de tener clara la situación fiscal significa un avance importante para cualquier entidad territorial, pero existe la necesidad de estructurarla, difícilmente se lo hace por que simplemente no se considera de importancia.

En los Municipios se produce mucha información en todos los campos, pero gran parte de esta se desecha, en la medida que no se hace un análisis de la misma e incorpora al proceso de planeación. Al desarrollar este proceso se está haciendo un esfuerzo por presentar de una forma sistemática la información de naturaleza financiera a partir de los datos generados en la entidad.

La idea fundamental dentro de esta investigación, es hacer útil y mostrar claramente la situación fiscal de un Municipio, en este caso el de Yacuanquer, sobre el cual existe la



posibilidad tan grande de tener información de calidad, que ayuda a obtener resultados y conclusiones reales, organizados sistemáticamente, que nunca se publican en las entidades de control y no están disponibles al público, ya sea por que nunca se solicitan o simplemente no se producen.

Para conocer con certeza y atreverse a lanzar conclusiones sobre un determinado tema es necesario conocerlo a profundidad, y el desempeño durante un largo tiempo trabajando esta clase de fuentes permite analizar con propiedad una temática tan importante como lo es el de las finanzas públicas.

En la actualidad se requiere que todas las organizaciones se adecuen a unos criterios básicos, dentro de las entidades estatales se está en este proceso y el manejo de sus finanzas se ha concebido siempre en una de las bases sobre la cual se estructura el análisis. La sociedad actual denominada también de la información y el conocimiento, hace de este insumo el más importante, y así se ha entendido en el sector gubernamental por ello las actividades tan relevantes que se están adelantando, lideradas básicamente por los entes de control.

## **1.4. MARCO DE REFERENCIA**

### **1.4.1. Marco teórico**

**1.4.1.1. Concepto de Desarrollo.** Antes de iniciar cualquier temática acerca del Estado, necesariamente debe hacerse relación a su papel dentro de la sociedad, el desarrollo será la base de todo su ejercicio y por tal motivo, siempre tendrá que dirigir sus políticas hacia este fin; así, la concepción de lo que se quiere, determinará el camino a seguir por parte de los gobernantes en un territorio. La ejecución de las políticas, permitirá visualizar el concepto de desarrollo y las estrategias que se utilizan para llegar al mismo, de ahí la importancia de hacer algunas precisiones frente a este concepto y su evolución en términos de la investigación que se está realizando.

El desarrollo económico es un proceso profundamente humano, no puede ser forzado, ni aún planificado con alguna exactitud. Máximo es posible facilitar el proceso, ya sea a través del análisis de sus dimensiones sociopolíticas, económicas y culturales; de la generación y difusión de información; los esfuerzos de concientización, el apoyo a la organización y un compromiso sincero y duradero. Fundamentalmente es un proceso social, que tiende a mejorar las condiciones de vida en términos cualitativos y cuantitativos, por lo tanto no es un fin en si mismo.

La situación ha cambiado de perspectiva “lo que antes resultaba en hambre hoy resulta en muerte”. No es posible seguir hablando de desarrollo sino de sobrevivencia<sup>1</sup>. Las instituciones como el DNP solo se ocupan de realizar proyecciones de tipo cuantitativo, pero dónde se encuentran las aproximaciones a mejorar las condiciones de los más pobres? La conclusión importante parece ser que el intento por reenfocar el desarrollo regional

---

<sup>1</sup> JARAMILLO Margarita. “*La brecha entre ricos y pobres*”, pobreza y desarrollo regional. Bogotá: Editorial CIDER UNIANDES. 1986. p. 52.

hacia la disminución de la pobreza, requería tanto del desarrollo de teorías y estrategias nuevas, con base en su dimensión política, como de cambios importantes en la institucionalidad actual, para asegurar su coherencia y viabilidad política.

El desarrollo siempre ha sido una preocupación a nivel mundial, está asociado a otros conceptos como el crecimiento y la competitividad con otras regiones para generar mayor riqueza y bienestar a los habitantes; han propiciado unos rasgos diferenciadores propios del sistema capitalista los cuales permiten observar dos etapas que dividen el proceso del desarrollo: uno que se enmarca hasta los años 70's denominándose como la primera generación de políticas y el otro que comienza a finales de los 70's hasta el presente conocidas como políticas de segunda y tercera generación.

Al tocar el tema del Estado y evaluar su ejercicio, de nada valdría hacer alusión únicamente a un proceso eminentemente técnico, por el contrario, las finanzas públicas son el reflejo de las políticas aplicadas dentro del territorio, y a su vez se interpretan como la voluntad de un gobierno ya sea a nivel local o nacional, que con sus acciones pretende mejorar una determinada situación. Así, las finanzas públicas son el instrumento fundamental para conseguir los objetivos de desarrollo que busca el Estado, por lo tanto al hacer referencia a la administración de los recursos estatales, siempre se está analizando el tema del desarrollo.

Se concibe que el desarrollo económico apunte hacia el mejoramiento de las condiciones de vida socialmente aceptadas, junto con aspectos relacionados con la cultura, el deporte, la organización entre otras, que son posibles gracias a la actividad estatal, que estará ligada entre otras cosas al comportamiento de su economía. De esta manera, el concepto de desarrollo presenta dos connotaciones; una que se refiere a una imagen objetivo (que es el desarrollo) y la otra que se refiere a el proceso de cómo se alcanza ese nivel de desarrollo, en donde se responde a la pregunta ¿cuáles son los medios que conducen al desarrollo?.

De cualquiera de las dos connotaciones han surgido un sin número de interpretaciones y escuelas del pensamiento económico, así se define el desarrollo de acuerdo a cuatro atributos especiales que deben poseer las políticas para que sean aceptadas como tal, independientemente de los objetivos o fines que busquen las teorías sobre el particular, además de esto se puede señalar la importancia de un Plan de Desarrollo para un País, Nación, Región en particular, dichos atributos son<sup>2</sup>:

**El Consenso:** todo el país, nación, región, deben tener un acuerdo fundamental sobre los objetivos del proceso de desarrollo, que significa en últimas estar de acuerdo con el modelo de sociedad que se quiere.

**La Integralidad:** hace referencia a la estrecha interdependencia que existe entre las diferentes variables que describen los procesos económicos, sociales, territoriales, institucionales y políticos, entre otros, que hace indispensable pensar en ese modelo de

---

<sup>2</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Guía para la formulación de planes de desarrollo. Bogotá: DNP-División de Inversiones y Desarrollo Territorial. 2003. p. 5.

sociedad como un integrado, en donde todos sus elementos concurren armónicamente al logro de los objetivos.

**La Equidad:** tiene como finalidad la eliminación de las discriminaciones económicas, sociales y políticas de género, edad, etnia, territorio y región, teniendo en cuenta la ampliación y democratización del acceso a los bienes y servicios, y el control de los mismos, garantizando la igualdad de oportunidades y la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo, disminuyendo los obstáculos para la participación política y civil.

**La Sustentabilidad:** es otro atributo que reviste particular importancia toda vez que se trata de lograr las condiciones para mantener, renovar y ampliar la situación de desarrollo, tanto del proceso como de la búsqueda de resultados desde el punto de vista económico, financiero y del manejo de los recursos naturales.

El desarrollo económico siempre ha sido concebido como una función estatal, entendido bajo el principio de que esta institución es la encargada de realizar la redistribución de la renta; los mecanismos son diversos pero la forma como se aplica está atada a la concepción sobre el papel que debe jugar el Estado dentro de una economía, de ahí las implicaciones sobre la aplicación de instrumentos de política económica, derivados básicamente del intervencionismo estatal, dado a través de la política fiscal. De esta manera se presentan las corrientes del pensamiento económico que hacen referencia a esta temática y con lo cual se puede entender con mayor claridad las medidas adoptadas dentro del Estado colombiano y a nivel micro dentro de los mismos municipios, a los cuales se les impone muchas de estas disposiciones que simplemente tienen que aplicarse.

**1.4.1.2. Teoría neoclásica.** Estudia el nivel del producto y las diferencias en cuanto a la tasa de crecimiento, esta se encuentra en función del capital físico incorporado al proceso de producción<sup>3</sup>.

Bajo esta concepción el papel que debe jugar el Estado dentro de la economía estará ligado hacia garantizar las condiciones institucionales para el libre ejercicio del capital privado, por lo tanto se buscará la estabilidad macroeconómica, política y social que permitan que no haya interrupciones dentro del mercado, que sin lugar a dudas es el mejor asignador de los recursos. Lo que no se tiene en cuenta es las grandes fallas que este presenta y por las cuales indiscutiblemente debe hacer presencia.

Otro de los puntos por los cuales se hace referencia a esta escuela del pensamiento, se debe a su importancia en la actualidad en donde las decisiones se toman pensando en la eficiencia, eficacia y en resumen resultados, y que no solo se deben observar en el sector privado sino también en el público, el cual se encuentra en un proceso muy amplio que le permita ajustarse a los requerimientos del mercado.

---

<sup>3</sup> GRAN ENCICLOPEDIA ECONOMICA. “la corriente neoclásica del desarrollo”. Tomo 8. España: Editorial Alfaomega. 1999. p. 35.

Bajo esta corriente, el desarrollo económico es simplemente el resultado del crecimiento, mientras existan mejoras de tipo cuantitativo, es decir haya mayor producción y en general un buen comportamiento de los componentes de la demanda agregada, el resultado final será el progreso en las condiciones cualitativas, y por tanto habrá mayor bienestar, de ahí que el estado debe manejar unos principios básicos dentro de la política macroeconómica como lo son: estabilidad de precios, crecimiento sostenido, equilibrio en la balanza de pagos y pleno empleo de los factores.

Algunos análisis determinan los factores del crecimiento y otros miden la importancia del ahorro, la inversión y acumulación; así se establece la inversión en capital como ineficiente si la productividad se atribuye a la innovación tecnológica, puesto que esta se considera exógena y en una economía cerrada los agentes económicos no toman las decisiones en cuanto a los procesos innovadores que se establecen fuera de las firmas. Otro aspecto que se considera como innovador es el de convergencia; en este la dinámica de una economía permite la movilidad de capital humano y financiero en forma inversa puesto que la mano de obra se desplaza a las regiones más industrializadas mientras el capital se desplaza a los países en vía de desarrollo. En el marco de este enfoque optimista del crecimiento interregional no había mucho margen para políticas activas orientadas a impulsar el desarrollo de las regiones y reducir las disparidades entre ellas, aparte del establecimiento de algunos incentivos para lubricar el flujo de capital hacia los territorios atrasados.

Por lo tanto el balance de las políticas resulta positivo en cuanto al desarrollo originado en USA, Canadá, en nueve países de Europa, en España, Japón y parte de las repúblicas vecinas, en algunos países de América Latina como Argentina, Brasil y México, pero esto se debe a la dinámica mundial que se emprendió durante el periodo de los 50's a los 70's aunque las medidas desarrolladas por el Estado paternalista también incidieron en el rumbo que tomaron las distintas economías donde se da un proceso de convergencia, mientras que en otros el proceso de desacelera y conduce al deterioro de la calidad de vida de las regiones y sus habitantes.

**1.5.1.3. El enfoque keynesiano.** Durante el siglo XX se desarrollaron diferentes hechos, entre los más destacados la revolución industrial, la primera y segunda guerra mundial, que dieron lugar al surgimiento de un nuevo orden económico dirigido por USA; su economía al igual que las del viejo continente quedaron devastadas por la guerra y se requería de un nuevo modelo que impulsara la reconstrucción de las economías, para ello los Keynesianos se preocuparon por estudiar las externalidades que el mercado genera y la necesidad de que el Estado regule la economía. Por otra parte los neoclásicos plantean que en largo plazo las diferencias desaparecen debido a la movilidad perfecta de los factores de producción y por ende el desarrollo de todas las naciones es equitativo y se observa en los índices de crecimiento; sin embargo, la concepción keynesiana del bienestar influirá más que la jerarquización de las funciones del Estado para garantizar un mayor grado de bienestar<sup>4</sup>.

Bajo la concepción keynesiana se logró direccionar la política económica teniendo como principal agente al Estado, el cual tiene un carácter intervencionista en todas las decisiones

---

<sup>4</sup> GRAN ENCICLOPEDIA ECONÓMICA. Op. cit., p. 25.

de naturaleza económica y social. Se expandió hasta los países tercermundistas quienes también siguieron los parámetros de esta corriente a partir de la cual surgen dos aproximaciones al modelo de desarrollo que querían implementar:

La primera que establece el desarrollo de una región de acuerdo a la importancia de la misma fuera del territorio. A partir de esta concepción se conoce la teoría del centro - periferia, de la dependencia y de la acusación circular acumulativa que explica los factores de la concentración desigual que se origina en países industrializados y en países en vía de desarrollo<sup>5</sup>, debido a que el modelo de industrialización se asimila de diferente forma y además las condiciones del país eran muy diferentes a los países del norte, quienes establecen ciertas normas que afectan la autonomía del Estado y crean dependencia hacia las decisiones que estos pueden tomar. También se encuentra la teoría de los polos de crecimiento basados en fortalecer las exportaciones para activar la demanda interna y reactivar el mercado doméstico.

La segunda que concibe el desarrollo a través del potencial interno y su crecimiento, al fortalecer su economía local con efectos positivos en el largo plazo. Es decir, orienta en primer lugar los factores que se constituyen como impulsores del progreso de las regiones para más tarde entrar a competir con otras, para lo cual se ponen marcha las etapas del crecimiento partiendo desde la fase agraria la industrialización y los servicios.

Esta corriente dio paso para el surgimiento de otros enfoques como el neokeynesiano, que analizaba las fallas del mercado, conduciendo a elaborar estrategias y planes para propiciar el desarrollo regional. Algunos de ellas son la teoría de los polos de crecimiento que maximiza los recursos escasos en grandes proyectos que tenían como prioridad fortalecer la industria, atraer inversiones foráneas, inversiones estratégicas del sector público y hasta restricciones a la localización de nuevas actividades en las regiones avanzadas<sup>6</sup>.

Algunos de estos elementos interactúan para disminuir las disparidades entre los territorios en el Estado, quien es el promotor y trasfiere los recursos para el desarrollo de los entes territoriales en el orden fiscal, monetario, infraestructura, telecomunicaciones y tecnología. Pero esto no trajo resultados iguales en todo el mundo, como es el caso de los países del sur con respecto a los del norte donde sí se utilizaron los recursos; algunos casos son el de la ciudad de Nueva York, Francia, Italia y España donde se manejó una política de carácter intervencionista en todos los aspectos. En el caso de los países Latinoamericanos y Centro América la aplicación de políticas a lo largo de la primera mitad del siglo se desarrollaron con base en la teoría de los polos de crecimiento con mayor énfasis en el modelo exportador en especial de productos agrícolas, fomentar la industria en las ciudades de manera forzada, evaluar las estrategias y evaluar los procesos encaminados al desarrollo rural, la inversión, la infraestructura urbana, promover la regionalización en los distintos

---

<sup>5</sup> HELMSING.A.H.J. “*nuevos enfoque de desarrollo*”. En cambio económico y desarrollo regional. Bogotá: Editorial Cider Uniandes. 1990. p. 15.

<sup>6</sup> MONCAYO J. Edgar. Las políticas regionales un enfoque por generaciones. En: nuevos enfoques de política regional en América Latina: El caso de Colombia en perspectiva histórica. DNP Archivos de economía. Documento 194 julio 5 de 2002. p. 15-30.

países para contribuir a disminuir la brecha entre el campo y la ciudad. Los organismos internacionales jugaran un papel decisivo en cuanto a la transferencia de recursos a los países mas atrasados en forma de donaciones o créditos con líneas de financiamiento flexibles; sin embargo, el balance para estos países muestra un resultado nocivo y contraproducente causando dependencia económica y científica, puesto que el desarrollo en pocos países se debe a la implementación de unas medidas impuestas por los países que lideran el proceso económico a nivel mundial.

**1.4.1.4. Desarrollo económico local y regional.** Durante mucho tiempo, se trabajó el desarrollo de las regiones a partir de una concepción fundamentalmente centralizada, sin dar un lugar al desarrollo local, que sin lugar a dudas se ajusta a los planteamientos neoclásicos, y no está lejos del manejo que se le ha dado a las finanzas municipales, las cuales requieren de un esfuerzo cada vez más grande de las regiones, en su búsqueda de autonomía presupuestal en el sentido de no depender tanto de las transferencias que le realiza el nivel central, si se hace referencia al caso específico de Colombia.

El desarrollo económico local es un proceso de crecimiento económico y cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población local<sup>7</sup>. El mejoramiento general en las condiciones de la población local debe darse en todas las esferas, pero con prioridad en las siguientes dimensiones, que se tienen en cuenta para definir si se ha logrado dicho avance.

**Dimensión económica:** donde hacen parte importante los empresarios y todas aquellas personas relacionadas con la labor productiva en la región, de esta manera se deben organizar los factores productivos de acuerdo a las condiciones de mercado, en donde la competitividad se convierte el fin último de todo proceso productivo.

**Formación de Recursos Humanos:** parte de la educación en las nuevas tecnologías y procedimientos necesarios para la producción como base de la concertación productiva.

**Dimensión Socio-Cultural:** se tiene en cuenta los valores generales y el impulso de las instituciones locales al fortalecimiento de estos valores para incidir sobre el desarrollo económico local.

**Dimensión Ambiental:** tiene que ver con todo lo referente al medio ambiente, teniendo en cuenta los limitantes y potencialidades de este, de manera que el desarrollo local y por ende el desarrollo en general, se fomente sobre la base de la sostenibilidad económica ambiental.

**Dimensión Político-Administrativa:** la labor estatal está muy marcada con el compromiso privado de manera que se de una integración progresiva en la construcción de los mecanismos innovadores para la productividad del desarrollo.

---

<sup>7</sup> ALBURQUERQUE, Francisco. Desarrollo económico local en Europa y América Latina. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas. 1999. Capítulo IV. p. 14.

De esta manera se ve cómo el desarrollo local, se consigue con la interacción concertada de todos los actores económicos locales, especialmente con la participación de la sociedad civil como agente principal para la legitimización de todo proceso.

Para entender el proceso de desarrollo a nivel territorial, lo cual implica tanto lo local como lo regional, se hace necesario conceptualizar el desarrollo económico en términos generales, para luego entrar a especificar lo referente a lo territorial, que a grandes rasgos implica un mismo horizonte.

El desarrollo económico bajo la lógica evolucionista de la sociedad, viene cambiando como concepto a partir de las nuevas teorizaciones, basadas desde luego en las distintas escuelas del pensamiento, dejando claro la forma en que se percibe el funcionamiento de la actividad económica y todos los factores que influyen sobre la misma.

Así, los clásicos como Smith y Ricardo deducen que el desarrollo se logrará básicamente en función de la producción nacional de bienes y servicios, sobre la base de la propiedad privada y la libre competencia, que implica la separación del Estado frente al mercado, que según esta teoría debe ser el regulador de la actividad económica.

La escuela neoclásica, retoma varios de los conceptos anteriores, pero va asociando a este concepto, criterios como la evolución, el progreso y el crecimiento, que tienen que ver fundamentalmente con el mejoramiento de las técnicas y métodos aplicados en los procesos productivos a partir de las empresas individuales. Esta teoría, al igual que la clásica, no hace la diferenciación entre desarrollo y crecimiento, debido a que supone que el incremento gradual en el volumen de producción, va a traer como consecuencia el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. Aquí se deja ver el carácter determinístico bajo el cual se trabaja. Para los países subdesarrollados se sugiere aplicar “racionalmente” estos principios, para que así puedan avanzar hacia el desarrollo; por ello se plantea modificar la estructura productiva y fomentar la industrialización.

Con la modernización, se adhiere a estos planteamientos, la necesidad de incorporar la parte social y política, en donde el centro no sea lo material, sino el ser humano como tal. Adquiere importancia significativa ante el incremento desmesurado de la pobreza y la inequidad en la distribución del ingreso, a escala regional, nacional e internacional. Aquí entra a jugar un papel fundamental el Estado, como eje central que influye de manera directa en todo el proceso.

Antes de entrar a las teorías específicas del desarrollo regional, es fundamental ubicarlas dentro del marco general del cual se derivan, que permite entender los criterios básicos que soportan sus afirmaciones. Así se tienen tres grandes marcos que sintetizan los postulados de las distintas teorías; el positivismo lógico, el enfoque Estructural – Funcionalista y el Materialismo dialéctico. Por el objetivo mismo de la investigación solo se va hacer referencia a sus aportes en materia de desarrollo regional y local.

La escuela del positivismo lógico se basa en la racionalidad y el determinismo en todos los procesos; por lo tanto las leyes científicas tendrán un carácter universal y además no tienen un tiempo determinado. Los modelos que plantean pueden ser aplicados en cualquier

espacio y tiempo, que en la actualidad se lo puede observar en el manejo macroeconómico de muchos países. Frente a la regional, no se incluye el papel de las instituciones sociales y políticas, por lo expuesto anteriormente. Se concibe como única institución al mercado, y en este sentido no se hace necesaria la intervención del Estado, pues el mercado asegurará el equilibrio tanto a nivel general como sectorial. De todas maneras, se admite la existencia de desigualdades regionales, que se deben a factores que han impedido el funcionamiento correcto del mercado, pudiéndose aplicar instrumentos de naturaleza político – económica, dirigidos esas áreas específicas, sin afectar la distribución territorial de las actividades<sup>8</sup>.

El enfoque Estructural – Funcionalista, hace un aporte importante en la medida en que admite la función desempeñada por las instituciones y por los diferentes tipos de actores, permitiendo así, la inclusión de nuevos conceptos tales como dominación, poder, accesibilidad y participación. Se le da mucho más énfasis a la intervención estatal en los procesos de desarrollo, orientada básicamente a la corrección de los problemas o desequilibrios visibles, que a la construcción o reconstrucción de estructuras o sistemas de producción.

El materialismo dialéctico, se diferencia de los otros dos enfoques, puesto que concibe al ser humano no como individuo sino como un ser social, comprendiendo el orden social como un orden producido por los seres humanos, de acuerdo con las condiciones y las circunstancias históricas existentes<sup>9</sup>. El aporte en cuanto a lo regional, en términos generales lo hace sobre la base de una constante lucha de clases, y los intereses que se manejan al interior de los procesos en todo tiempo y espacio, pero que van evolucionando de acuerdo a su misma concepción, o sea el cambio constante de las cosas y los procesos.

Para entrar a evaluar los aportes de las escuelas del pensamiento a las teorías del desarrollo regional y local, como método de análisis se utiliza una secuencia cronológica de las mismas, desde las más antiguas hasta las más recientes.

En primer lugar, la escuela neoclásica, que se enmarca dentro del enfoque del positivismo lógico, trabaja bajo el supuesto de que el mercado es el mejor regulador de la actividad económica, por lo tanto se debe eliminar cualquier posibilidad de intervención estatal.

En general, los criterios que se manejan, están relacionados con la racionalidad del sistema, la libre competencia, equilibrio espacial y sectorial, y la disponibilidad plena de información, por ello se habla de un conocimiento técnico uniforme. De ahí que para este modelo, sea indispensable promover la empresa privada, la cual garantiza eficiencia en la asignación de recursos, que se va a manifestar en una distribución uniforme entre la población, pero sin la intervención del Estado. Se hace demasiado énfasis en el nivel individual como fundamento del bienestar colectivo (nivel macroeconómico).

---

<sup>8</sup> HISSONG Robin, Las teorías y las prácticas de desarrollo desde la perspectiva de la modernidad. En: cuadernos ocasionales No. 10. CIDER UNIANDES. Bogotá: Editorial escala. 1996. p. 48.

<sup>9</sup> Ibid., p. 50.



En cuanto al desarrollo regional se encuentran numerosos aportes. En las teorías de localización, Weber pretendió un análisis neoclásico acerca de la ubicación de las actividades productivas, especialmente de las industriales<sup>10</sup>. Intentó dar una explicación acerca de la aglomeración y dispersión de las unidades productivas, pero con supuestos demasiado grandes, reconociendo al final, la importancia del progreso técnico y la innovación, para determinar la localización de nuevas actividades, y también de factores político – institucionales.

Ohlin por su parte, en su teoría del comercio interregional avanzar más allá del simple supuesto de la competencia perfecta. Admite que las regiones tienen demasiadas diferencias entre sí, en cuanto a disponibilidad de factores de producción; pero sobre esta base, lo sugiere como un estímulo al comercio interregional, que va a permitir ajustar estas diferencias. Este aporte, es más que todo una desagregación de su teoría del comercio internacional, en donde coloca dos países, el uno es relativamente abundante en un factor de producción, y el otro es relativamente abundante en uno diferente, así el comercio permite obtener beneficios para los dos.

Losch e Isard, trabajan la localización bajo el supuesto básico de la homogeneidad en la distribución de las materias primas, población, oportunidades de producción, gustos y preferencias uniformes, con el principio de equilibrio general.

El aporte keynesiano a la teoría regional, está basado, no como los neoclásicos en un equilibrio regional, y se enfoca fundamentalmente en los desequilibrios, sugiriendo implícitamente la intervención estatal como el mecanismo más idóneo para solucionar tales desequilibrios; aunque al final cae en la misma racionalidad neoclásica. Keynes en esencia no cuestiona estos postulados, solo se dedica al estudio de los factores que ocasionan los desajustes en la actividad económica, aduciendo falta de racionalidad en el manejo de las políticas.

Las teorías derivadas del enfoque estructural – funcionalista, se encierran en torno al crecimiento polarizado, el paradigma centro - periferia, la economía dual y el modelo dependientista.

El crecimiento polarizado es difundido por Myrdal, Hirshman y Perroux. La idea central es demostrar cómo el funcionamiento del mercado, necesariamente lleva a desequilibrios y disparidades entre regiones. El crecimiento de una parte del territorio, solo se logrará a costa del desarrollo de otra, que no tiene la misma capacidad de la primera. Además los centros aglutinan la toma de decisiones, industrias etc., produciendo efectos de dominación sobre sus alrededores. Estas unidades han sido denominadas polos de crecimiento, los cuales distorsionan y concentran los procesos de desarrollo, en la medida en que agudizan el problema de las desigualdades regionales, y conducen hacia la concentración y aglomeración de las actividades.

---

<sup>10</sup> HISSONG Robin. Op. Cit., p. 53.

El paradigma centro – periferia se refiere sobre todo a la escala nacional, pero se puede aplicar a nivel regional, debido que al interior de los países también se resalta el carácter desigual del proceso de desarrollo, existiendo amplias diferencias tanto a nivel de regiones como de sectores. Existen relaciones de colonialismo interno y de dominación que hacen que se amplíen estas diferencias. Se complementa con lo que se conoce como economía dual, en donde coexiste un sector tradicional (agricultura) con un sector moderno (industria). Se destaca una limitada interacción entre los dos sectores, explicado por razones culturales, económicas, fallas de mercado etc. También ha sido interpretada como una resistencia al cambio por parte del sector tradicional, refiriéndose a la utilización de tecnología y los procesos de innovación, que de todas maneras deben ser introducidos para que se incremente la productividad agrícola.

Dentro de las teorías modernas, se encuentra la de Friedman, basada en las exportaciones; de donde se tiene que el desarrollo regional tiene que ser una inducción externa, lo que implica que solo se desarrollará en la medida en que se especialice en las exportaciones, para lo cual se debe trabajar en la localización de las empresas, siempre pensando en exportar, y teniendo en cuenta fundamentalmente que el desarrollo es un problema de competencia. Si la producción que está destinada a las exportaciones no es competitiva en el mercado, el problema no es solo para la empresa sino para la región, que disminuye sus posibilidades de desarrollo. Aquí también se sugiere una coordinación y cooperación entre las distintas unidades productivas, para hacerse más fuertes en el mercado.

Para entrar a evaluar las teorías recientes del desarrollo regional, se hace necesario enmarcarlas dentro del pensamiento neoliberal, aclarando que es una propuesta de desarrollo todavía en construcción.

Esta propuesta surge a partir de la crisis de los setentas, donde los ejes fundamentales están dados a partir de la transnacionalización del capital, la globalización del mercado, la reestructuración del Estado y a la modernización del mismo, la preocupación por el medio ambiente etc. Gran parte de este impulso es explicado por los avances en ciencia y tecnología, que marcan un cambio rotundo al interior de los procesos, en donde el objetivo fundamental es la productividad y la competitividad, o sea la eficiente utilización de los recursos no solo al interior de la empresa, sino teniendo en cuenta la competencia.

Se trata de abandonar las grandes inversiones en capital fijo, en fábricas y máquinas, que corresponden al modelo fordista, las cuales tienen baja capacidad para adaptarse a las nuevas tecnologías. De lo que se trata es de pasar de la idea de la gran empresa, con economías de escala, a la pequeña unidad productiva, que favorece la automatización, descentralización y la integración vertical<sup>11</sup>. Hay muchos cambios a partir de esta concepción, fundamentalmente en las relaciones salariales, tendiendo a la subcontratación tanto en los procesos como en la mano de obra, así mismo está implícita la informalización de la relación salarial.

---

<sup>11</sup> ALBURQUERQUE, Francisco. Op. Cit., Capítulo III. p. 9.

Además, se plantea una profunda organización administrativa de las empresas, con el fin de lograr una gestión integral de proyectos y procesos, así como para dar mayor flexibilidad a las unidades productivas; todo esto enmarcado por el proceso de transnacionalización de capital y la globalización del mercado capitalista.

La tecnología permite que se aceleren los procesos de producción y consumo, la velocidad de las transacciones es demasiado grande y así mismo la capacidad de innovación, por eso se dice que casi todo lo producido es instantáneo y desechable; un ejemplo muy claro es la moda. El avance de las comunicaciones hace cambiar la noción de espacio, por lo tanto se debe replantear el problema de la localización, surgiendo la necesidad de condicionar el espacio a las exigencias de la acumulación flexible, y en última instancia, se da la necesidad de eliminar todas las barreras espaciales para permitir una mayor movilidad del capital.

El neoliberalismo, como corriente del pensamiento, no solo hace alusión a la parte estrictamente económica, sino que además incorpora elementos de naturaleza política, cultural, ambiental etc. Desde luego, conserva muchos de los rasgos del liberalismo económico de finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, sobre todo en cuanto a la concepción del Estado, pero bajo otros matices.

**1.4.1.5 Desarrollo regional bajo la teoría de la acumulación flexible.** La teoría del desarrollo regional basada en la acumulación flexible, tiene como base el desarrollo de las medianas y pequeñas empresas (Mypime) como forma de aprovechamiento y utilización de los recursos existentes en la localidad donde se encuentran situados, de tal forma que se de un desarrollo endógeno de tales regiones.

Se toma como ejemplo los distritos industriales italianos para mostrar las bondades que puede tener el desarrollo de las Mypimes en una localidad<sup>12</sup>. Claro está, el proceso no puede ser desvinculado por el papel que debe jugar el Estado, en lo referente a posibilitar por esta vía u otra, la oportunidad de mejorar la infraestructura y a la vez, acceder a tecnología avanzada, para que dichas Mypimes puedan aprovechar los recursos de las localidades al máximo, y sobre todo responder a los cambios repentinos en la demanda, que en últimas es la base de la acumulación flexible, bajo este enfoque.

Adquiere mucha importancia la microelectrónica y las telecomunicaciones, agilizando los procesos productivos, de tal forma que se pueda responder ante el nuevo orden económico internacional. Esto ha originado que en el mundo de hoy, la competitividad a nivel empresarial sea uno de los fundamentos básicos, y dentro de este punto se inserta el desarrollo endógeno como uno de los fundamentos del modelo. Se da mucha importancia al desarrollo de las pequeñas unidades productivas, explotando al máximo los recursos que se tienen a nivel interno, lo cual se va a reflejar en el conglomerado nacional.

Complementario a lo anterior, en el orden regional, la relación que tienen actualmente las diferentes regiones, con base en esta teoría es fundamental, puesto que se da mucho peso a

---

<sup>12</sup> ALBURQUERQUE, Francisco. Op. Cit. Capítulo IV. p. 7.

la integración regional, más como una forma de convergencia, atacando las diferentes formas de polarización, que se relaciona mucho con el desarrollo de la producción en masa, trayendo como consecuencia nefastos efectos sobre el desarrollo socioeconómico de las regiones en general.

Dentro de esta teoría se le da una importancia vital a las dimensiones, que vistas desde cualquier punto rescatan al territorio como eje fundamental del desarrollo local. En estas dimensiones se encuentran: económica, política, social, ambiental, cultural, destacándose mucho la parte político - institucional y la ambiental, en donde se trabaja básicamente bajo el concepto de desarrollo sostenible. Así, uno de los aspectos claves es la construcción de los entornos innovadores, que se deriva de la coordinación de los factores económicos, políticos y culturales.

Se hace referencia a estos entornos puesto que así como las pequeñas unidades productivas son la base de la acumulación flexible, los entornos innovadores son la esencia para la aplicación, gracias a una mutua colaboración entre el sector público y el privado; lo cual es indispensable, ya que se necesita proveer de la infraestructura y tecnología necesaria para el incremento de la producción, logrando responder a las exigencias de la demanda, que cada vez son mas grandes en los marcos de la globalización.

A nivel regional, con los planteamientos de la globalización, se hace necesario evaluar la estructura productiva, donde las exigencias tienen una dimensión muy alta, más cuando al interior de las regiones la composición es heterogénea, dificultando el cumplimiento de los postulados teóricos del neoliberalismo, donde se plantea fundamentalmente: cambios profundos en las finanzas, los sistemas de comunicaciones, infraestructura, transporte de valores, geopolítica, entre otros; en un concepto más amplio con intensificación de los niveles de interdependencia entre los diferentes Estados y sociedades<sup>13</sup>.

Dentro del marco de lo planteado en la presente teoría, se le da una importancia fundamental a la capacitación del recurso humano, con el fin de que exista la capacidad para realizar trabajos más intensivos en uso de tecnologías, razón por la cual la educación superior es un factor sumamente importante.

Bajo este modelo de desarrollo, se trabajan tres aspectos de los entornos económicos, de gran importancia para un desenvolvimiento regional adecuado; se definen por tal razón tres niveles económicos si quiere llamarse así para definir la reorganización económica basada en la acumulación flexible; los tres aspectos definidos son: paradigma tecnoeconómico, régimen de acumulación y modo de regulación, estos tres aspectos definidos en los niveles económicos Micro, Macro y Meso respectivamente<sup>14</sup>. En el nivel micro del paradigma tecnoeconómico se trata sobre los aspectos sustantivos tales como: base tecnológica y energética, la estructura productiva sectorial y territorial, el tejido empresarial, organización y gestión empresarial.

---

<sup>13</sup> ALBURQUERQUE, Francisco. Op. Cit. p. 9.

<sup>14</sup> ALBURQUERQUE, Francisco. Op. Cit. p. 11.

En el nivel macro del régimen de acumulación se pretende que haya una interrelación y a la vez, equilibrio entre las diferentes fases del proceso económico. En cuanto al nivel meso del modo de regulación, se trabaja más activamente en lo referente al marco social, institucional y de concertación entre actores, que busca facilitar el funcionamiento del modelo de desarrollo desde las instancias socio – políticas, incidiendo para el progreso en el nivel microeconómico y macroeconómico. Aquí entra en juego el papel de los actores en sus diferentes manifestaciones para proveer las condiciones adecuadas en un contexto innovador.

Los mayores desafíos que se plantean están en el nivel microeconómico, a partir de la revolución científica y tecnológica. De aquí que la descentralización es una de los factores claves en materia político – administrativa para la consecución de estos logros, facilitando la explotación de todos los recursos a nivel local con un alto grado de eficiencia en todos los aspectos. Esto implica no solo una transferencia de recursos y competencias, sino que además se dan muchas más responsabilidades a las entidades territoriales, como ejes básicos para el desarrollo local. Al hablar de territorio, se hace una diferenciación con el concepto de espacio en donde este último tiene en cuenta fundamentalmente el aspecto geográfico, mientras el primero combina una serie de factores en materia política, social etc. Lo importante es introducir innovaciones tecnológicas, sociales y organizativas en el entorno productivo y empresarial como mecanismos para aprovechar las condiciones existentes.

En términos del territorio, se incluye la heterogeneidad y complejidad del mundo real, en donde las características medioambientales, contexto geográfico, actores sociales entre otros, son el resultado de las interacciones de situaciones y movimientos provocados por los actores sociales, debidamente organizados en el territorio, también llamados actores territoriales<sup>15</sup>.

**1.4.1.6 Hacia un nuevo paradigma del desarrollo regional.** Hace énfasis en el desarrollo y acumulación de innovación y formación de capital social, como mecanismo de mejoramiento territorial, dirigido fundamentalmente a los lugares donde los procesos están más atrasados. El territorio juega un papel muy importante en el proceso de desarrollo, aprovechando todas las capacidades y bondades con que cuenta a nivel endógeno. Por tal razón, el énfasis en el capital social debe darse más que nunca, con el compromiso cívico permanente.

La delimitación territorial abarca aspectos más amplios del desarrollo, puesto que se hace énfasis por ejemplo en las bioregiones bajo los lineamientos del desarrollo sostenible, revalorizando la territorialidad del desarrollo, con una visión más amplia en el desarrollo regional; y a nivel local, mayor competitividad.

De aquí que los procesos de innovación y flexibilización, conjuntamente con el anterior son procesos cada vez más localizados, surgiendo la región como el escenario principal en la

---

<sup>15</sup> ALBURQUERQUE, Francisco. Op. Cit. p. 14.

teoría sobre el estado social, aduciendo la mayor importancia que se debe dar al proceso descentralizador, visto como el proceso que implica asociación entre organizaciones de carácter gubernamental para la planeación y promoción del desarrollo, y no puede ser visto únicamente como un proceso de desnacionalización<sup>16</sup>.

En suma, existen varios factores fundamentales y que tienen incidencia positiva sobre el proceso de desarrollo regional, claro está cada uno desde su perspectiva tales como: innovación tecnológica, desarrollo del capital social, la descentralización (vista desde el punto de vista del mejoramiento en la eficacia administrativa y política que influya sobre las actividades productivas) y el papel que el Estado debe jugar en los procesos económicos a desarrollarse en el nivel territorial ( implica lo local y regional) .

A continuación se hace referencia a otras teorías del desarrollo regional, que toman como base problemas ocurridos en los sistemas productivos tradicionales, para rescatar lo positivo e insertarlo dentro de lo que es desarrollo local.

Los enfoques sobre crecimiento endógeno, pretenden construir modelos donde se genere tecnología a nivel interno, haciendo una crítica a la teoría de la convergencia, y los resultados que ha tenido, causando más una polarización entre regiones. Este proceso debe llevarse a cabo con interrelación de los agentes económicos regionales, de manera que se aprovechen los recursos productivos, haciendo énfasis en la capacitación del capital humano y físico, los cuales junto con las políticas macroeconómicas adecuadas son la clave para la generación de conocimiento endógeno local.

La intervención estatal es recibida positivamente siempre y cuando sea orientada a mejorar el despliegue de las fuerzas del mercado con la provisión de externalidades y de bienes públicos necesarios en la región, por esto la labor estatal de dirigir las políticas de crecimiento hacia las regiones que pueden obtener los resultados esperados.

#### **1.4.1.7. La planeación**

❖ **Algunas referencias conceptuales.** Se puede decir que la planeación consiste en establecer los procesos, mecanismos, medios y recursos que permiten alcanzar una situación objetivo a partir del reconocimiento en una situación de partida. La planeación se refiere esencialmente al cambio y se planea justamente por que el cambio que se busca no se obtiene con independencia de los medios que se utilicen y por que es necesario lograrlo al menor costo y el menor tiempo posible<sup>17</sup>.

Con lo anterior se pretende definir la planeación como el proceso de organizar una serie de acciones a seguir, teniendo en cuenta las condiciones que existen en determinada región o país, de manera que se utilicen adecuadamente todos los medios y potencialidades

---

<sup>16</sup> MONCAYO J. Edgar. Nuevos enfoques de política regional en América Latina: El caso de Colombia en perspectiva histórica. DNP. Archivos de Economía. Documento 194, julio 5 de 2002. Separata 1 de 7. p. 13

<sup>17</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Guía para la formulación de planes de desarrollo. Op. cit., p. 8.

existentes en estas, para que el logro que se espera alcanzar sea el resultado del consenso positivo entre los diferentes actores de dicho proceso y del devenir económico.

Debe existir claridad acerca de la planeación y los alcances a que puede llegar, puesto que si bien es una herramienta precisa y útil para tratar de solucionar problemáticas sociales no debe ser considerada un fin en si mismo; es decir el objetivo del proceso cualquiera que fuese no es la planeación, es el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de una sociedad, por lo tanto para el análisis en concordancia con la teoría se definirá como un medio eficaz para el logro de los objetivos planeados en el mismo proceso .

Se define la planeación como un instrumento destinado a permitir el más lucido y completo análisis de prácticamente todos los complejos problemas que enfrenta la sociedad, y a ofrecer métodos de organización capaces de lograr la mejor utilización de los recursos con el mínimo posible de costos sociales<sup>18</sup>.

De lo anterior se puede ver que el concepto de planeación está asociado al de organización en el sentido más amplio de la palabra, puesto que con dicha herramienta se pretende ordenar y sistematizar todo tipo de acciones, políticas, cambios, etc., que inciden en la vida social de un ente territorial o institución.

La planeación a su vez se fundamenta en la definición de objetivos o en el trazar fines que quieren ser alcanzados por una sociedad en particular e interactuar con esta en la medida que direccionar fines y objetivos teniendo en cuenta las potencialidades o favorabilidades con que cuenta la comunidad para lograrlos, es decir, la planeación permite delimitar radios de acción racionales sobre lo que en realidad puede lograrse. Esto debe ser así puesto que se acostumbra a identificar necesidades, se planea solucionarlas o satisfacerlas, pero sin tener un análisis conciso sobre la posibilidad de éxito de los objetivos planeados.

Se hace alusión al aspecto anterior puesto que para nuestro caso específico la planeación es relacionada con el desarrollo económico, que aunque en la mayoría de casos se relaciona con este, entonces los objetivos planteados deben estar dirigidos a satisfacer las necesidades sociales, esto indica un grado de complejidad muy grande en la medida que la sociedad se ve afectada por múltiples factores que no permiten conllevar un accionar estático en cualquier situación, los factores que mas inciden en una sociedad son: los sociológicos y psicológicos.

❖ **Necesidad de planificar y objetivos de la planeación.** Tomando como base de definición realizada anteriormente de lo que es planeación, por tener características técnicas, es una herramienta que lleva a la acción y se tienen en cuenta esos procedimientos para actuar, por tal razón debe ser neutra para conllevar resultados positivos.

Se deduce de su concepto y aplicación que no es una buena o mala en su accionar, más bien se debe calificar como eficaz o no por los resultados logrados en el proceso, esto concuerda

---

<sup>18</sup> Es justa, así puesto que para no confundir las definiciones del tema se trabaja bajo el principio que la planeación tiene un carácter puramente técnico en su aplicación y desarrollo.

con los planteamientos anteriores que definieron que debe cumplir tres requisitos fundamentales para ser efectiva<sup>19</sup>.

- Debe permitir demostrar que los fines son realistas, es decir que sean alcanzables o logrables.
- Debe asegurar que los medios utilizados sean los mejores disponibles para lograr los fines propuestos o por lo menos que sean eficaces en su accionar.
- Debe permitir comprobar si los fines y los medios son compatibles entre si.

En cuanto a los objetivos generales que persigue la planeación bien sea en el ámbito global, nacional o territorial están los siguientes:

- Asignar eficientemente todos los recursos disponibles en una determinada región hacia los sectores económicos definidos por la estructura económica que conforma dicha región, este tiene relación directa especialmente con la actividad económica que se desarrolla, la incidencia de esta y la vocación económica de la región; si asemejamos el concepto de desarrollo con que es definido por el incremento del ingreso per cápita en una población, entonces el objetivo general de la planeación que es ampliamente aceptado sería el de alcanzar el máximo ritmo de crecimiento del ingreso per cápita.
- Un principio que se convierte en objetivo general de la planeación, es el que hace relación a la interdependencia, entendida esta como la relación directa que existe en las variables, ocasionadas por modificaciones en otras, pueden ser cambios positivos los que se pretenden realizar, pero que el llamado “Efecto Dominó” existente en la economía puede resultar afectando positiva o negativamente la gran mayoría de las otras variables, con tendencia a ocasionar el segundo efecto.

De lo anterior existe la gran preocupación de los planeadores, en la medida que no se puede determinar con exactitud los cambios que se pueden generar en la actividad económica al darse un cambio en una en unas variables, pero analizando ampliamente los efectos que esto puede tener sobre la economía en general, la planeación ayuda a disminuir la incertidumbre y minimizar los efectos negativos.

Ahora bien, lo que pretende demostrar la planeación con esto es que se debe analizar muy bien los juicios de valores existentes, ajustándolos al medio existente junto con las necesidades y los objetivos a desarrollar, los cuales serán guiados por estos tópicos y por ende los resultados obtenidos, ejemplo de lo anterior se encuentran las políticas desarrolladas en el modelo socialista donde la igualdad y los factores sociales inciden en toma de decisión de cualquier política u objetivo planteado por la misma.

❖ **Planeación y Desarrollo Municipal.** La planeación es tomada como una herramienta utilizada para manejar las funciones administrativas básicas y el cambio de

---

<sup>19</sup> AHUMADA Jorge. La Planificación del desarrollo. Santiago de Chile: Editorial ICIRA. 1968. p. 25.



cualquier actividad, siempre y cuando dicho cambio o manejo de paso a una mejora en el desenvolvimiento de la organización, cualquiera que fuese su naturaleza; igualmente como un mecanismo útil para proveer futuros escenarios con base en cambios en las actividades presentes. Se acepta en la medida que produzca efectos positivos sobre la organización o población objeto de estudio expuesto, esta se puede referenciar como el principio de una cadena de acciones; es la base y al mismo tiempo el inicio para la toma de decisiones y se le puede tomar como un instrumento de transformación o mecanismo de control.

Es improbable que cualquier organización pueda obtener buenos resultados en su funcionamiento sin antes haber planeado el mismo, la planeación es uno de los pilares para el logro de los fines de cualquier organización y sirve para impulsar el desarrollo del Municipio, de sus instituciones y habitantes.

El Municipio como instancia política básica del Estado es el elemento clave en el que se sustenta la estrategia descentralizadora de la actividad estatal y de desarrollo regional. La planeación como principio democrático es uno de los factores fundamentales para la modernización municipal que conduce a una eficiente prestación de los servicios públicos esenciales a la comunidad, así como a la promoción integral del desarrollo.

La importancia de la planeación municipal radica en la posibilidad de conocer la situación actual de los Municipios, con sus posibilidades, sus limitaciones y sus perspectivas, lo que permite definir objetivos y orientar políticas para el impulso del desarrollo, así como de la distribución equitativa de los beneficios.

La planeación municipal debe fijar orientaciones generales, señalar compromisos para modificar la situación actual, mantener la flexibilidad para adecuar los instrumentos y enfrentar situaciones inesperadas conservando la dirección que fue trazada originalmente.

#### **1.4.2. Antecedentes**

**1.4.2.1. La Planificación del Desarrollo en América Latina.** Dada la importancia del tema, se debe tener en cuenta las fechas y organismos que fueron creados bajo la idea de planificación en nuestro país Colombia. Al respecto en el año de 1951 se creó el primer organismo planificador existente y que unos 12 años mas tarde en 1963 se organizó las instituciones planificadoras que tienen vigencia hasta el momento<sup>20</sup>. Dentro de estas figuras están; el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), Grupo de Consulta Económica, Departamento Administrativo de planeación, Comités de planeación, Oficina de Planeamiento, Coordinación y Evaluación; En los gobiernos departamentales: Consejo Asesor y Sección de planeación Departamental, Corporaciones Autónomas de Desarrollo, Entre otras instituciones que tenían relevancia significativa sobre la planeación en Colombia tanto en el ámbito nacional como departamental.

Todas las condiciones anteriores se ven reflejadas sobre el ritmo de crecimiento de las diferentes economías que eran bajas en términos generales, incluso por debajo del 2%

---

<sup>20</sup> AHUMADA Jorge. Op. Cit., p. 20

promedio. Lo que se pretende demostrar sucintamente son las condiciones o acontecimientos ocurridos en América Latina a partir de 1950, que motivaron la implementación de políticas planificadoras para tratar de mejorar las condiciones socio-económicas en general, las cuales a la postre se han convertido en una herramienta muy útil y eficaz para aprovechar la situación interna tanto en el ámbito Nacional, Departamental y local. Según palabras de García “la síntesis expuesta hasta el momento es incompleta debe interpretarse como un conjunto de síntomas vigentes en la época que se sitúa a la descripción anterior reflejo de las condiciones ubicadas muy en la base de la estructura productiva y de las características sociales prevalecientes. La estructura de tenencia de tierras, inserción al comercio exterior, atrasos tecnológicos, condiciones propias del subdesarrollo...etc., determinaban un clima, socio –político, que afectó profundamente a las condiciones en que se instalaron los procesos de planificación”<sup>21</sup>.

**1.4.2.2. La Planeación en Colombia.** Al hablar del proceso histórico que ha vivido la planeación en Colombia se hace referencia a determinadas épocas, puesto que dependiendo de los acontecimientos o políticas reglamentadas en las mismas, se ha dado impulso al proceso de planeación como forma de reorganización de la economía en pro del beneficio público.

Entre estas épocas se destacan tres etapas importantes las cuales son:

- (1923 – 1936) Esta etapa tiene sus rasgos fundamentales en la creación del Banco de la República, como banco central único en el país, gracias a las recomendaciones de la “Misión Kemmerer”. Igualmente en 1931 se creó el Consejo de Economía Nacional el cual tenía la facultad de reorientar económicamente al Estado. Esta etapa culmina con la reforma constitucional de 1936 por la necesidad de facultar legalmente el intervencionismo estatal.
- (1936 – 1968) En esta etapa se crean importantes empresas en el país, que a la postre se constituyen en el sector estatal de la economía como fundamento para hacer efectiva la planeación, y también se dictan normas legales para institucionalizar el proceso de gestión económica planificada. Así se crean en esta etapa el IFI y el Fondo Nacional del Café (1940), CAJANAL y el I.S.S. (1946), Telecom (1947), Acerías Paz del Río (1948), ECOPETROL (1951), El SENA y el Instituto de Fomento Municipal (1957), entre otras importantes empresas de gran relevancia al convertirse en instrumentos de gestión estatal. En esta época comienzan a funcionar los departamentos administrativos y los consejos de economía, existió posteriormente una reforma administrativa en 1959 donde se creó el Departamento Administrativo de Planeación y se crearon además seccionales de planeación en los Ministerios y en los Institutos descentralizados. Al final de esta etapa confluyen aspectos favorables a las iniciativas de planeación dentro de los marcos de la intervención estatal como son<sup>22</sup>:

---

<sup>21</sup> GARCÍA Eduardo. La planificación del desarrollo en América Latina. México: Fondo de Cultura económica. 1975. p. 30.

<sup>22</sup> MARTÍNEZ Jesús. Teoría de la planeación económica Nacional en Colombia. San Juan de Pasto: UDENAR. p. 97.

- La experiencia positiva de algunos países desarrollados puesto que 20 años después de haberse publicado la teoría general de “Keynes”, existía un cierto consenso sobre la conveniencia del intervencionismo estatal.
- Se cuenta no solo con la aceptación norteamericana sino que es una exigencia del imperialismo originada en Punta del Este.
- Los acuerdos programáticos del Frente Nacional.
- La sustitución de importaciones requería un claro análisis de las posibilidades de inversión Nacional en aquellos sectores considerados prioritarios.
- Existía un aparato estatal que aunque pequeño para ese entonces se constituía en un soporte institucional.
- Se ha legislado ya sobre la materia.
- Por el desarrollo capitalista del país entra en un estado tal que hace imperativo el intervencionismo del Estado en su carácter de programador de la economía.

Al igual que factores positivos para impulsar la planeación nacional, existen al interior del país unos puntos que condicionan e inciden negativamente sobre las bondades de la planeación, estos son: La falta de organismos estructurados organizativa y técnicamente adecuados, falta de coordinación e integración de los diferentes órganos estatales y por ende del aparato estatal, la sustentabilidad de un enfoque endógeno de desarrollo, por las excesivas recomendaciones extranjeras y por último algo muy desfavorable para la definición de políticas propias está la deficiencia del personal técnico colombiano para servir de asesores del tema al gobierno.

▪ (1968 - hasta hoy) En esta etapa se mira cómo factores de tipo económico y político tanto a nivel interno como externo, de alguna manera son negativos y condicionan el desarrollo de la actividad socioeconómica del país en un grado de organización tal que solo puede ser mejorado mediante la planeación. Y es así, cómo a partir del gobierno de Lleras Restrepo, denominado intervencionista le dio un impulso a las actividades que desarrolla el Estado frente a la economía, se comienza entonces a definir políticas que van orientadas a la implementación de la planeación económica, de lo cual surge la reforma política en 1968<sup>23</sup>, que como cambios principales tiene el poner al servicio de la gestión estatal el Departamento Nacional de Planeación y su organismo superior, el Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES; este proceso tiene concreción en la formulación de los planes nacionales, los cuales a partir del gobierno referenciado y los planes que han sido formulados desde entonces, han tenido significativa importancia para los intereses del pueblo colombiano.

---

<sup>23</sup> Acto Legislativo No. 1 de 1968. Art. 32 .

A partir de la constitución política de 1991 el papel planificador del gobierno nacional y territorial, toma legislación propia según los artículos 339 al 344 para que como respuesta a la crisis política y de violencia vivida en el país en ese entonces, se retomen las ideas planificadoras para que se delimite la formulación del plan nacional de desarrollo y los planes territoriales, el cual lleva implícito unos componentes que orientan hacia una mayor responsabilidad frente al cumplimiento del mismo, es decir este es un plan que debe ser formulado según mandatos legales como una guía orientadora del devenir económico y social durante un tiempo determinado. Así mismo se expiden disposiciones para que a manera de veedurías organizadas se establezcan los mecanismos de participación y concertación de los planes, estas deben estar presentes durante la formulación, ejecución y evaluación del plan, para que de esta manera se mire la coherencia entre lo que se plantea y los resultados al final del periodo de gobierno.

Más adelante, de acuerdo a la Ley 152 de 1994 “Ley Orgánica de Planeación” se expiden normas que aplican en el ámbito nacional, departamental y municipal. Se dictan principios generales y específicos que deben cumplirse en el proceso planificador. En esta Ley aparece la planeación mucho más determinada en los aspectos legales sociales y técnicos, puesto que se define tanto la metodología general para la elaboración de planes de desarrollo; así como el contenido mínimo que deben tener estos. Los factores como participación y concertación están a un nivel más desarrollados, el compromiso social se convierte en el legitimizador y aprobador de este tipo de procesos, haciendo que la formulación de dichos planes sea lo más pertinente y coherente posible, dando solución a la problemática existente sea conseguida.

**1.4.2.3. Papel del Estado en la Sociedad.** En las postrimerías del siglo XX la globalización de la economía mundial, la movilidad de personas y capital, y la penetración mundial de los medios de comunicación se han combinado con el propósito de limitar la libertad de acción de los estados

Estado de Derecho, fórmula relativamente reciente en el Derecho Constitucional, con la que se quiere significar que la organización política de la vida social, el Estado, debe estar sujeta a procedimientos regulados por ley. Por tanto, el Estado de Derecho supone el reconocimiento de los derechos personales (imperio de la ley), la responsabilidad del Estado y la legitimación democrática del mismo.

El Estado es quizá la estructura más grande dentro de una sociedad, actúa como una institución política y jurídica, rodeada de sus componentes básicos como lo son la población y el territorio, y que goza de una organización y unos poderes que permiten administrarlo. Bajo estas premisas, el Estado, quien existe por una sociedad, le sobrevienen unos deberes hacia la misma, bajo los cuales se cumplen los fines para los cuales surgió.

Al hablar de una organización y una estructura tan amplia como lo es el Estado, también se entiende que la sociedad y las personas que se benefician de su actuación y existencia, cumplan con unos deberes, que conducen a establecer unas reglas que permitirán la convivencia y el desarrollo normal de esta agrupación, que surgió únicamente por una necesidad, cuyo fin básico es garantizar la supervivencia, bajo unos lineamientos básicos para los individuos que se desenvuelven en el mismo.

La Constitución Política de Colombia en su artículo 2º señala **“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”**.

En este preámbulo la Constitución Política además de hacer alusión al principio básico que lo fundamenta, el cual es garantizar el bienestar para la población, hace referencia al marco bajo el cual se direcciona, que se concibe a partir de una organización gobernada con un criterio de legitimidad, institucionalidad, consenso y bajo una norma que prevalece dentro del orden jurídico que es la Carta Magna. Así, el **“Estado de Derecho”** o dicho en otras palabras el Gobierno de las Leyes, incita a la sociedad a participar en todos los procesos que impliquen o tengan relación con el funcionamiento del mismo.

Se trata de darle a la sociedad una participación muy amplia dentro del ejercicio Estatal y así ofrecerle todas las herramientas necesarias para legitimar su actuación; se entiende la importancia tan amplia que tiene la gobernabilidad, entendida bajo la aceptación y acuerdo de las pautas para llevar las riendas de un país, con un poder en manos de unos pocos, pero con carácter representativo.

Otro de los puntos básicos es la prevalencia del interés público sobre el particular, que se genera con el ánimo de fortalecer la institución como conjunto, velando siempre por su desarrollo, y poniendo todos los instrumentos a su alcance para su consecución. En esta condición esta implícito también el sentido de protección del derecho a la igualdad y la dignidad del ser humano, siendo el Estado quien propicie esta clase de situaciones que hacen a la sociedad mas justa y equitativa dentro del cumplimiento de su deber. Los derechos y deberes se tocan desde un punto más amplio, siendo la libertad económica y/o política uno de los ejes sólidos bajo los cuales se ejerce el poder.

El papel del Estado es proporcionar un marco de ley y orden en el que su población pueda vivir de manera segura, y administrar todos los aspectos que considere de su responsabilidad. Todos los estados tienden así a tener ciertas instituciones (legislativas, ejecutivas, judiciales) para uso interno, además de fuerzas armadas para su seguridad externa, funciones que requieren un sistema destinado a recabar ingresos

Un Estado debe ejecutar determinadas políticas sociales que garanticen y aseguren el ‘bienestar’ de los ciudadanos en determinados marcos como el de la sanidad, la educación y, en general, todo el espectro posible de seguridad social. Estos programas gubernamentales, financiados con los presupuestos estatales, deben tener un carácter gratuito, en tanto que son posibles gracias a fondos procedentes del erario público, sufragado a partir de las imposiciones fiscales con que el Estado grava a los propios ciudadanos. Para las formaciones socialistas o socialdemócratas el Estado de bienestar no hace sino generar un proceso de redistribución de la riqueza, pues, en principio, las clases

inferiores de una sociedad son las más beneficiadas por una cobertura social que no podrían alcanzar con sus propios ingresos.

El Estado a través del tiempo ha desarrollado una serie de herramientas, todas ellas dirigidas a la consecución de sus fines dentro de la sociedad. La base para el emprendimiento de muchos programas y proyectos siempre ha sido, en primer lugar los lineamientos de los programas de gobierno, que desde luego por principio van atados a los recursos con los cuales se garantiza su cumplimiento.

De aquí la importancia de las finanzas públicas, que estudian al Estado a partir de la manera como obtiene y destina los recursos económicos dentro del cumplimiento de sus actividades. Estos clasificados en sus fuentes y usos, los primeros denominados ingresos donde se encuentra al Estado en su papel de captador, recaudador y por otro lado cuando desarrolla los programas y proyectos, es decir ejecuta los recursos, los asigna a los diferentes sectores.

Todo esto se enmarca dentro del proceso de planeación, donde una de sus fases es precisamente la de presupuesto, es decir la proyección de los ingresos y gastos que se van a recibir durante un determinado periodo. Esta herramienta es muy importante dadas las implicaciones tanto en el sector público como en el privado. Por el objeto de estudio, todas las apreciaciones harán referencia al sector oficial y en particular al nivel territorial.

La Ley Orgánica de Planeación fija unos principios frente a la elaboración, ejecución y seguimiento del plan de desarrollo a nivel nacional y las aplicaciones en el nivel territorial; así dentro del procedimiento se establecen las pautas para la realización de las inversiones, contenidas en un plan plurianual que implica todas los años para los cuales se está formulando el plan.

Bajo este marco, es muy importante la fase de presupuesto en donde se determinan los recursos con los cuales se pretenden desarrollar las diferentes actividades, es decir son cosas que realmente se pueden cumplir, dejando de lado las propuestas electorales y haciendo realidad los sueños de una comunidad. Con esto lo único que se busca es que los planes sean coherentes y cumplan con su misión que es el de fijar un camino que lleve a lograr el mejoramiento de la calidad de vida en una región.

Según Carlos García las decisiones que adopta el sector público afectan al comportamiento y al bienestar público, y tiene su reflejo institucional en el presupuesto. La acción presupuestaria del Estado, en cualquiera de sus niveles, se expresa como una acción determinada en el desempeño de una función especial; en un tiempo determinado; que aplica recursos para obtener unos resultados concretos: bienes y servicios; con un fin preciso: satisfacer necesidades públicas.

Así se define el presupuesto público como un instrumento de carácter financiero y económico, que le permite al sector público (estatal) planear y programar los ingresos y gastos públicos, de tal modo que al permitir su ejecución se aproxime en la mayor medida posible a las proyecciones realizadas (Gómez, 1998).

Todas estas disposiciones se encuentran contenidos en primer lugar en la Constitución Política de Colombia y en especial en el decreto 111 de 1996 denominado “**Estatuto Orgánico de Presupuesto**” que compila las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995.

Con esto se sintetiza la función del Estado a partir de su ejercicio. El cumplimiento de funciones públicas así como en los demás campos requiere el tener claras unas normas, que van a permitir realizar sus actividades normalmente. En Colombia, a partir de la Constitución Política de 1991 se viene presentando una avalancha en materia legislativa, que necesariamente se debe cumplir, pero ocasiona muchos problemas para las entidades por la forma como se ha diseñado, sin existir una coordinación por parte de los encargados en vigilar su cumplimiento; para este caso se caracteriza a las entidades de control las cuales no han logrado establecer unos procedimientos claros en el cumplimiento de su deber, de tal forma que desarrollen en su totalidad sus funciones y estas sirvan o cumplan con el fin para el cual fueron creadas.

#### **1.4.2.4. Evolución de las políticas de ordenamiento territorial en Colombia**

❖ **El Proceso de descentralización.** Dentro del proceso de desarrollo en la administración pública y evolución de las políticas en materia de organización territorial, el tema de la descentralización ha sido muy discutido bajo una perspectiva política, económica e institucional. La desconcentración horizontal del poder de manera efectiva, ha sido un proceso en constante evolución, que se fue construyendo poco a poco, hasta llegar hasta la asunción de muchas competencias y responsabilidades en todos los campos por parte de los entes territoriales.

El tema de lo regional para los colombianos, no es algo nuevo; desde el mismo momento en que se presenta la independencia, se inicia la discusión entre el sistema de gobierno que se debía implementar en este país, originándose fuertes enfrentamientos entre los partidarios del centralismo y defensores del federalismo.

Cada una de las regiones tenía cierto poder, el cual no está en el centro, por lo tanto las regiones iban a delegar una parte de poder de acuerdo a su conveniencia. La capital era Santa Fe de Bogotá, pero el crecimiento económico, no se dio inicialmente en ese lugar, sino que aisladamente se presentaron algunos brotes de actividades industriales y comerciales en otros lugares como Antioquia con las plantaciones de café, los Santanderes, el Valle del Cauca etc. Después de un buen tiempo, Bogotá se convierte en un centro, básicamente en las dos últimas décadas, en donde concentra la mayor parte de la actividad económica y también de las decisiones en materia político – administrativa.

Este conflicto se extendió durante todo el siglo XIX, de el cual surgió la Constitución Política de 1886 bajo el gobierno de Rafael Núñez, la cual tuvo un carácter centralista que originó la guerra de los mil días. Con la reforma de 1910, se llega a un cierto acuerdo y se adopta aunque no de forma deliberada, un modelo cuya base estaba en la centralización política pero con una descentralización administrativa.

Hasta 1950 la población colombiana en su mayoría era rural (75%), después se da un proceso de urbanización ilegal, con un alto grado de invasiones y tasas de crecimiento las

ciudades que llegaban hasta el 8% anual, mientras la población crecía en un 3.2%. Las causas que se pueden anotar frente a este fenómeno están relacionadas con: la violencia en el campo (presencia de grupos de bandoleros); la falta de tierras para que el campesino pueda trabajar y así permanecer en el campo (por esto se inició la reforma agraria y se crea la figura de la Unidad Agrícola Familiar); hay un exceso de mano de obra en el campo, pero de todas maneras se intenta poner freno al proceso de urbanización que se venía presentando, surgiendo así el concepto de desarrollo regional, que a través de la políticas de incentivo al agro trata de amortiguar este hecho, aunque se entendió que era ineludible. Fue la llamada época de oro del Incora, que surgió en 1958, y cuyo objetivo era que la población no emigre hacia las grandes ciudades.

Durante el gobierno de Misael Pastrana Borrero, se implementa el Plan de Desarrollo denominado “las cuatro estrategias”, donde se crea las corporaciones de ahorro y vivienda, y también surge el sistema de crédito de vivienda denominado UPAC (Unidad de Poder Adquisitivo Constante). Una de las estrategias era incentivar el sector de la construcción, por considerarse con un alto efecto multiplicador dentro de la economía, debido a la interrelación que tiene con los demás sectores, y además por que aquí se podía utilizar la mano de obra que venía del campo, cuyo coeficiente de calificación era bajo, y dicho sector en su mayoría utiliza personal de estas características.

En estos momentos ya se puede hablar de la descentralización en Colombia, aunque no como un proceso, pero si con unos rasgos muy definidos, que permiten un mayor grado de maniobrabilidad a los gobiernos territoriales. Así se crean dos instrumentos de financiación como el situado fiscal (Departamentos), y la cesión del impuesto a las ventas (Municipios), como porcentajes de los ingresos e impuestos de la Nación.

Pero esto no quería decir que el Estado únicamente se iba a dedicar a transferir recursos hacia los entes territoriales, por ese motivo se avanzó en medidas que conlleven al fortalecimiento de las entidades territoriales para que generen mayores recursos propios y no dependan tanto del gobierno central.

A partir de este momento empiezan a cobrar fuerza en el país las ideas neoliberales, cuyo postulado básico se encuentra en la mínima intervención del Estado en la actividad económica, permitiendo que sea el mercado quien regule el funcionamiento del mercado, y por lo tanto sea el centro de las decisiones en esta materia; se supone que al no cumplirse con estas premisas se crean ineficiencias y por lo tanto pueden ocurrir distorsiones en el sistema económico. Bajo estos lineamientos, se procede a desmontar la reforma agraria.

Los planes de desarrollo formulados dentro del periodo 1974 – 1986 “Para cerrar la brecha”, “Plan de Integración Nacional” y “Cambio con equidad”), tienen como característica fundamental, la racionalización en función de las ventajas comparativas regionales, y así se crea en 1985 la primera gran ley de descentralización.

Hacia 1980 Colombia era uno de los países más descentralizados de América Latina, cuya explicación está básicamente en el sentido de pertenencia hacia lo local y el crecimiento disperso hacia las regiones, sin una concentración exagerada en un centro, como si sucedió en países como Argentina, con su capital Buenos Aires, Caracas en Venezuela, Lima en



Perú etc. Así se desarrollaron los cuatro polos que hoy se pueden identificar, como lo son Medellín, Cali, Bogotá y Barranquilla. En otros países la capital reunía requisitos de ser centro económico, político y administrativo; en Colombia no, las otras excepciones son Brasil, Ecuador y muy cerca estaría México.

A partir de 1986 hasta 1990 se da luz verde a la descentralización municipalista, con la elección municipal de Alcaldes y transferencia de competencias, funciones y recursos a los municipios, en especial de los servicios públicos. De ahí en adelante primaron las políticas institucionales, en función de las necesidades macroeconómicas y sectoriales, donde lo urbano se convierte en el sitio de articulación de los procesos de globalización de la economía y de gestión de programas específicos de desarrollo.

El sentido general del papel del Estado cambia substancialmente, y se convierte en uno de sus objetivos, el de facilitar las condiciones institucionales para que se pueda tener un funcionamiento adecuado del mercado sobre el territorio nacional. En estos términos existe una crisis del modelo en cuanto a la política territorial, porque realmente no existe como tal, como si la hay a nivel nacional. Al Estado no le interesa hacer aportes para el desarrollo de las regiones, esto significaría crear condiciones artificiales para el desarrollo de las mismas (intervenir en el mercado), pues cada una debe desarrollarse aprovechando los recursos con que cuenta.

Con la Constitución Política de 1991, se profundiza la descentralización en Colombia, mediante el incremento de las transferencias a las entidades territoriales. La distribución de competencias y recursos a los gobiernos territoriales se reglamentó mediante la Ley 60 de 1993. Los objetivos básicos de esta Ley fueron:

- Definir y precisar las competencias de departamentos, municipios y distritos
- Asegurar que los recursos se asignen con criterios de eficiencia y equidad
- Fortalecer a las entidades territoriales para el cumplimiento de sus funciones
- Facilitar el control social sobre el uso de los recursos públicos

Con esto se define a los Municipios, los sectores y los porcentajes en los que deben invertir los recursos provenientes de las transferencias de los Ingresos Corrientes de la Nación y además se los obliga a elaborar planes sectoriales de salud y educación.

Las condiciones socio – económicas del país han cambiado mucho, y están en ese devenir, por lo tanto se requiere de un cambio en la política de ordenamiento territorial, y bajo estos términos lo describe el Departamento Nacional de Planeación en su informe de junio de 2001 llamado “**La importancia del ordenamiento territorial en la integración, la competitividad y el desarrollo**” en donde se detalla el proceso desarrollado en Colombia, así:

“La descentralización ha fortalecido las instancias locales y regionales, sin embargo, requiere acompañarla, potenciarla y acompañarla con una definición clara de competencias

y recursos, entre las entidades territoriales y la Nación, de igual forma es necesario articular los niveles territoriales, para profundizar el proceso y consolidar la autonomía y la unidad nacional, sin poner en peligro la estabilidad política y macroeconómica del país.

En resumen la actual división política administrativa está en crisis ya que responde a las condiciones de la Constitución Nacional de 1886, donde imperaba un régimen centralista, los gobernadores y alcaldes eran agentes directos del Presidente de la República y el proceso de apertura económica era incipiente. Hoy en día bajo un mundo globalizado, El Estado se ha descentralizado política, administrativa y financieramente; Los gobernantes locales son electos popularmente, las entidades territoriales reciben transferencias de la Nación, y asumen nuevas competencias; las regiones son protagonistas en el mercado mundial; la mayoría de los departamentos y municipios son insostenibles; la situación financiera impone aclarar el régimen de competencias entre el nivel central y las entidades territoriales para reducir el déficit y recuperar el manejo macroeconómico debido al sobreendeudamiento de las entidades territoriales; los pasivos pensionales, entre otros factores”.

Se trata de dar una nueva visión del Municipio, en donde se lo considera como la entidad fundamental de la división política – administrativa del Estado. Esta consideración es muy precisa y necesaria, teniendo en cuenta las nuevas propuestas, que ven en el fortalecimiento de las pequeñas circunscripciones, la forma de alcanzar el desarrollo económico, agregando aspectos como el aprovechamiento de los recursos endógenos y la complementariedad entre los diferentes sectores.

La visión que se plantea, está dada más desde el punto de vista teórico, ya que el objetivo real de la descentralización se expresa en términos económicos, en donde las responsabilidades directas que antes eran del gobierno central, se trasladan hacia los entes territoriales, quienes tienen que cumplir con las mismas responsabilidades, pero con la misma cantidad de recursos. Para ello la principal explicación que se tiene, es que falta eficiencia en la asignación de los recursos del erario público; es así como se inicia el proceso de modernización del Estado, que implica entre otras cosas, el abandono de su papel paternalista, para darle paso a las iniciativas de carácter privado.

Las medidas descentralizadoras apuntan principalmente a<sup>24</sup>:

- I. Incrementar los ingresos locales, tanto propios como de transferencia, con miras a garantizar una mayor inversión en servicios y obras requeridas por la población para fortalecer su base económica.
- II. Definir las funciones a cargo de los municipios y clarificar su responsabilidad.
- III. Establecer una relación más directa entre gobernantes y gobernados, que conduzca a una gestión más eficiente y comprometida con las necesidades de la población.

---

<sup>24</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Plan de Desarrollo Municipal, principios, contenidos y metodología para su elaboración. Seminario taller nacional. Medellín 1 – 2 y 3 de febrero de 2001. p. 4.

IV. Ampliar espacios democráticos y de participación de la comunidad en el manejo de los asuntos públicos de su localidad. En este contexto de proceso de descentralización, las principales medidas consisten en:

- a. Fortalecimiento de los ingresos locales.
- b. Traslado de funciones.
- c. Fortalecimiento administrativo.
- d. Mecanismos de participación comunitaria.
- e. Mecanismos de control y seguimiento de la inversión.
- f. Apoyo para el desarrollo institucional.
- g. Apoyo para la actualización catastral.

No se puede negar la importancia de este proceso desde el punto de vista político, ya que permite que la población pueda manifestar sus necesidades y resolverlas al interior de su localidad, sin tener que acudir al gobierno central. Además la Constitución Política consagra los mecanismos de participación ciudadana, para que la población pueda participar en el tratamiento de los asuntos públicos (Ley 134 de 1994). Así, dentro de estos mecanismos se tiene; el referendo, la revocatoria del mandato, el plebiscito, la consulta popular y el cabildo abierto. A nivel municipal, el instrumento que se ha utilizado con mayor frecuencia es el cabildo abierto, cuya convocatoria nace como iniciativa de los mismos alcaldes, el concejo o la comunidad, lamentablemente este último caso se presenta en muy pocas ocasiones, siendo muy benéfico que se discutan todos los asuntos de interés general en este tipo de espacios. Por ello, algunos alcaldes lo han utilizado como una estrategia, para fomentar la gobernabilidad, concertar algunas propuestas que generan conflictos, y tener una mejor imagen dentro de la comunidad.

La descentralización ofrece a los municipios estos beneficios, pero lo que tiene que aportar desde el punto de vista económico es alto. Para el caso de municipios pequeños como Yacuanquer, es difícil incrementar los ingresos propios, ya que la actividad productiva que se genera es baja, por lo tanto lo que se puede percibir por impuestos es demasiado insignificante, y las rentas propias apenas les alcanza para sopesar los gastos de funcionamiento, fundamentalmente con recursos de sobretasa a la gasolina. De esta manera, estos municipios entran a depender únicamente de los recursos que le traslada el gobierno como parte de su participación en los ingresos corrientes de la Nación.

El proceso de consolidación de la descentralización ha pasado por muchas etapas que necesariamente se debieron cumplir, aunque no en su totalidad, así lo describe la ESAP dentro del documento denominado **Finanzas Municipales y Ajuste Fiscal** en donde se toca tres elementos básicos: la transferencia de competencias administrativas, ligado a esto, los recursos para asumir dichas competencias, y por último, la capacidad política de las

entidades territoriales y de su población para tomar decisiones de cómo administrar los recursos transferidos y los propios.

De esta manera se entiende que los Municipios y los demás entes pueden dar rienda suelta a su autonomía, gobernándose por autoridades propias, que las elige el pueblo y desde luego que tienen una capacidad efectiva para el cumplimiento de los fines del estado, al contar con los recursos económicos para ello, desde luego gran parte de estos transferidos por la nación, por mandato constitucional.

Frente a la descentralización en el país, hay varios puntos de vista, donde se puede analizar los factores positivos, negativos y los limitantes de la misma. Según Fernando Rojas, en Colombia hay dos clases de percepciones frente al modelo de descentralización; el “modelo político” en donde simplemente lo que se hace es dar una mayor participación a la ciudadanía en los procesos públicos, como por ejemplo con la elección popular de Gobernadores y Alcaldes, o también mediante el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana (Ley 134 de 1994); sin embargo hay otra posición que considera que hay unas razones e importantes consecuencias económicas (“modelo económico”). Coinciden claramente en la diferencia entre la reforma política (elección de Alcaldes y Gobernadores) y la reforma administrativo - económica, y subrayan la contradicción entre estas dos descentralizaciones como, por ejemplo, erigir el principio de la autonomía de las entidades territoriales como un principio constitucional y dictar con la Ley 60 de 1993 (derogada por la Ley 715 de 2001) unas reglas muy estrictas de utilización de las transferencias.

Nickson concluye que existe un híbrido entre estos dos modelos, en donde se trabaja con características de los dos, por una parte, el 'modelo económico', tiene como propósito fundamental del gobierno local la eficiencia en la prestación de los servicios públicos y el 'modelo político', donde el propósito del mismo es ser el vocero de los intereses comunes de la comunidad para la elaboración de políticas públicas y privilegiar la democracia participativa.

Fernando Rojas se refiere a este aspecto como una descentralización “delegada, controlada y vigilada” por parte del gobierno central. Bajo estas apreciaciones, hablar de una autonomía de los entes territoriales es demasiado apresurado teniendo en cuenta la realidad que se vive en Colombia.

A pesar de los avances y en general de las políticas aplicadas para garantizar la autonomía territorial, esta es en realidad demasiado limitada, y su mandato es estrictamente determinado por el gobierno central, visto desde un perfil económico. En lo político sucede algo similar, la participación ciudadana es muy débil, y se puede comprobar con la participación electoral, un alto grado de abstencionismo, que según cifras del DNP para el año 2000 en las elecciones para Alcaldes y Gobernadores alcanzó un 42%, el gran número de ciudadanos por cada elegido local etc.

El Departamento Nacional de Planeación coincide en esta parte cuando afirma que “las transformaciones no han sido tan sustanciales como se esperaba: la participación electoral es mayor pero no significativamente; no se han consolidado fuerzas políticas; no se conoce

suficientemente sobre la composición de los movimientos cívicos y qué tan renovadores son”. Los resultados fiscales muestran que los Municipios incrementaron su nivel de endeudamiento, incluso por encima del porcentaje registrado a comienzos de la década de los noventa.

El diseño del modelo de descentralización en Colombia, tiene muchas deficiencias, empezando por que se le ha dado un tratamiento similar a los Municipios, los cuales presentan unas características muy diferentes, y no se pueden ajustar estrictamente a un modelo general; la distribución de competencias con el gobierno central no es clara; como la destinación de los recursos dentro del Sistema General de participaciones ya está definida, la autonomía de los gobiernos locales es limitada en cuanto a las decisiones de gasto, por lo tanto entran a depender mucho más de dichos recursos; el sistema de transferencias está ligado a los ingresos corrientes de la Nación, generando inconvenientes para su sostenimiento, lo cual afecta la estabilidad macroeconómica del país, que desde luego se va a trasladar hacia los entes territoriales.

Una de las conclusiones importantes que se puede anotar frente a la descentralización, es la necesidad urgente de una definición clara de competencias entre el gobierno central y las entidades territoriales, donde existen deficiencias administrativas, bajos niveles de planificación y una falta de transparencia en el manejo de los recursos. Por esto, se habla de una descentralización de la corrupción, por que este fenómeno está lejos de ser solucionado al menos en los gobiernos subnacionales, en donde todavía predomina el clientelismo y las prebendas políticas.

El DNP dentro del informe denominado “La importancia del ordenamiento territorial en la integración, la competitividad y el desarrollo” señala: “para que la descentralización y las entidades territoriales alcancen un grado de desarrollo es preciso acompañar este proceso por una política de fomento económico, que ayude a conformar regiones competitivas, promueva procesos de conversión productivos, genere y brinde conocimientos científicos y técnicos, reduzca la pobreza y aumente la equidad regional. La prosperidad del país depende directamente del desarrollo alcanzado por sus regiones, las cuales a su vez deben contribuir a la construcción y desarrollo de un nuevo modelo de desarrollo que permita superar la crisis económica y reducir la violencia, reconocer la solidaridad, la convivencia pacífica, el respeto por la diferencia, la pluralidad, la equidad y la sostenibilidad económica, social y ambiental”.

❖ **Comportamiento de la economía colombiana en la década de los noventa y sus efectos sobre las finanzas territoriales.** La historia de la política fiscal en Colombia muestra muchas de las fases que se debieron pasar para lo que hoy se tiene en el país; el Estado con el fin de desarrollar y cumplir con los objetivos, ha ido formando su estructura administrativa, política etc. Para el caso de esta investigación se tomará únicamente como referencia la administración de los recursos públicos es decir el manejo de las finanzas del Estado.

El Estado como una institución asume muchas funciones, y estas estarán plasmadas en la llamada política Estatal, la cual será de naturaleza social, económica, tecnológica etc. El

manejo de las finanzas públicas y más específicamente de las territoriales, se ubica dentro de una rama de la política económica que es la política fiscal

Durante la década de los noventa se dieron muchos cambios dentro del manejo político – administrativo del Estado Colombiano, empezando por la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente cuyo resultado fue la promulgación de la Constitución Política de 1991, que trajo muchos cambios que desde luego afectaron el funcionamiento de los entes territoriales y sus finanzas que es el tema central de la presente investigación.

Con el proceso aperturista en marcha bajo el Gobierno de Cesar Gaviria, teniendo claridad que se inició hace mucho tiempo atrás, el manejo de la política económica dentro del país toma un nuevo rumbo, empezando con los efectos en materia tributaria que se esperaban con el desmonte gradual de muchos de las tasas arancelarias que se venían aplicando hasta el momento.

Las reformas que se dieron fueron muy importantes destacándose como se dijo anteriormente la apertura económica, reforma financiera (ley 45 de 1990), reforma tributaria (Ley 49 de 1990), la reforma de Endeudamiento (Ley 51 de 1990) y la reforma cambiaria (Ley 9 de 1991). Dadas las nuevas condiciones dentro del manejo del país, se derivan distintas medidas en materia de política fiscal, sobresaliendo las fuentes de financiación del erario público, que al darse la apertura económica, empieza a fortalecer el recaudo a nivel interno con el incremento en dos puntos del **impuesto al valor agregado**, para compensar de esta manera los menores ingresos recibidos dentro del comercio exterior donde los aranceles disminuyeron ostensiblemente.

Indiscutiblemente el Estado se vio afectado por las nuevas directrices en materia legislativa, especialmente por la política de recaudo. Se busca que el sector público sea sostenible en el largo plazo, para ello también se le fijan unas normas; es así que dadas las necesidades de financiamiento, y que ya se volvió un proceso rutinario para el Estado, se crean los títulos de deuda pública como una forma bajo la cual se pueden obtener ingresos para financiar los programas y proyectos del Estado. Hoy en día estos títulos son de los más negociados dentro del mercado bursátil.

De aquí también se desprende un cambio estructural que se deriva de la independencia del Banco de la República quien actúa con total autonomía respecto del gobierno, y de esta forma se da cumplimiento por una lado a un principio constitucional, y por otro a un proceso que se había adelantado en América Latina aproximadamente desde 1970 cuando se buscó que los Estados se puedan financiar bajo unas fuentes reales, dejando de lado la Banca Central que lo único que estaba ocasionando es tapar el hueco fiscal y la ineficiencia administrativa del sector público.

La Constitución Política de Colombia en el artículo 372 define a la Junta Directiva del Banco de la República como la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia y en general el encargado del manejo de la política monetaria en el País. Dadas estas condiciones se le definen unas funciones específicas y la principal, el intermediario del Estado para el mantenimiento del poder adquisitivo de la moneda, función que se convirtió en su bandera.

Estas condiciones explican de buena manera el modelo de desarrollo adoptado en el país y permiten dilucidar la concepción frente al papel del Estado en la Economía.

Durante los primeros años de la entrada en vigencia de estas medidas, la economía presentó un buen comportamiento, con un crecimiento económico de aproximadamente el 6% anual; este proceso estaba jalonado por el incremento en las importaciones, por un mejor comportamiento de la demanda agregada, que incremento su nivel de consumo ante la disminución del precio de los bienes importados, que de hecho también ayudaron a disminuir la inflación.

El déficit del gobierno central también disminuyó, este efecto se explica sencillamente por su relación con las privatizaciones, que representaron una fuente de financiamiento importante para ese entonces, que desde luego muy pronto se acabaría dados los problemas estructurales que tiene el Estado e inexorablemente se buscaría otras alternativas; el reflejo de ello son el sin número de reformas tributarias aplicadas en el país, y que son el resultado del proceso que se está describiendo.

El cumplimiento de las funciones designadas al Estado en la Carta Magna y por las necesidades tan apremiantes a comienzos de los noventas, se presenta una reforma tributaria que empieza a regir a partir de 1992 con un paso del 12 al 14 % en el IVA y una mayor cantidad de productos gravados. Este impuesto ha sido progresivamente incrementado tanto en el porcentaje como en su base, adoptando de esta manera una política regresiva, es decir el predominio de los impuestos indirectos, que afectan a las familias de bajos recursos que son los consumidores finales del impuesto al valor agregado.

Para el objeto de esta investigación, una de las reformas más importantes es la relacionada con las transferencias efectuadas hacia los municipios por parte del gobierno nacional. La ley 60 de 1993 conocida también como el Situado Fiscal determina unas competencias de los municipios en materia de salud y educación, para lo cual se asignan unos recursos en materia de salud y educación. Esta temática se encuentra ampliada dentro de las políticas de ordenamiento territorial y descentralización en Colombia.

Al distribuir competencias en salud y educación, reglamentadas por la ley 100 de 1993 y 115 de 1994 respectivamente, se da un nuevo rumbo especialmente al manejo de la salud, donde se trata de dar una cobertura total de la población, con el mantenimiento de unas condiciones mínimas, que permitan a la población de bajos recursos acceder a un derecho que es la seguridad social. El objetivo es excelente, pero cabe aclarar que de aquí se desprendió uno de los sectores más rentables, la prestación del servicio de salud y la administración de los recursos del régimen subsidiado. Por otro lado al surgir los fondos privados de pensiones, y cesantías (Ley 50 de 1990), se pudo observar el hueco fiscal tan grande del Instituto del Seguro Fiscal, que al darse este proceso empezó a incumplir sus obligaciones.

La seguridad social es un tema muy amplio y toca de manera directa a las finanzas públicas, que por fallas en la administración incurrieron en graves errores derivados básicamente de la ineficiencia, y hoy las deudas ante los fondos son muy elevadas, y si se toca el tema laboral, los pasivos ascienden a un valor muy alto respecto de los haberes de

cada una de las entidades territoriales. De todas maneras, con la creación de los fondos y en general de la privatización de la seguridad social en Colombia, se da un nuevo rumbo, dentro del manejo de lo público.

Todas estas condiciones, permitieron un buen comportamiento de la Economía Colombiana hasta el año 1994, el solo hecho de la creación de los fondos privados de pensiones, hizo que al país empezara a llegar capital privado proveniente del exterior, con lo cual se ratificaba la expectativa de revaluación, que desde luego favorecía las importaciones.

El crecimiento del tamaño del Estado fue innegable, las condiciones se dieron para ello, y uno de los factores fueron los ingresos percibidos por la privatización de las empresas estatales y públicas como se dijo anteriormente, pero la situación en realidad no era fácil, las condiciones que se habían dado eran demasiado coyunturales y respondían a las medidas adoptadas en un determinado momento. En realidad había muchas deficiencias estructurales en cuanto a la inversión, el consumo privado, las finanzas públicas etc.

Bajo el mandato de Samper, con los problemas de gobernabilidad dados fundamentalmente por los escándalos relacionados con el financiamiento de su campaña que le permitió llegar a la Presidencia y una imagen muy pobre a nivel internacional, se incrementó ostensiblemente el gasto público, justificado en la búsqueda de la equidad y el papel del Estado frente a ella. Bajo esta concepción el crecimiento económico estaba asegurado, y así el Estado debía fortalecer su plan de inversiones públicas. Los resultados obtenidos no fueron buenos, no se pudo sostener un gasto que se había desbordado, después de tener un superávit en el sector descentralizado, para 1995 se proyectaba un déficit del 2.7% del PIB.

A pesar de los esfuerzos la condiciones no mejoraron, de hecho solo eran el resultado de un problema muy grande dentro de las finanzas públicas, el crecimiento de los ingresos era inferior a los gastos, es así que entre 1990 y 1996 los ingresos corrientes crecieron un 2% del PIB mientras los gastos lo hicieron en un 5.5%. Dadas estas condiciones el manejo de la política monetaria desde luego se presentaba muy difícil, con la adopción de un sistema intermedio en el tipo de cambio, la conocida banda cambiaria empezó a tener grandes presiones, y la intervención del Banco de la República de manera recurrente, solo generó mayor inestabilidad.

Las condiciones de la Economía no eran buenas, así mismo el Estado presionó la subida de las tasas de interés con el objeto de desarrollar su plan de inversiones públicas. Con esto, se estaba castigando fuertemente la inversión privada, y ante las dificultades acaecidas, la demanda agregada se vería disminuida significativamente. Ante este proceso, y con problemas muy grandes en el manejo financiero, especialmente con la subida de las tasas de interés, el país llega a una de las crisis más importantes en la historia, el gasto público se había desbordado, y ligado a esta variable el endeudamiento alcanzó niveles demasiado altos, la deuda como porcentaje del PIB pasó entre 1997 y 1999 del 17.9% al 29.6%.

La caída en la economía era ineludible, eran muchos los factores los que estaban alrededor de la crisis económica que vivía el país, por un lado el Estado presentaba un déficit creciente y por otro la actividad económica se había desacelerado. Así se tomaron medidas muy restrictivas como el recorte del gasto público; un programa de ajuste fiscal con la



intervención del Fondo Monetario Internacional, que entre otras cosas buscaba darle credibilidad al gobierno, ante una situación tan difícil, la economía había caído en un 4.5%.

Las medidas adoptadas garantizarían las reservas internacionales suficientes para cumplir con los compromisos frente a la deuda externa, para ello el Estado debería realizar un plan de ajuste con el objeto de disminuir su déficit, esto es equilibrar los ingresos con sus gastos, y como esto no se lograría se fijó las metas. Dentro de los componentes de la demanda agregada, el gasto público debía disminuir y para compensarlo se debía incrementar otra variable, así, se buscó que las exportaciones jalonaran la economía nacional y se lo consideró de esta manera en el plan de desarrollo de Pastrana.

El plan de ajuste aplicado por parte del gobierno nacional, y la situación de la economía nacional, necesariamente afectaría a los entes territoriales. Uno de los puntos analizados en el estudio de los factores que generaron el crecimiento del gasto público, fue precisamente el incremento desmesurado en las transferencias. Antes esta situación, se tramita un plan de racionalización del gasto público, buscando en primer lugar disminuir los gastos de funcionamiento del nivel central, y por otro un límite al crecimiento de las transferencias hacia los entes territoriales.

Conjuntamente con esta ley, se entra a modificar el mecanismo de distribución de las transferencias, a través del Acto Legislativo No. 001 de 2000, unificando los sectores a través del denominado Sistema General de Participaciones, donde se define con mayor claridad las competencias de los Municipios frente a Salud y Educación, y lo que se entró a denominar propósito general. Con el objeto de frenar el crecimiento de estos recursos, se determinó que el incremento sería del 2% entre 2002 y 2005, y 2.5% hasta 2008 para luego entrar a depender de los Ingresos Corrientes de la Nación, con lo cual el Estado tendría una herramienta importante para fortalecer sus finanzas, suponiendo que los ICN crecerían por encima de las transferencias. De cualquier manera la solución sería temporal.

El desequilibrio fiscal no se ha solucionado y en cada uno de los periodos gubernamentales hay distintas reformas tributarias con las cuales se busca sopesar la difícil situación. El nivel central sigue presentando un déficit continuo, mientras al nivel descentralizado se le exige esfuerzos muy grandes para poder generar excedentes. En realidad quien ha permitido que en el consolidado no sea mayor el desequilibrio del estado presupuestal es precisamente los entes territoriales, quienes deben cumplir estrictamente con la normatividad existente en materia presupuestal.

Con el crecimiento de los niveles de endeudamiento, que entre 1997 y 2001 paso del 17% al 65%, se buscó una alternativa para frenar esta situación y ante todo por que el ahorro primario no alcanzaba para cubrir el servicio de la deuda, así se expide la Ley 819 de 2003, denominada de **responsabilidad fiscal** y dentro de los objetivos principales de la misma se encuentra el garantizar la viabilidad de los municipios en el largo plazo, así obliga a partir del año 2004 progresivamente entre las distintas categorías se presentara a título informativo el marco fiscal de mediano plazo donde se establecerían esencialmente las metas de superávit primario con lo cual se hace sostenible el servicio de la deuda.

Es un paso muy importante que se da en la medida que los presupuestos territoriales deben obedecer a un conjunto de precisiones frente a su preparación y ejecución de tal forma que estarán relacionados con un plan financiero establecido para diez años con modificaciones anuales en el caso de incumplimiento de las metas de superávit.

Es importante destacar también dentro de esta Ley, el manejo de los rezagos presupuestales, es decir las cuentas por pagar y las reservas, que hacen parte del control y manejo de los presupuestos dentro de las entidades territoriales. Con el marco fiscal se coloca límites al compromiso de las vigencias futuras las cuales deben ser consecuentes con este, y se prohíbe esta clase de compromisos en el último año de gobierno.

Con esta pequeña reseña se trata de establecer los términos bajo los cuales se desenvuelven las entidades territoriales, que se hallan abocadas a un conjunto de normas que determinan su ejercicio y de cierta forma afectan la llamada autonomía frente al manejo de los recursos. Las implicaciones que tiene cada una de las normas son bastante altas y de hecho se convierten en las directrices dentro del manejo financiero de los Municipios, de ahí la importancia de su tratamiento.

Cabe destacar que el Estado en su papel y los entes de control vienen desplegando una serie de políticas con el fin de mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos, la transparencia en el manejo de los mismos, y para ello se establecen una serie de parámetros que le dan un cambio importante al ejercicio estatal. Los entes como la Contraloría General de la República, el Departamento Nacional de Planeación, la Contaduría Nacional, la Dirección Nacional de Crédito Público y sus representantes en los niveles Departamentales, dentro de su ejercicio están desplegando sus políticas para permitir y vigilar la capacidad de los Municipios ante las nuevas exigencias.

La concepción acerca del Estado se dirige hacia la eficiencia por lo tanto se busca que esta se de en todos sus niveles, por ello cada una de las entidades debe buscar calidad en la prestación del servicio que se esta realizando

**1.4.3. Marco conceptual.** Los conceptos básicos que se tienen en cuenta para abordar esta investigación son los siguientes:

**Ingresos tributarios:** Conformado por transferencias obligatorias al gobierno sin contraprestación alguna, exigidas coactivamente y establecidas por ley.

**Cancelación de Reservas:** recursos liberados por la cancelación de las reservas presupuestales, pasivos exigibles y cuentas por pagar cuando se incorporan en el presupuesto o cuando cesa la obligación.

**Cierre presupuestal :** es el procedimiento que realizan las entidades con el propósito de determinar la ejecución presupuestal de ingresos y gastos, los reconocimientos, las obligaciones pendientes de pago, el estado de tesorería a 31 de diciembre, el superávit o déficit fiscal de la administración central y los excedentes financieros de los establecimientos públicos.

**Comportamiento Histórico:** Es el análisis de las cifras correspondientes al recaudo de los últimos tres (3) años como mínimo, las causas que determinaron su variación y la incidencia que dicho comportamiento puede tener en la determinación de cada uno de los ingresos, evaluando los fenómenos estacionales o cíclicos que afecten la tendencia de cada recaudo

**Contribuciones parafiscales:** Son los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector.

**Cuentas por pagar:** son aquellas obligaciones constituidas para amparar los compromisos que se hayan derivado de la entrega de los bienes, obras y servicios y de su recibido a satisfacción antes del 31 de Diciembre de cada año; y de anticipos y pagos por anticipado pactados en los contratos no ejecutados.

**Déficit fiscal:** se entiende por déficit fiscal de la Administración Municipal, el resultado con signo negativo que se obtenga de restar el activo corriente disponible menos el pasivo corriente inmediato, incluidas las reservas de apropiación y caja según las cuentas del Balance General, consolidado a 31 de Diciembre de cada año.

**Disposiciones generales:** corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto Municipal, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expiden.

**Ejecución presupuestal:** es el proceso presupuestal que permite el recaudo de los ingresos del presupuesto anual, la adquisición de compromisos y la ordenación de gastos y el procedimiento de cierre presupuestal, cumpliendo con los requisitos señalados en las disposiciones legales vigentes.

**Fondos especiales:** Están constituidos por recursos para una finalidad específica, de modo tal que un ingreso respalda un egreso o un programa concreto en el presupuesto, existen fondos creados por Ley, como el fondo de seguridad social, fondo nacional de regalías, fondo de seguridad ciudadana, fondo local de salud. Fondos de solidaridad y garantía. Se encuentran amparados por disposiciones previas nacionales o municipales, se incluyen los aportes del orden Departamental que tienen destinación específica.

**Gastos de Funcionamiento:** Son aquellos que tienen por objeto atender las necesidades de los órganos o instituciones del sector público, para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en la constitución y la ley (operación y transferencias).

**Gastos de inversión:** Gastos en que incurre el Municipio para el desarrollo económico, social y cultural de la ciudad, es decir, aquellos que contribuyen a mejorar el índice de calidad de vida de los ciudadanos.

**Impuestos indirectos:** son tributos que gravan una actividad y no consultan la capacidad de pago del contribuyente. Se imponen sobre el gasto o consumo de las mercancías o servicios; entre los que está el IVA, sobretasa a la gasolina, timbre, aduanas y recargos.

**Ingresos no tributarios:** aunque son obligatorios dependen de las decisiones del contribuyente o provienen de la prestación de servicios. Son tasas, multas, tarifas, etc.

**Pasivos exigibles:** son compromisos que fenecen presupuestalmente por no haber sido cancelados en la vigencia en que se constituyeron como reserva presupuestal, por lo tanto deben pagarse con cargo al presupuesto de la vigencia en que se haga exigible.

**Plan operativo anual de inversiones:** El POAI es un anexo informativo del Presupuesto Anual y está conformado por el conjunto de proyectos de inversión debidamente inscritos en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión, financiados, jerarquizados y clasificados por sectores, órganos, prioridades, programas y proyectos con indicación de sus costos en concordancia con el Plan de Desarrollo Económico y Social.

**Presupuesto público:** es un instrumento de carácter financiero y económico, que le permite al sector público (estatal) planear y programar los ingresos y gastos públicos, de tal modo que al permitir su ejecución se aproxime en la mayor medida posible a las proyecciones realizadas (Gómez, 1998).

**Reconocimientos:** entendidos como los ingresos que al cierre de la vigencia fiscal no han ingresado a la tesorería, pero de los cuales se tiene certeza que se recaudarán en una fecha posterior al 31 de diciembre, se registrarán como ejecutados o causados en el presupuesto de ingresos de la vigencia fiscal que se cierra

**Recursos de Capital:** los recursos de capital son ingresos que percibe el municipio, provenientes entre otras de las siguientes fuentes: operaciones de crédito público con vencimiento mayor a un año, los recursos del balance, los rendimientos por operaciones financieras, las donaciones, diferencial cambiario, los excedentes financieros de los Establecimientos Públicos del orden municipal y de las Empresas y otros recursos de capital diferentes.

**Recursos del Crédito:** son los ingresos provenientes de las operaciones de crédito público que tienen por objeto dotar a las entidades de recursos, bienes o servicios, con plazo para su pago o aquellas mediante las cuales la entidad actúa como deudor solidario o garante de obligaciones de pago. Dentro de estas operaciones están comprendidas entre otras, la contratación de empréstitos, la emisión, suscripción y colocación de títulos de deuda pública, los créditos de proveedores y el otorgamiento de garantías para las obligaciones de pago.

**Reservas presupuestales:** son las obligaciones y compromisos adquiridos que a 31 de diciembre de cada vigencia fiscal no se hayan cumplido. Es decir que el bien no se haya recibido, que la obra no se haya terminado o que el servicio no se haya prestado, pero que estén legalmente contraídas, se hayan registrado presupuestalmente y desarrollen el objeto de la apropiación.

**Servicio de la deuda Pública:** Los gastos por concepto del servicio de la deuda pública, tanto interna como externa, tienen por objeto atender el cumplimiento de las obligaciones

correspondientes al pago de capital, los intereses, las comisiones y los imprevistos, originados en operaciones de crédito público que incluyen los gastos necesarios para la consecución de los créditos externos, realizadas conforme la ley (amortizaciones e intereses).

**Transferencia y participaciones :** son los recursos provenientes de Sector Central y de Entidades Nacionales entregadas al municipio sin carácter de contraprestación y en virtud de una norma Constitucional para cubrir las necesidades de prestación de servicios determinados por la Ley, entre las cuales aparece el sistema general de participaciones que corresponde a los recursos distribuidos por el CONPES social, comunicados al municipio por concepto de las asignaciones especiales para salud, educación, propósito general, alimentación escolar. (Ley 715/2001.)

**Vigencias Futuras:** son autorizaciones otorgadas por el CONFIS Municipal y el Concejo Municipal para adquirir compromisos con cargo al presupuesto de vigencias fiscales siguientes, siempre y cuando su ejecución se inicie con el presupuesto de la vigencia en que se aprueben dichas autorizaciones.

**1.4.4. Marco contextual.** En esta parte se describen las principales características del Municipio de Yacuanquer contando su estructura socio – económica, que determina indiscutiblemente el comportamiento de sus finanzas.

El Municipio en mención cuenta con una población conformada por 11.453 habitantes según el Sisben municipal realizado para el año 2004, con una distribución de 2750 personas ubicadas en el Casco urbano, que corresponden al 24% de la población, y 8703 en la zona rural, que corresponde al 76% de la población, mostrándose claramente la vocación agropecuaria, que también corresponde a la del Departamento en general, pero se aleja del proceso de urbanización que se vive en Colombia que es totalmente inverso.

El Municipio de Yacuanquer cuya población está ubicada en su gran mayoría en el sector rural, se caracteriza eminentemente como una zona de vocación agropecuaria, con unas especificidades que se ven reflejadas en el mismo carácter de la producción. La agricultura es la principal fuente de producción de las tierras de este municipio, la cual gira alrededor de costumbres tradicionales debido a la carencia de una tecnología moderna, la estructura agraria minifundista y las limitaciones de los servicios de apoyo (crédito, asesoría técnica).

Los cultivos que tienen importancia en cuanto a producción y comercialización son el trigo, maíz, arveja, papa y frijol; destacándose también otros cultivos como la zanahoria y frutales en la parte baja del Municipio. En el renglón pecuario lo más importante es el ganado bovino y porcino, además de especies menores como cuyes, conejos, pollos y peces.

Todas estas actividades se desarrollan bajo unas condiciones que tienen implícita una producción de autoconsumo, con un volumen mínimo dirigido específicamente hacia el mercado. Las extensiones de terreno en las cuales se desarrollan las distintas actividades, son microfundios y pequeñas huertas, en donde se mezclan distintos productos, que se convierten en la fuente de subsistencia de muchas familias. Esto no quiere decir que no

existan predios de una gran extensión, pero en este caso, por el mismo objeto del análisis, no se los considera representativos.

La producción a pequeña escala, tal y como se desarrolla en el Municipio de Yacuanquer, no le permite al campesino introducir mejoras técnicas en cuanto a manejo de cultivos, conllevando a una baja productividad y por lo tanto utilidades muy pequeñas o nulas. Además por manejarse volúmenes de producción bajos, no se alcanza a compensar en la mayoría de veces, los costos y gastos en los cuales se incurre, desmejorando cada vez más las condiciones de vida de las personas que dependen de este tipo de actividades.

Dentro de la estructura de costos, los agroquímicos como fertilizantes y abonos, ocupan un renglón demasiado grande, añadiendo a esto, todos los gastos de mano de obra, que en buena parte están dados por el mismo propietario, no se los contabiliza en la mayoría de los casos, permitiendo que se subestime los costos y no se conozca exactamente la rentabilidad de cada inversión.

La mayoría de cultivos que se producen, están sujetos a grandes oscilaciones de precios, principalmente la papa y el frijol, obligando al campesino prácticamente a regalar su producto, ya que por exceso de oferta el precio es demasiado bajo. El único producto que tiene un precio más o menos fijo es el trigo, por un convenio a nivel nacional que existe con la Federación de Molineros (Fedemol). La producción de trigo en el Municipio ha venido decreciendo constantemente, y se explica sobre todo por la baja productividad, el alto costo de los agroquímicos y fertilizantes que son utilizados en el sector, y la producción a pequeña escala, que no garantiza una rentabilidad suficiente para el agricultor.

La comercialización de los productos se realiza básicamente mediante los intermediarios, que aprovechan la situación del campesino para apropiarse de los excedentes, debido a que estos no cuentan ni con el capital ni con el volumen de producción suficiente para hacerlo de manera directa y así tener la oportunidad de obtener mejores utilidades. Además la información del mercado no se la conoce oportunamente y así las condiciones de negociación siempre van a estar a favor del intermediario.

La principal fuente de empleo es el sector agropecuario, claro está que la producción es realizada en su mayoría con la mano de obra del propietario o la familia del mismo. Por las condiciones ya anotadas en el sector, los ingresos que se generan no son suficientes para el sustento de cada una de las familias, obligando a que muchas personas tengan que salir hacia otras regiones a conseguir empleo, tales como Pasto, Cálí, Bogotá y lo más preocupante, hacia lugares donde se producen cultivos ilícitos; otra de las fuentes de empleo es precisamente el ejército, como soldados profesionales por la facilidad que existe para ingresar.

Sobre esta base se puede entender el comportamiento en el recaudo de ingresos propios, los cuales son bajos para las necesidades existentes, el más importante que es la Sobretasa a la Gasolina, no se genera prácticamente sobre el consumo y actividad interna, y en segundo lugar el impuesto predial unificado que siempre ha presentado un recaudo bajo por una aversión de la comunidad a tener saneado sus impuestos, pero sobretodo bajo la noción de un Estado Paternalista. Los demás ingresos prácticamente son insignificantes, lo que deja

ver la debilidad económica, reflejada en la dependencia de los recursos transferidos por el gobierno nacional principalmente por medio del Sistema General de Participaciones y después los programas y proyectos presentados al gobierno y empresas nacionales y departamentales.

**1.4.5. Marco legal.** Al tratar el tema de las finanzas públicas es importante hacer referencia a la legislación existente en cada uno de los campos de aplicación y su relevancia respecto al desempeño de los Municipios. En realidad la normatividad aplicable es demasiado extensa, y precisamente es una de las falencias existentes en Colombia. En materia tributaria por ejemplo, cada uno de los impuestos prácticamente tiene una ley, lo cual hace dispendioso su análisis y tratamiento.

Se va a hacer referencia básicamente a las normas que regulan los temas de más interés dentro de las finanzas públicas territoriales, fundamentalmente lo relacionado con presupuesto, planeación, endeudamiento, distribución de competencias y recursos, impuestos municipales, disposiciones de auditoría y procedimientos establecidos por los entes de control.

Se presenta un resumen de las normas a pesar de que es un tema amplio, y de hecho se utiliza a diario dentro del manejo administrativo presupuestal de los Municipios pues se convierte en una herramienta de su gestión; dentro del desarrollo de la investigación se analizará las normas más relevantes dentro de las finanzas públicas a partir del tratamiento de la información estadística. A continuación se hace una presentación muy breve de la legislación dentro del objeto de este estudio:

Ley 60 de 1993: define el marco de distribución de competencias, responsabilidades y recursos entre la nación y las entidades territoriales en los sectores de salud, educación, agua potable y saneamiento básico, vivienda, agropecuario, entre otros. Es importante tenerla en cuenta ya que la distribución de los recursos en el marco de lo establecido en la Constitución política de Colombia se realizó durante varios años bajo estas disposiciones. Esa Ley fue derogada por la Ley 715 de 2001, creándose un fondo común denominado Sistema General de Participaciones.

Ley 80 de 1993: por la cual se expide el Estatuto de Contratación de la Administración Pública. El objeto es disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales. En materia presupuestal y financiera se establecen los procedimientos y requisitos que son la guía para la ejecución de los recursos de las diferentes fuentes de financiación. Hay modificaciones importantes en esta materia especialmente con el decreto 2170 de 2002 y el decreto 3824 de 2006, tendientes a darle mayor transparencia al proceso de contratación a través de la publicidad de los procesos de selección adelantados.

Ley 152 de 1994: aquí se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo donde se instauran los procedimientos y contenido.

• **Salud.** Ley 10 de 1990. “Por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud”. Para los Municipios es importante trabajarla al ser a la vez los encargados de vigilar y entregar los recursos a las Administradoras del Régimen Subsidiado en Salud, y a la vez prestadores

través de las Instituciones Prestadores del Servicio de Salud, lo cual representa una fuente importante de recursos propios, que permiten a la vez hacer inversión y así mismo fortalece los presupuestos municipales.

Ley 100 de 1993: por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social en Salud. Esta Ley marca un cambio importante frente al manejo de la salud en Colombia y tiene implicaciones fuertes sobre los Municipios, quienes perciben recursos que fácilmente representan el 30% de su presupuesto total. Además se distribuyen competencias que entran a cumplirse en el marco de lo establecido en esta norma.

- **Educación.** Ley 115 de 1994. Ley General de Educación, que establece las reglas para la prestación del servicio educativo, entidades autorizadas para proveerlo, responsabilidades de instituciones, docentes y alumnos, así como las distintas modalidades del mismo. Además, señala la organización pública y privada autorizada para la gestión educativa y las competencias y fuentes financieras previstas para tal efecto.

- **Recreación y Cultura.** Ley 181 de 1995. Por medio de la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física y se crea el Sistema Nacional del Deporte.

Ley 397 de 1997. Define las responsabilidades institucionales en el sector de la cultura, la estructura encargada de su prestación y las fuentes financieras dirigidas a su sostenimiento, así como las reglas para elaborar el Plan de Cultura en los distintos niveles del gobierno, dirigido al cumplimiento de los objetivos asignados al sector.

- **Medio Ambiente.** Ley 99 de 1993: organiza el Sistema Nacional Ambiental, las entidades nacionales y territoriales que lo conforman, así como las competencias y responsabilidades, funciones de los entes territoriales en la preservación ambiental. En materia presupuestal se establece unos recursos de inversión forzosa para el cuidado de las fuentes hídricas y se fijan disposiciones para la preservación del medio ambiente, estableciendo unas directrices para el desempeño municipal en este aspecto.

- **Servicios Públicos.** Ley 142 de 1994: establece el régimen para la prestación de los servicios públicos domiciliarios y dicta disposiciones concomitantes. Las competencias otorgadas a los entes territoriales los obligan a desarrollar planes de mejoramiento y ampliación de la cobertura en esta materia, que también implica un esfuerzo importante en materia presupuestal.

- **Orden Público.** Ley 418 de 1997. Prorroga la vigencia de disposiciones en materia de orden público, de intervención y control de autoridades nacionales sobre las finanzas territoriales y las causales para la destitución o suspensión de alcaldes por parte de gobernadores o presidente, tratándose de hechos relacionados con el objeto de dicha ley. Además establece una contribución especial para el desarrollo de los programas de seguridad, que se aplica en los contratos relacionados con la construcción y mejoramiento de vías.



• **Materia fiscal y financiera.** Decreto 111 de 1996: en este documento se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. El Estatuto Orgánico de Presupuesto fija los procedimientos para el manejo presupuestal tanto en el nivel central como en el descentralizado, partiendo de unos conceptos básicos en materia de preparación y ejecución de los ingresos y gastos.

Ley 358 de 1997: fija las disposiciones para el cálculo de la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales, así como los lineamientos para el otorgamiento de autorización de endeudamiento y adopción del Plan de Desempeño por la entidad territorial, en caso de exceder los indicadores impuestos por ella.

Ley 549 de 1999. Por la cual se crea el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales. Surge por la necesidad de darle un tratamiento inmediato al pasivo en materia laboral y particularmente de seguridad social, que acumularon los Municipios durante varios años y que se estaba volviendo inmanejable.

Ley 617 del 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización y se dictan normas para la racionalización del Gasto Público Nacional. Es una de las normas más importantes por su incidencia dentro de la programación y ejecución de presupuesto, estableciendo unos límites básicamente para los gastos de funcionamiento.

Ley 643 del 2000. Dicta disposiciones sobre el régimen de los juegos de suerte y azar. En este aspecto hay que destacar que los Municipios reciben recursos provenientes de las transferencias de la Empresa Territorial Para la Salud Etesa.

Ley 715 de 2001: se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Esta ley se convierte para los Municipios en una de las guías para su desempeño presupuestal y financiero, fijándose unos procedimientos para la distribución sectorial. Para los entes territoriales como Yacuanquer, esta fuente de financiación es la más importante ya que los recursos propios son bajos y no les permiten siquiera cubrir sus gastos de funcionamiento.

Ley 819 de 2003: por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Las obligaciones derivadas en esta ley conllevan muchos cambios en materia presupuestal, especialmente las relacionadas con el manejo de los rezagos presupuestales, es decir las reservas y cuentas por pagar; además fija procedimientos para el compromiso de vigencias futuras y obliga a los Municipios a elaborar a partir de la vigencia 2006 un marco fiscal de mediano plazo que contiene las proyecciones de impuestos y gastos, capacidad de endeudamiento, cumplimiento de ley 617 de 2000 frente al manejo de los ingresos corrientes de libre destinación, pasivos ordinarios y contingentes; con un horizonte de 10 años, y con ajustes

anuales ante el incumplimiento de las metas de superávit primario. El objetivo primordial de esta Ley es ante todo garantizar la sostenibilidad de la deuda pública de los entes territoriales, con unos excedentes dentro de la ejecución de los ingresos corrientes, que serán destinados a al pago de amortizaciones e intereses.

## **1.5. PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO**

**1.5.1. Tipo de estudio.** La investigación que se va a realizar, por las características descritas, es de carácter técnico, haciendo uso de las herramientas de de análisis derivados del estudio e interpretación de la información cuantitativa existente en el Municipio de Yacuanquer, que es el objeto alrededor del cual se realizan la exploración y por tanto se dirigen las conclusiones. Se toma como caso específico este Municipio, pero en general muchas de las recomendaciones que se puedan sacar sirven de igual manera a los demás entes territoriales, por el pragmatismo de la investigación.

**1.5.2. Fuentes de información.** Para esta investigación se utilizaron como fuentes de información primaria, toda la información que reposa en la entidad, dado en los actos administrativos, los informes ante las entidades de control, la información interna especialmente la relacionada con tesorería, pagaduría, presupuesto, contabilidad y planeación. Es así como se toma insumos básicos como lo son las ejecuciones presupuestales de los años que cubre el estudio, que son el reflejo material de la gestión administrativa del Municipio.

Como información secundaria se toma los informes de auditoria de las entidades de control como la Contraloría General de la República, Departamento Nacional de Planeación, Contaduría Nacional, y sus representantes en el nivel territorial. Por la importancia de la temática se ha producido gran cantidad de manuales y ensayos relacionados con temas como presupuesto, recaudo etc., que son un instrumento valioso para el análisis de las finanzas públicas.

Así mismo en el nivel municipal existen documentos que guían la gestión como lo son el Plan de Desarrollo, el Marco Fiscal de Mediano Plazo, informes realizados por el ejecutivo Municipal.

La información terciaria es una de las fuentes más importantes dentro de este estudio, ya que los datos de las entidades oficiales que los producen, están presentes en Internet y manuales y documentos guías que han sido entregados a los Municipios para el mejoramiento de la gestión administrativa local.

**1.5.3. Obtención y procesamiento de la información.** La información de naturaleza primaria fue obtenida a partir de los datos estadísticos construidos con los archivos existentes en la Alcaldía Municipal de Yacuanquer, que fue recopilada y organizada sistemáticamente para el cumplimiento de los objetivos de la investigación.

Junto con los documentos e información secundaria y terciaria se realiza el análisis a partir de tablas y gráficas que muestran de manera didáctica el comportamiento de las finanzas

del Municipio de Yacuanquer. Muchos de estos datos serán estudiados con la ayuda de la normatividad vigente en materia de presupuesto, tesorería, contabilidad, contratación y en general finanzas públicas, que son unos de los instrumentos guías para el ejercicio estatal.

Será muy importante los conceptos emitidos por los organismos de control sobre la situación fiscal del Municipio y que se convierten además de ser de obligatorio cumplimiento en una herramienta fundamental dentro del proceso administrativo y de gestión al interior del ente territorial.

La información que reposa en los archivos de hacienda municipal, permiten hacer un análisis profundo del ejercicio que se ha venido desarrollando por lo tanto su procesamiento es sintético y concreto a partir de un conocimiento claro del objeto que se está estudiando.

## **1.6. DELIMITACIÓN DEL ESTUDIO**

El estudio que se caracteriza fundamentalmente por el desarrollo y análisis técnico de la situación financiera del Municipio de Yacuanquer, basado en la información producida en la misma entidad y estructurada a partir de los requerimientos de las entidades de control.

El análisis prácticamente se realiza en tiempo real, lo cual lo hace mucho más atractivo y las conclusiones acordes a las posibilidades de la entidad.

**1.6.1. Cobertura temporal.** El análisis sobre las finanzas públicas del Municipio de Yacuanquer, se desarrolla para los años 2004 a 2007, tomando como base el periodo de gobierno y las actividades desarrolladas durante el mismo, que lo convierte también en un informe de la gestión financiera a lo largo de este lapso de tiempo. A partir de esta base se realizan las proyecciones hasta el año 2012, para todas las variables planteadas dentro de esta investigación.

**1.6.2. Cobertura espacial.** La investigación es desarrollada exclusivamente en el Municipio de Yacuanquer, que es donde se encuentra la mayor parte de la información necesaria, especialmente de naturaleza primaria.

## **2. NORMATIVIDAD Y SUS EFECTOS SOBRE EL DESEMPEÑO FINANCIERO MUNICIPAL**

### **2.1 APLICACIÓN DE LA LEY 617 DE 2000, BALANCE Y PROYECCIONES**

En octubre del año 2000 se expidió la Ley 617 como instrumento dirigido a la recuperación de la viabilidad financiera de los departamentos y municipios; su objetivo es establecer límites a los gastos de funcionamiento de los entes territoriales, situación que eventualmente permitirá generar un margen de ahorro dirigido a la inversión. En cumplimiento de sus disposiciones se obliga a éstos a que no destinen en sus labores administrativas y burocráticas más de lo que reciben por rentas propias, para el caso de los entes que no reciben ingresos del Sistema General de Participaciones definidos como libre destinación, y para los demás será sumado estos ingresos.

La Ley 617 del año 2000 estableció, para los entes territoriales, metas de gastos acordes con los niveles de ingresos corrientes de libre destinación que se perciban, y es sobre esta base que los departamentos y/o municipios deben ajustar su estructura financiera y por ende, su organización administrativa, en la búsqueda de una gestión más económica y eficiente.

Los gastos de funcionamiento de departamentos, distritos y municipios que se ordena controlar con la Ley, deben ser entendidos como aquellos estrictamente necesarios para el adecuado y cabal cumplimiento de sus funciones y responsabilidades, es decir, para el ejercicio de sus competencias administrativas y políticas.

Los Ingresos Corrientes de Libre Destinación están definidos en el artículo tercero de la Ley 617 de 2000 como todas aquellas rentas cuya destinación no esté definida por alguna Ley o acto administrativo. Para el caso del Municipio de Yacuanquer se tendrán en cuenta los recursos del 28% de Propósito General (Libre Destinación), una proporción de sobretasa a la gasolina e impuesto predial unificado, como los más relevantes dentro de este concepto.

Es importante tener en cuenta este concepto ya que es una de las variables utilizadas con el objeto de determinar la categoría del municipio. En los artículos primero y segundo de esta Ley se definen estas variables de la siguiente manera:

- Ingresos corrientes anuales del nivel central, de libre destinación, del año inmediatamente anterior, certificados por el Contralor General de la República.
- Población para el año inmediatamente anterior, certificada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE.

- Porcentaje de participación de los gastos de funcionamiento del nivel central en los Ingresos Corrientes de Libre Destinación, correspondientes al año inmediatamente anterior, certificados por el Contralor General de la República.

A partir de la entrada en vigencia de la Ley 136 de 1994 y ahora con la Ley 617 los gobernadores y alcaldes están obligados a expedir antes del 30 de octubre de cada año, la categoría en la cual estará ubicada en el año siguiente. Los requisitos contemplados para la categorización de los Municipios tiene aplicación a partir del año 2004 tal y como lo establece la Ley 617.

La información sobre la categoría del municipio es utilizada para muchos fines; en materia financiera la toma el Departamento Nacional de Planeación para la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones, el monto a girar al FONPET, los topes de las entidades descentralizadas del orden municipal etc. En cumplimiento de estas disposiciones, el Municipio de Yacuanquer, ha expedido anualmente el decreto mediante el cual fija la categoría que va a regir para el año siguiente.

El artículo 2° de la Ley 617 de 2000 que modifica el artículo 6° de la Ley 136 de 1994, fija los montos de ingresos corrientes de libre destinación, así como la población mínima para ubicarse en determinada categoría. En este caso, Yacuanquer tiene una población superior a la fijada para ubicarse en sexta categoría, de hecho cuenta con más de 10.000 habitantes, pero no cumple con los ingresos corrientes de libre destinación, que en este caso no superan los 15.000 S.M.M.L.V. que para el año 2006 equivalían a \$6.120.000.000. En este caso tiene primacía el valor de los ingresos, que se aplica más como una medida fiscal que permite a los Municipios adecuarse a una categoría que le permita desarrollar sus funciones de una mejor manera.

De esta manera, se puede observar los cambios conceptuales que están implícitos dentro de esta ley de racionalización del gasto público; con la Ley 136 de 1994 se tenía en cuenta únicamente la población, ahora se adiciona un componente que son precisamente los ingresos corrientes de libre destinación, que es al final lo que determina la categoría.

Como se puede observar, la relevancia con la expedición de esta Ley es grande y de cierta manera está afectando la autonomía de los entes territoriales dentro del cumplimiento de sus funciones. El Gobierno Central buscó aliviar parte de su inconvenientes con el proceso de ajuste fiscal, cuyo argumento nace en la creencia que la problemática se debía fundamentalmente a las altas tasas de endeudamiento, acumulación de pasivos laborales y elevados gastos de funcionamiento conllevando a un desajuste en las estructuras financieras de las entidades. Al respecto se crea el FONPET para darle un mejor tratamiento a los pasivos laborales, la Ley 358 de 1997 que ya venía en aplicación y que busca que las entidades den un manejo adecuado a su endeudamiento, y que lo corrobora la Ley 819 de 2003, que será tratada posteriormente, pero que en términos generales busca generar el ahorro primario para garantizar el servicio de la deuda, y por último la Ley 617 cuyo objetivo esencial es ponerle límite a los gastos de funcionamiento.

Además de los límites señalados para los gastos de funcionamiento en general, se coloca unos topes a las asignaciones anuales para los Concejos, Contralorías y Personerías

municipales, que a pesar de estar imputados a los presupuestos de los entes territoriales en funcionamiento, no computan para el valor máximo establecido en esta Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto reglamentario 192 de 2001, modificado por el artículo 1 del decreto 735 de 2001.

En el siguiente cuadro se observa los porcentajes máximos autorizados tanto para el nivel central como para los Concejos y Personerías. Cabe aclarar que se estableció un periodo de transición para que las entidades se ajustaran a estos procedimientos; a partir del año 2004, se normaliza la aplicación de los valores fijados en esta ley, que también concuerda con algunos apartes de la Ley 715 de 2001.

Ilustración 1. Cálculo de honorarios de los concejales Ley 617 de 2000

Valor máximo asignado para los Concejos Municipales						
Asignación básica mensual del alcalde	<b>X</b>	Número de Sesiones anuales	<b>X</b>	Número de Concejales	<b>+</b>	1,5% ICLD
30						

Fuente: Esta investigación

El valor adicional a los honorarios de los concejales, multiplicado por el número de sesiones, esta expresado como un porcentaje de los ICLD, definidos en el artículo 3° de la Ley 617. Además se establece un párrafo, donde los Municipios cuyos ICLD para el año inmediatamente anterior no superen los 1.000 millones de pesos, se podrá destinar para su funcionamiento hasta 60 SMMLV. Los honorarios de los Concejales están definidos en el artículo 66 de la Ley 136 de 1994, modificada por el artículo 20 de la Ley 617 de 2000. Con esta reforma, también se establece un límite al número de sesiones de estas corporaciones, llegando a ser 60 a partir del año 2007, es decir 48 ordinarias más 12 extraordinarias. Para los municipios representa un alivio dado que tienen que transferir menos recursos que se imputan a los gastos de funcionamiento.

Cuadro 1. Límites para los Gastos de funcionamiento/ICLD\* Ley 617 de 2000

MUNICIPIOS Y DISTRITOS	Año 2001	Año 2002	Año 2003	Año 2004 en adelante
Especial	61%	57%	54%	50%
Primera	80%	75%	70%	65%
Segunda y Tercera	85%	80%	75%	70%
Cuarta, quinta y sexta	95%	90%	85%	80%
Distrito Capital	58%	55%	52%	50%

\* Ingresos Corrientes de Libre Destinación

Fuente: Ley 617 de 2000

Cuadro 2. Límites para los Gastos de Personerías\* Ley 617 de 2000

MUNICIPIOS Y DISTRITOS	Año 2001	Año 2002	Año 2003	Año 2004 en adelante
Especial	1.9%	1.8%	1.7%	1.6%
Primera	2.3%	2.1%	1.9%	1.7%
Segunda	3.2%	2.8%	2.5%	2.2%
Tercera	350 SMMLV			
Cuarta	280 SMMLV			
Quinta	190 SMMLV			
Sexta	150 SMMLV			

\* Expresados como un porcentaje de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación

Fuente: Ley 617 de 2000

No se tiene en cuenta los límites establecidos para las Contralorías, estas funcionan únicamente en los Municipios de categoría cuarta hacia abajo y por lo tanto, para Yacuanquer que pertenece a la categoría sexta no se hace necesario su estudio.

Con base en esta información es necesario realizar la revisión acerca del cumplimiento de estas disposiciones para el caso del Municipio de Yacuanquer, en una primera instancia en los entes descentralizados como lo son el Concejo y la Personería, cuyos presupuestos están definidos, pero con el proceso de racionalización del gasto de coloca unos límites. Para esto se toma la información proveniente de las ejecuciones presupuestales de gastos de los últimos cinco años incluyendo el actual, de tal forma que se pueda establecer si el Municipio dio aplicación correcta a esta norma.

Cuadro 3. Municipio de Yacuanquer - presupuesto de la Personería cumplimiento ley 617 de 2000 periodo 2003-2007

Vigencia	Presupuesto Definitivo Personería	SMMLV	SMMLV Autorizado	Valor Máximo	Evaluación
2003	47,594,500	332,000	150	49,800,000	Cumple
2004	52,080,000	358,000	150	53,700,000	Cumple
2005	55,966,050	381,500	150	57,225,000	Cumple
2006	55,966,050	408,000	150	61,200,000	Cumple
2007*	51,898,000	433,700	150	65,055,000	Cumple

\*Información preliminar con datos corte marzo de 2007

Fuente: Alcaldía Municipal de Yacuanquer. Cálculos del Autor. Yacuanquer. 2007.

Como se puede observar en el cuadro 3, las apropiaciones definitivas para la Personería Municipal, durante este rango, está ajustado a los límites señalados en la Ley 617 de 2000.

Cuadro 4. Municipio de Yacuanquer - presupuesto del Concejo cumplimiento Ley 617 de 2000, periodo 2003-2007

Vigencia	Presupuesto Definitivo Concejo	Salario Mensual del Alcalde	No. de Concejales	No. Máximo de Sesiones	SMMLV	Valor adicional (60 SMMLV)	Máximo Autorizado	Evaluación
2003	69,362,196	1,992,000	11	82	332,000	19,920,000	79,812,800	Cumple
2004	71,000,000	1,943,920	11	82	358,000	21,480,000	79,927,195	Cumple
2005	67,875,216	2,060,555	11	82	381,500	22,890,000	84,844,020	Cumple
2006	72,292,550	2,191,320	11	82	408,000	24,480,000	90,365,688	Cumple
2007*	68,000,000	2,191,320	11	60	433,700	26,022,000	74,231,040	Cumple

\*Información preliminar con datos corte marzo de 2007

Fuente: Alcaldía Municipal de Yacuanquer. Cálculos del Autor. Yacuanquer. 2007.

Para el caso del Concejo Municipal, es importante destacar la disminución en el número de sesiones, que tiene la aplicación a partir del año 2007, pasando de 82 a 60; lo cual implica una menor cantidad de recursos a girar hacia esta corporación. Además, para el caso del valor adicional que se puede destinar para el funcionamiento de esta entidad, opera el parágrafo del artículo 10 de la Ley 617 de 2000, ya que el Municipio de Yacuanquer, no había superado la barrera de los 1.000 millones de Ingresos Corrientes de Libre Destinación, con lo cual se puede adicionar hasta 60 S.M.M.L.V. tal y como se lo muestra en el cuadro.

Cuadro 5. Municipio de Yacuanquer - límite a los gastos de funcionamiento Ley 617 de 2000 periodo 2003-2006

Concepto	Año 2003	Año 2004	Año 2005	Año 2006
Predial Unificado	22.389.788	62.468.240	26.751.059	41.594.842
Industria y Comercio	302.462	806.641	2.255.431	2.495.440
Degüello de Ganado Menor	0	1.607.851	2.650.898	4.246.748
Alquiler de Maquinaria	280.000	3.107.845	6.055.000	3.259.000
Sobretasa a la Gasolina	245.274.000	350.407.000	346.417.952	297.411.000
Otros Impuestos	5.329.520	17.842.246	16.050.043	52.272.013
Libre Destinación SGP	276.391.615	260.709.973	462.002.959	967.506.743
<b>Total ingresos corrientes de libre destinación</b>	<b>549.967.385</b>	<b>696.949.796</b>	<b>862.183.341</b>	<b>1.368.785.785</b>
Gastos de Funcionamiento	409.384.937	502.826.929	455.820.759	592.042.938
<b>Indicador Ley 617 de 2000</b>	<b>74,44%</b>	<b>72,15%</b>	<b>52,87%</b>	<b>43,25%</b>

Fuente: Alcaldía Municipal de Yacuanquer. Cálculos del Autor. Yacuanquer. 2007.

Como se puede observar en el gráfico anterior, el Municipio ha venido cumpliendo con el límite a los gastos de funcionamiento establecido en la Ley 617, siendo cada vez menor, lo cual significa que el mayor recaudo en ingresos corrientes se los ha canalizado hacia la inversión social. Cabe aclarar que a los gastos de funcionamiento se les restó el valor transferido al Concejo y Personería conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto reglamentario 192 de 2001, modificado por el artículo 1 del decreto 735 de 2001.



Otro de los efectos de la aplicación de la Ley 617, está relacionado con las condiciones para la creación de municipios, colocando unos parámetros difíciles de cumplir, sobretodo en lo relacionado con los Ingresos de Libre Destinación, que como mínimo deberán ser de 5.000 SMMLV (para el año 2007 equivale a \$ 2.168.500.000) por un periodo no inferior a 4 años. Así las cosas, ni siquiera muchos de los municipios existentes cumplirían con estos requisitos. Con esto se frena el surgimiento de otros entes territoriales autónomos, que también representa un ahorro para el Estado.

## **2.2 APLICACIÓN DE LA LEY 819 DE 2003, BALANCE Y PROYECCIONES**

El Estado colombiano, con el fin de mejorar el manejo de los recursos gubernamentales tanto a nivel nacional como territorial, expidió la Ley 819 de 2003 conocida como Responsabilidad Fiscal. Se trata ante todo de darle a los entes territoriales mayores herramientas para el manejo presupuestal, y básicamente un instrumento que permita que cumplan con las normas en materia de disciplina fiscal.

Es así que se compila las normas que había diseñado el Estado con respecto al endeudamiento público (Ley 358 de 1997), dando mayores herramientas y realizando algunos ajustes frente al cálculo de la capacidad de cada uno de los entes territoriales. Así mismo, retoma las disposiciones de la Ley 617 de 2000 que busca la racionalización del gasto público, haciendo de obligatorio cumplimiento no solo para el periodo bajo el cual se está trabajando sino también dentro de un marco más amplio, de tal manera que se convierta en una estructura, donde la planeación sea una herramienta que debe ir de la mano con los procesos adelantados al interior de la entidad. Por último, se toma los cambios originados a partir de la Ley 795 de 2003, que ya será ampliado más adelante.

Se trata de fortalecer el marco normativo de la disciplina fiscal compuesta por la legislación mencionada anteriormente y además por leyes que surgieron durante un periodo difícil para la economía colombiana, que terminó en una de las crisis más grandes durante los últimos años, llevando al Estado a tomar medidas relacionadas con el manejo y racionalización del gasto público. Las Leyes 358 de 1997 y 617 de 2000 surgen en este marco, pero además nace la Ley 549 y 550 de 1999. Con la primera se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales y se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales, que será complementado con la Ley 863 de 2003, que determina el traslado de fondos desde el Ministerio de Hacienda, que tienen como fuente las transferencias por concepto de Sistema General de Participaciones.

La ley 550 de 1999, lo que buscó es que las entidades con unas condiciones difíciles en el manejo de sus pasivos, puedan acogerse a un plan de reestructuración de los mismos, bajo la vigilancia y supervisión del Ministerio de Hacienda. Esta herramienta permitió después de la Ley 863 de 2003, que los recursos destinados al Fondo de Pensiones Territoriales, puedan ser manejados directamente por la entidad, habiendo establecido previamente los acuerdos de pago con los acreedores.

Bajo estas permisivas, con el cumplimiento de las normas en materia de disciplina fiscal, las entidades tendrían mayor autonomía, teniendo en cuenta que el estudio, estructuración y tratamiento de sus finanzas permitiría sin lugar a dudas el ahorro necesario para

incrementar el gasto social. Así mismo, el criterio de responsabilidad invita a los gobernantes a asumir compromisos que verdaderamente puedan cumplir, para ello los requisitos que se deben tener en cuenta y que además son de obligatorio cumplimiento, como la capacidad de endeudamiento, el límite a los gastos de funcionamiento, las metas de superávit primario etc.

Así, la descentralización y la autonomía, se convierten en una realidad para las entidades, que se basarán en el cumplimiento de los planes de gobierno, reflejados en un plan de desarrollo. Se parte del hecho que, ningún gobernante puede iniciar su mandato sin antes conocer la situación fiscal de la entidad que va a presidir. Se aplica fundamentalmente un criterio; si no se hace un estudio concienzudo sobre la realidad fiscal, el resultado será inexorablemente la profundización de la problemática de ingresos, gastos y acumulación de pasivos.

En la parte de ingresos, necesariamente se deberá tener en cuenta la estructura de los mismos, es decir; su comportamiento, forma de recaudo, sujetos pasivos, tarifas, comportamiento histórico y estacional, destinación. Este último criterio es importante en la medida que significa los sectores hacia los cuales debe dirigirse la inversión, teniendo en cuenta si existen normas que previamente lo determinen, como por ejemplo, las transferencias por concepto de salud y educación, donde los lineamientos son claros frente al manejo y su destinación. Estos conceptos deberán estar claros además para dar cumplimiento a la Ley 617 de 2000, frente a los límites establecidos para la categoría de cada uno de los Municipios. El punto de inicio siempre va a ser el mismo, ingresos que permiten financiar un gasto, es decir la restricción presupuestal, aplicada bajo los principios de la microeconomía y la macroeconomía. Si la entidad, no está en la capacidad de generar ingresos o participar en los de otros, difícilmente podrá desarrollar los objetivos planteados en su plan de gobierno.

Para el caso de los gastos, el ejercicio es similar; las entidades deben identificar con claridad el tipo y origen de las obligaciones, descomponiéndolas en gastos de funcionamiento e inversión. Aquí es importante tener en cuenta el tipo de acreedores y en especial, si las obligaciones están relacionadas con servicios personales asociados a la nómina, prestaciones sociales, aportes de seguridad social, que son quizá las más comunes dentro de los entes territoriales. Además de los pasivos ciertos y exigibles en los términos de la Ley 716 de 2001, existen otros que son contingentes, es decir, se pueden presentar en cualquier momento, para lo cual la entidad deberá prever los recursos para asumirlos en cualquier momento. Estas obligaciones se derivan básicamente de demandas en materia laboral, civil, administrativa, acciones de reparación etc., que podrían abocar a la entidad hacia embargos, secuestros que afectan su ejercicio de manera directa.

Como se dijo anteriormente, los pasivos laborales son los más comunes en las entidades, es así que surge la Ley 549 de 1999 y la complementa la Ley 863 de 2003, estableciendo herramientas para el manejo de los mismos; uno de ellos es el Pasivocol que compila la información anualmente y le hace seguimiento frente a su tratamiento en cada institución.

El Ministerio de Hacienda, de manera didáctica sugiere iniciar por los gastos recurrentes, es decir los que generalmente hace la entidad, y que estarán relacionados con su

funcionamiento. Además se hace referencia a las vigencias futuras, que en la Ley 819 de 2003, se les da un tratamiento muy amplio y se fija los requisitos para acceder a las mismas. Para el Municipio de Yacuanquer, es importante hacer referencia a esta temática ya que en la vigencia 2006, realizó compromisos bajo esta modalidad, más adelante se tocará este punto con mayor profundidad. Por último se sugiere, tener en cuenta el servicio de la deuda que es quizá el componente más importante dentro de este marco normativo.

Así la ley 819 de 2003 se resume en cumplir unos objetivos básicos: cumplir las leyes en materia de disciplina fiscal, las cuales ya fueron mencionadas, generar ahorro corriente positivo y superávit total para cada uno de los años de la vigencia, incrementar los ingresos, utilizando las herramientas en materia tributaria y de gestión, disminuir y racionalizar el gasto, mejorar el perfil de la deuda y condiciones de repago, y por último fortalecer la eficiencia en las áreas de gestión de personal, financiero y administrativo.

Con esta presentación corta describen el contenido general de la Ley 819 por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal tiene como objetivo fundamental racionalizar la actividad fiscal y hacer sostenible la deuda pública.

A nivel territorial el objetivo fundamental es garantizar la transparencia en el manejo de los recursos públicos y la sostenibilidad de la deuda, haciéndolos evidentes a través de la elaboración y presentación del **Marco Fiscal de Mediano Plazo**. Esta es una herramienta técnica mediante la cual, cada entidad territorial presenta los balances y proyecciones de su situación fiscal, resumida en la aplicación de las normas anteriormente descritas en especial la Ley 358 de 1997, Ley 617 de 2000 y desde luego la Ley 819 de 2003.

El contenido de este instrumento denominado **Marco Fiscal de Mediano Plazo** se encuentra en el artículo 1º de la Ley 819 que determina su composición básica de la siguiente manera:

- Un plan financiero en los términos establecidos en el Decreto 111 de 1996;
- Un programa macroeconómico plurianual;
- Metas de superávit primario, con el nivel de deuda pública y un análisis de sostenibilidad.
- Un informe de resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia fiscal anterior;
- Una evaluación de las principales actividades cuasifiscales realizadas por el sector público;
- Una estimación de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes;
- El costo fiscal de las Leyes sancionadas en la vigencia fiscal anterior;

- Una relación de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera del ente territorial;
- Por último, unos indicadores de gestión presupuestal y de resultado de los objetivos, planes y programas, desagregados para mayor control del presupuesto.

Con la expedición de esta Ley, las entidades territoriales deberán presentar a título informativo a los Concejos Municipales, un marco fiscal, con el contenido básico establecido en esta norma y en conjunto con el proyecto anual de presupuesto, que para el caso de Yacuanquer, se dará en el mes de noviembre de cada año, que corresponde al último periodo de sesiones ordinarias de la corporación.

El objetivo esencial es garantizar los recursos suficientes para cumplir con el servicio de la deuda, donde los Municipios deberán generar este ahorro para con ello poder atender sus obligaciones.

Anteriormente se habían definido unos criterios técnicos y mas allá todavía, numéricos, que buscan ante todo establecer unos límites al endeudamiento, gastos de funcionamiento etc., pero sin un marco conceptual más amplio que si lo ofrece la Ley de Responsabilidad Fiscal, estableciendo un ambiente institucional de transparencia y rendición de cuentas, pudiendo dilucidar los efectos positivos y negativos de cada una de las decisiones en materia financiera y administrativa. Es una Ley orgánica que entra a modificar el manejo presupuestal de los municipio regidos básicamente a través del Estatuto Orgánico contenido en el Decreto 111 de 1996.

En esta materia es importante destacar que se procede a desmontar el régimen de reservas, haciendo más eficiente la programación y ejecución presupuestal; coloca además un límite frente a la autorización de vigencias futuras. Las reservas presupuestales, definidas en el artículo 89 del decreto 111 de 1996, son compromisos adquiridos por cada una de las entidades que hasta la fecha de cierre de la vigencia fiscal, es decir el 31 de diciembre de cada año, no se ha cumplido el objeto para el cual se realizó la contratación. Así, el contratista en el siguiente año desarrollaría su objeto y en el momento en que lo cumpla la entidad procedería a pagarlo. Con esto las entidades manejarían dos presupuestos, uno el de la vigencia y otro el de reservas. Así, se tuvieron muchas dificultades, ante todo por la labor ejercida por los entes de control, que difícilmente cumplirían la misión para la cual fueron creados. Las entidades con estas herramientas, cometieron muchos errores en materia presupuestal, al mezclar la ejecución de estos recursos con los de la vigencia.

Con esto se da una señal para los Municipios, en primer lugar para que determinen claramente la periodicidad de los contratos, especialmente los de obra pública y en segundo lugar que su manejo sea único y transparente en los términos que establece esta Ley. El desmonte que se hace de este sistema es gradual tanto para el nivel central como para las entidades territoriales, así para el 30% de las reservas presupuestales constituidas para el año 2004, se ejecutarían con cargo a la vigencia fiscal 2005, y el 70% de las reservas constituidas para el año 2005, se ejecutarían con cargo a la vigencia 2006. Para el año 2006, el monto total de las reservas constituidas al cierre de la vigencia, se incorporarían con cargo al presupuesto del año siguiente. De esta manera se elimina el régimen que se venía

aplicando para el manejo de los rezagos presupuestales, logrando así que se trabaje con un solo presupuesto, el de la vigencia. A continuación se presenta el caso del Municipio de Yacuanquer y como se ha manejado las reservas presupuestales.

**Cuadro 6. Municipio de Yacuanquer reserva Presupuestal Ley 819 de 2003 - Periodo 2005-2006**

Año 2005	Valor Incorporado 2006 (70%)	Año 2006	Valor Incorporado 2007 (100%)
1.172.918.662	821.043.063	554.436.183	554.436.183

Fuente: Alcaldía Municipal de Yacuanquer. Cálculos del Autor. Yacuanquer. 2007.

Otro de los puntos importantes que se establece en la Ley, es el manejo de las vigencias futuras, tratado bajo los límites de la responsabilidad, es decir que la entidad pueda cumplir en verdad con los compromisos adquiridos bajo esta modalidad. El artículo 10 de la ley 819 de 2003, que modifica el artículo 9 de Ley 179 de 1994, señala:

“el confis podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:

- El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo.
- Como mínimo de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del 15% en la vigencia fiscal en la que sean autorizadas.
- Cuando se trate de proyectos de inversión deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de la rama<sup>25</sup>”.

En esta Ley se establece además, que el plazo de las vigencias futuras no puede superar el periodo de gobierno, pero se deja un vacío con una excepción dada para los proyectos determinados como de importancia estratégica por parte del Consejo de Gobierno Municipal para luego someterlo a la evaluación del Consejo Municipal de Política Fiscal. En esta medida, cualquier administración puede motivar sus proyectos y comprometer vigencias futuras que superan su mandato, lo importante es que las iniciativas que se

<sup>25</sup> MINISTERIO DE HACIENDA. Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. Cartilla de aplicación para las entidades territoriales. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. 2004. p. 31.

pretende desarrollar, sean realmente necesarias para la comunidad y así traigan beneficios sociales; aquí esta implícita la responsabilidad no solo fiscal sino también ética.

Para el caso de los Municipios, quién autoriza el compromiso de vigencias futuras es el Concejo Municipal. La primera autoridad de Yacuanquer, durante el año 2006, presentó a consideración de esta Corporación Administrativa, una iniciativa mediante la cual se desarrollaría un proyecto bajo esta modalidad.

La propuesta presentada por parte del ejecutivo municipal, se resume en la Construcción del Coliseo Cubierto Municipal, que se determinó como un proyecto de importancia estratégica, teniendo en cuenta que en la localidad no existe obras de esta magnitud y la población lo había tenido en cuenta como una necesidad apremiante, en la medida que los escenarios deportivos son muy escasos y no prestan todas las garantías para la práctica.

Hay que tener en cuenta, que en este caso se trata de dos obligaciones donde únicamente la ejecución de la obra, compromete vigencias que sobrepasan el periodo de gobierno actual, la otra, que es la compra del lote de terreno compromete recursos solamente de la vigencia 2007, es decir no había necesidad que el Consejo de Gobierno municipal lo declarara de importancia estratégica. El Municipio cumplió con los requisitos para realizar estos compromisos y a la fecha el proyecto se encuentra en ejecución.

Respecto a la apropiación de la vigencia en la cual se comprometen los recursos en este marco, como lo muestra el Cuadro 7, se apropió más de lo requerido en la Ley, que exige el 15 % del valor de las vigencias futuras, en este caso se apropió el 17.69%, recursos que correspondieron al presupuesto del año inmediatamente anterior.

Cuadro 7. Municipio de Yacuanquer - compromisos con vigencias futuras año 2006

CONCEPTO	VALOR
<b>Ejecución contrato de Obra Pública</b>	<b>1,360,000,000</b>
Compra lote de terreno	150,000,000
Valor a pagar durante la vigencia 2007	527,000,000
Valor a pagar durante la vigencia 2008	500,000,000
Valor a pagar durante la vigencia 2009	256,000,000
<b>Valor de las vigencias futuras</b>	<b>1,283,000,000</b>
Valor obligado de apropiación vigencia 2006 (15% VF)	192,450,000
Valor ejecutado por este concepto vigencia 2006	227,000,000

Fuente: Alcaldía Municipal de Yacuanquer. Cálculos del Autor. Yacuanquer. 2007.

Otro de los ejes básicos dentro de esta ley denominada de responsabilidad fiscal, son las anotaciones realizadas frente al endeudamiento territorial. En el capítulo III artículo 9 se definen los parámetros que deberán seguir las entidades cuando contraten créditos, así no solo se tiene en cuenta el momento específico en el cual se contrata la obligación, en los términos expuestos en la Ley 358 de 1997, sino que se obliga a realizar las proyecciones para la vigencia del crédito, que es mucho más realista, obligando a las entidades a tomar

medidas hacia el futuro. En el caso que se incumpla con los indicadores de solvencia y sostenibilidad durante el periodo del crédito, se hará necesario tener la autorización del Ministerio de Hacienda. Con relación al Municipio de Yacuanquer, se presenta un capítulo que hace relación exclusivamente al endeudamiento del ente territorial. Estas disposiciones también tocan a las entidades financieras, que deberán exigir el cumplimiento de los indicadores establecidos en la Ley 358 de 1997, 617 de 2000 y 819 de 2003, so pena de quedar sin validez los contratos que se realicen sin la verificación de los mismos.

Como se ha mencionado, uno de los objetivos primordiales dentro de la Ley 819 de 2003, es garantizar la sostenibilidad de la deuda, a partir del cumplimiento de las metas de superávit primario, es decir, el excedente que resulta después de restar a los ingresos corrientes más los ingresos de capital, los gastos de funcionamiento, gastos de inversión y gastos de operación comercial. De esta manera debe quedar garantizado el pago del servicio de la deuda y es lo que se hizo en la proyección, de tal forma que cubiertos los gastos de funcionamiento más las amortizaciones e intereses, se pueda pagar la deuda pública, y el excedente será para inversión. Hay que tener en cuenta que la mayor parte de los recursos son de destinación específica y en especial las asignaciones para salud y educación, las cuales por disposiciones de la Ley 715 no entran dentro del cálculo de la capacidad de endeudamiento. Dentro de los recursos de capital de los años 2006 y 2007, está incluido además del desembolso de crédito, el valor de las reservas y superávit presupuestal, por lo tanto no se los colocó en las proyecciones de los demás años ya que solamente hacen parte de la aplicación de una norma y no por ello se está incrementando la inversión.

Cuadro 8. Municipio de Yacuanquer - metas de superávit primario periodo 2006-2012

Concepto	Año 2006	Año 2007*	Año 2008**	Año 2009**	Año 2010**	Año 2011**	Año 2012**
Ingresos Corrientes	7,606,422,850	4,950,462,644	5,197,985,776	5,457,885,065	5,730,779,318	6,017,318,284	6,318,184,198
Recursos de capital	1,058,369,485	1,860,081,354	0	0	0	0	0
Gastos de Funcionamiento	719,761,538	632,041,529	663,643,605	696,825,786	731,667,075	768,250,429	806,662,950
Gastos de Inversión	5,998,677,830	5,765,247,399	4,137,699,453	4,431,430,025	4,676,730,428	4,930,763,752	5,247,654,487
Gastos de la operación comercial	1,277,811,826	164,255,068	172,467,821	181,091,212	190,145,773	199,653,062	209,635,715
<b>Superávit primario</b>	<b>668,541,141</b>	<b>249,000,002</b>	<b>224,174,896</b>	<b>148,538,042</b>	<b>132,236,042</b>	<b>118,651,042</b>	<b>54,231,046</b>
Intereses	58,374,499	56,673,949	52,924,896	44,038,042	27,736,042	14,151,042	1,981,046
Relación superávit primario/intereses	1145.26%	439.36%	423.57%	337.29%	476.77%	838.46%	2737.50%
Evaluación del indicador	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple

Fuente: Alcaldía Municipal de Yacuanquer. Cálculos del Autor. Yacuanquer. 2007.

\* Con la ejecución presupuestal con corte hasta el mes de marzo de 2007

\*\*Proyectado

El indicador de superávit primario/intereses, se cumple para todo el periodo, mostrando que el municipio puede solventar los gastos que implica el mantenimiento del servicio de la deuda, aunque se deben tener algunas previsiones respecto a su manejo a partir del año 2009, debido a que la asignación en ese año será prácticamente la básica ya que la inversión con ingresos corrientes de libre destinación resultante de la vigencia 2007, será muy inferior a la de 2006.

El manejo de los pasivos y su tratamiento se realizan en el capítulo final de esta investigación, donde además se analiza la capacidad de endeudamiento debido a los contratos de empréstito que el municipio mantiene en la actualidad.

### **2.3. SISTEMA DE TRANSFERENCIAS MUNICIPALES, DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS, COMPETENCIAS (LEY 715 DE 2001).**

El nuevo sistema de distribución de los recursos hacia los entes territoriales surge a partir de la crisis fiscal y financiera presentada en el país a finales de la década de los noventas. De hecho una de las causas para la modificación del mecanismo de transferencias a los Municipios es el crecimiento desmesurado del gasto público, además de otras medidas adoptadas para la racionalización del mismo.

En cumplimiento de la Constitución Política colombiana, las obligaciones que había eran muchas, razón por la cual los recursos que se utilizarían también serían mayores; de esta manera el Gasto Público se fue incrementando sustancialmente, con un crecimiento superior al de la actividad económica, que de hecho no presentaba un buen comportamiento, razón por la cual se desplegaron varios proyectos de reforma tributaria que tenían como objetivo solucionar esta problemática.

Una de las causas precisamente era el volumen de transferencias hacia los Municipios y Departamentos, que aunado a la política expansionista aplicada durante el gobierno de Samper, generan un hueco fiscal y como prueba de esto para el año 1995 después de haber tenido un superávit dentro del sector descentralizado, se proyectó un déficit del 2.5 %, que representaba una cifra alta. A pesar de esto, el gasto público se había desbordado, y ligado a esta variable el endeudamiento alcanzó niveles demasiado altos, la deuda como porcentaje del PIB pasó entre 1997 y 1999 del 17.9% al 29.6%.

Ante la necesidad inminente de racionalizar el gasto público, surge en primer lugar la ley 617 de 2000, que establece fundamentalmente unos límites a los gastos de funcionamiento tanto de los Municipios como de los entes descentralizados (Concejos, Personerías y Contralorías).

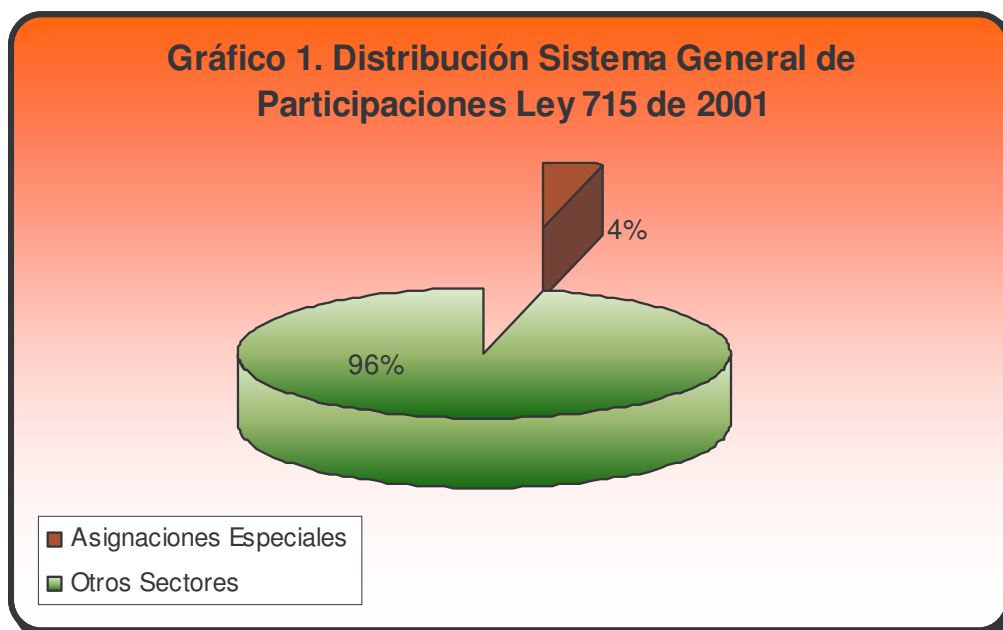
Conjuntamente con esta ley, se entra a modificar el mecanismo de distribución de las transferencias, a través del Acto Legislativo No. 001 de 2001, buscando definir con mayor claridad las competencias de los Municipios y Departamentos en materia de salud y educación, que se había iniciado a través de la Ley 60 de 1993 conocida como “Situado Fiscal”. Las medidas adoptadas a partir de esta modificación constitucional, acarrearón muchas controversias, de hecho se reorganiza la prestación de los servicios más importantes como lo son la salud y educación, y de da una participación prioritaria al sector agua potable y saneamiento básico, que serán analizando más adelante.

La ley 60 en cumplimiento del artículo 357 de la Constitución Política de Colombia, entra a reglamentar la participación de los municipios y departamentos en el sistema de transferencias, fijándolo como un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación



(ingresos tributarios más los no tributarios), con un porcentaje de crecimiento que en el párrafo se define como el 14% en 1993 hasta alcanzar el 22% como mínimo en el 2002.

Por la situación fiscal del país para ese momento se entró a determinar el monto de las transferencias como una cuantía fija que tendría como base la valoración realizada para el año 2001 que correspondía a diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos, que se incrementaría en la inflación causada más el 2% entre 2002 y 2005, y 2.5% hasta 2008 para luego entrar a depender de los Ingresos Corrientes de la Nación, con lo cual el Estado tendría una herramienta importante para fortalecer sus finanzas, suponiendo que los ICN crecerían por encima de las transferencias.

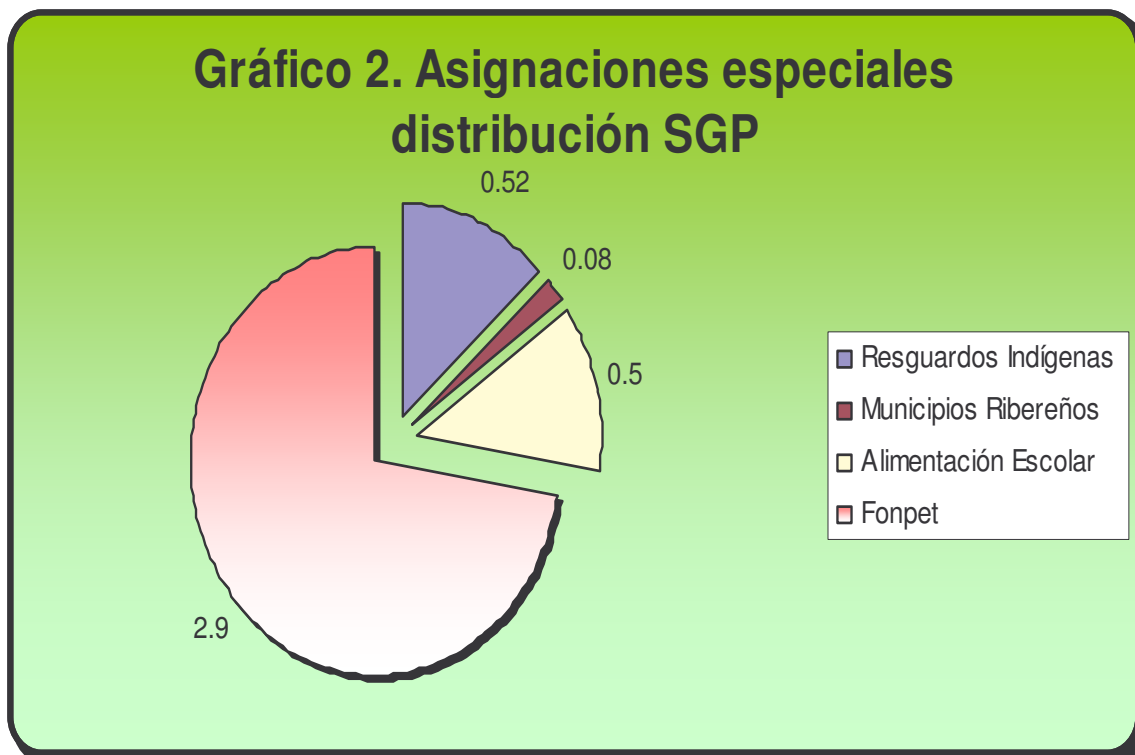


Fuente: Esta Investigación

La nueva metodología para la distribución de recursos y participación de los Municipios dentro de los ingresos nacionales, tenía como objetivo principal, definir las competencias de los Municipios en materia de Salud y Educación, y realizar actividades concretas en sectores tan importantes como lo son Agua Potable y Saneamiento Básico.

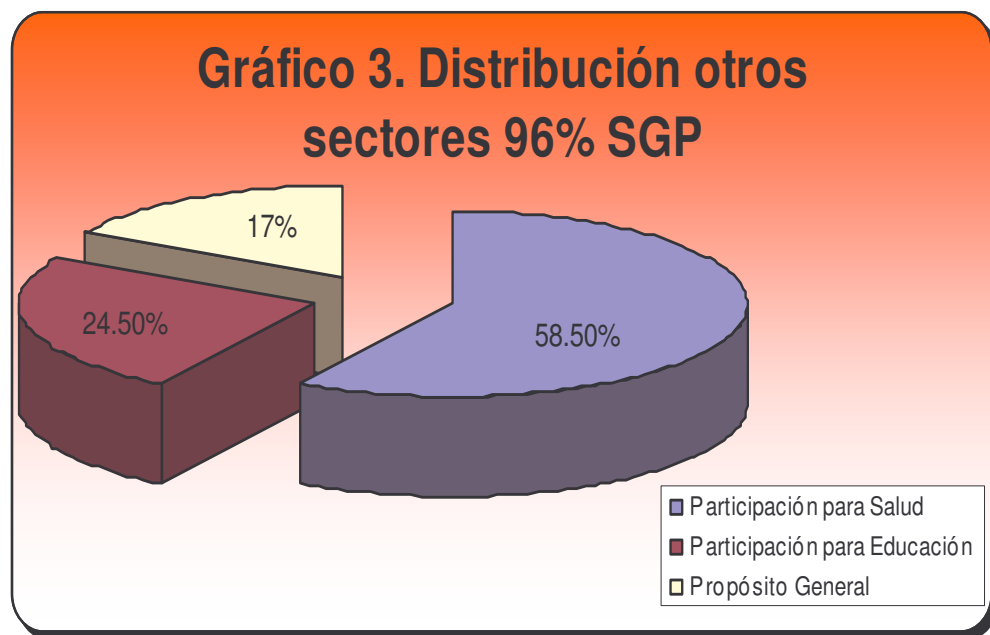
A pesar de la baja participación, se aseguró el cumplimiento de programas con los grupos vulnerables como lo son los niños de bajos recursos, con la contribución para alimentación escolar que representa el 0.5% dentro de la distribución total. Así mismo, los Resguardos Indígenas, entran a participar directamente en los recursos totales con el 0.52%, el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales con el 2.9% y los Municipios de la Ribera del Río Magdalena con el 0.08%. De esta manera, las denominadas asignaciones especiales, componen el 4% del total de las participaciones de los entes territoriales, y el 96% los demás sectores, que a continuación se van a describir.

Cabe aclarar que el mecanismo de distribución de estos recursos está ajustado a la metodología general de asignación, es decir en la misma manera como se tratan los recursos de Propósito General que se abordarán más adelante. Con esto, por una parte, se garantiza unas cuantías mínimas que dependerán de factores como el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas y por otra el desempeño fiscal y administrativo en cada una de las entidades.



Fuente: Esta Investigación

En segundo lugar se encuentran los sectores básicos como lo son Salud y Educación, que representan el 58.5% y 24.5% respectivamente, para los cuales se buscó además de cambiar la metodología de distribución de los recursos, definir con mayor claridad las competencias de los Municipios y Departamentos (Ver Gráfico 3).



Fuente: Esta Investigación

En materia de Salud se encuentran varios programas, que de hecho representan un alto porcentaje dentro del Sistema General de Participaciones; con un 58.5%, las asignaciones son altas y en especial para garantizar el sostenimiento de los subsidios a la demanda en salud.

De esta manera se trata de dar cumplimiento de la Constitución Política de Colombia que en su artículo 48 reza “La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley”.

A continuación se describen cada uno de los programas que comprenden las asignaciones del Sistema General de Participaciones, haciendo un breve resumen de su origen, objetivos que busca y mecanismos de ejecución, para luego hacer el estudio en el caso específico que es el Municipio de Yacuanquer.

**7.3.1. Participación para Salud.** En la Ley 715 de 2001 se define la destinación y distribución de los recursos de salud de la siguiente manera:

Artículo 47. Destino de los recursos del Sistema General de Participaciones para Salud. Los recursos del Sistema General en Participaciones en salud se destinarán a financiar los gastos de salud, en los siguientes componentes:

47.1. Financiación o cofinanciación de subsidios a la demanda, de manera progresiva hasta lograr y sostener la cobertura total.

47.2. Prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda.

47.3. Acciones de salud pública, definidos como prioritarios para el país por el Ministerio de Salud.

En esta distribución de recursos y competencias se determina las que van a ser ejercidas por los Municipios y los Departamentos, buscando fundamentalmente la coordinación para el mejor uso de los mismos. En esta materia es importante destacar la labor que realiza el Departamento de Nariño a través del Instituto Departamental de Salud, quien es el encargado de ejercer la vigilancia y control en la ejecución de estos recursos, y además sus propias funciones con las asignaciones manejadas directamente.

**2.3.1.1. Financiación a la Población pobre mediante subsidios a la demanda.** El objetivo básico dentro de esta asignación es permitir el acceso de la población de bajos recursos a los servicios esenciales en salud. Para esto se parte de unos niveles de cobertura que cada año se van manteniendo y en la medida de las posibilidades se incrementan.

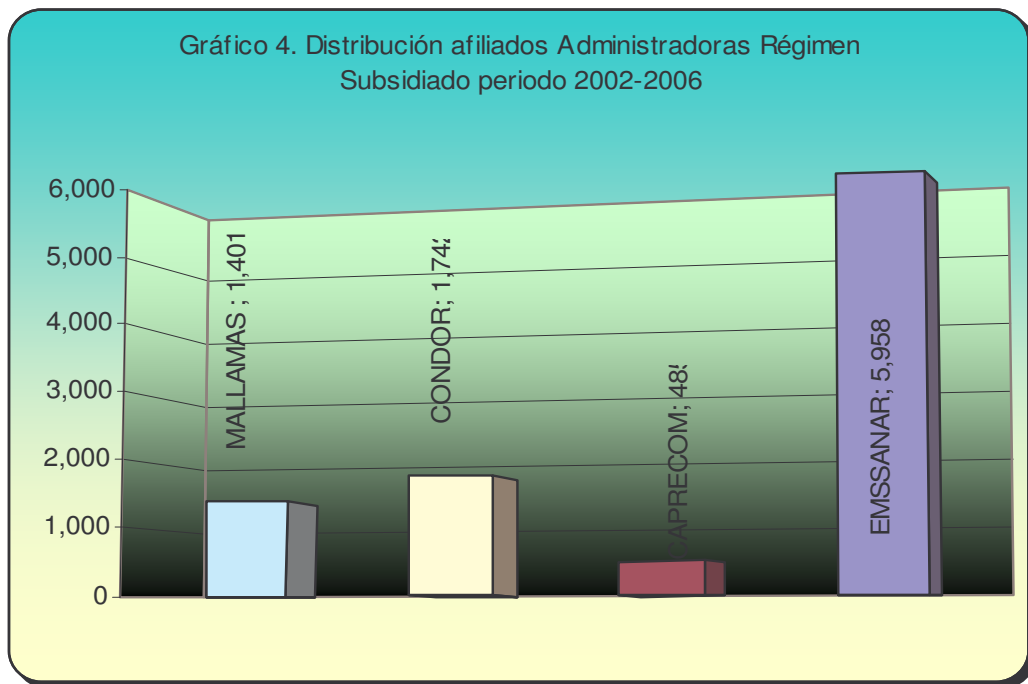
La asignación anual para cada Municipio se hace de acuerdo al número de afiliados y el valor determinado por el Concejo Nacional de Seguridad Social en Salud como Unidad de Pago por Capitación (UPC), es decir el subsidio que se otorga por cada una de las personas que se van a beneficiar del sistema. El resultado de este producto se convierte en el monto apropiado por los entes territoriales para desarrollar esta competencia.

Los subsidios a la demanda tienen dos fuentes de financiamiento: por un lado el Sistema General de Participaciones, que representa el mayor porcentaje de participación y por otro, los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía FOSYGA que entra a complementar la asignaciones realizada por SGP, y se calcula por parte del Ministerio de Protección Social como la diferencia entre el valor de la UPC multiplicada por el número total de afiliados y el monto asignado por el SGP (Incluida la última doceava del año inmediatamente anterior).

La ejecución de estos recursos se realiza a través de las Administradoras del Régimen subsidiado, quienes contratan con los entes territoriales de acuerdo al número de afiliados que tengan en el momento y el valor de la UPC vigente. De esta contratación se realizan deducciones para cumplir con una competencia que se delegó a los Municipios que son las acciones de promoción y prevención en Salud, y se determinan como un porcentaje de la UPC, que equivale al 4.01% de la misma. Para el caso del Municipio de Yacuanquer, a la única Empresa que no se hace esta deducción es a Mallamas que por su naturaleza jurídica desarrolla estas actividades directamente. A partir del año 2007, con los contratos que inician en el mes de abril, las actividades de promoción y prevención serán desarrolladas y/o contratadas por las mismas administraras del régimen subsidiado.

A continuación se presenta el valor de los contratos por cada una de las administradoras, que en el momento funcionan en el Municipio de Yacuanquer. La más representativa es Emssanar, que tiene más del 60% de los afiliados, y a nivel departamental y nacional es una de las más grandes.





Fuente: Esta Investigación

A partir del mes de abril del año 2007, la Dirección Local de Salud y el Ejecutivo Municipal, no le renovaron el contrato de administración a CAPRECOM, debido a que no cumplía con el mínimo de afiliados, que en este caso correspondería a 480 y como se observa en el cuadro anterior, esta empresa únicamente tiene 409, de tal manera que no puede continuar. Con esto, el Instituto Departamental de Salud de Nariño, reasigna los cupos entre las tres empresas que continúan prestando sus servicios.

La participación de Emssanar es muy alta, y es muy importante para el Municipio dentro de su manejo presupuestal, ya que la contratación de régimen subsidiado en salud es significativa, sobrepasando los dos mil millones de pesos para el año 2006, lo cual significa, aproximadamente el 30% del valor total del presupuesto, de ahí la necesidad de tener en cuenta esta fuente de financiación y su peso sobre la estructura financiera del Municipio.

A pesar que en esta clase de recursos, al ser de destinación específica, el grado de maniobrabilidad es mínimo, es decir, ya existen unos lineamientos básicos definidos por el Ministerio de la Protección Social; son importantes desde el punto de vista administrativo y financiero, ya que forman parte dentro de la determinación de la capacidad de contratación y lo que en la Ley 80 de 1993 se define como montos de menor cuantía, teniendo unas implicaciones muy grandes desde este campo.

De estos contratos como se dijo anteriormente se derivan unos recursos cuyo objeto es desarrollar las acciones de promoción y prevención en salud, que las ha venido ejerciendo el Centro de Salud del Municipio de Yacuanquer, quien dependía de la administración central hasta septiembre de 2006 como una Institución Prestadora de Servicios; ahora, con

la transformación como una Empresa Social del Estado, desarrolla sus actividades de manera autónoma, dando cumplimiento al artículo 194 de la Ley 100 de 1993, que define a esta clase de organizaciones como una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas por la Ley o por las asambleas o concejos, según el caso, determinando que la prestación del servicio de salud se realizará fundamentalmente a través de esta clase de instituciones.

A continuación se muestra las asignaciones realizadas dentro del Sistema General de Participaciones para la financiación a la población pobre mediante subsidios a la demanda y en general las participaciones para salud que se resumen de manera general, dejando ver la importancia real de las mismas, y en especial los recursos a los cuales se está haciendo referencia en esta sección.

Cuadro 10. Municipio de Yacuanquer - comportamiento asignaciones para salud Sistema General de Participaciones periodo 2002-2007

Sector	Subsector	Año					
		2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007
SALUD	Salud Pública	28.957.567	29.297.860	28.147.490	29.435.158	30.830.952	30.944.385
	Régimen Subsidiado Continuidad	1.099.304.069	1.125.403.571	1.309.508.628	1.285.484.288	1.311.180.538	1.286.271.033
	Régimen Subsidiado Ampliación	487	4.000	364	12.997	170.165	16.876
	Complemento a la prestación de servicios	0	663.257	60.325	44.214.900	38.732.147	29.383.320
	Compensación	0		0	0	0	2.429.913
	Fosyga	511.364.409	606.046.590	529.287.478	668.966.908	756.634.694	895.287.841
	Aportes Patronales	69.389.000	73.553.000	74.911.000	103.927.000	117.835.000	123.559.006
	<b>SUBTOTAL SALUD</b>	<b>1.709.015.532</b>	<b>1.834.968.278</b>	<b>1.941.915.285</b>	<b>2.132.041.251</b>	<b>2.255.383.496</b>	<b>2.367.892.373</b>

Fuente: Esta investigación con información de los Conpes, publicados por el Departamento Nacional de Planeación para cada vigencia

Los recursos que reciben los Municipios por este concepto son de destinación específica, por lo tanto no representan un volumen de maniobrabilidad para su ejecución, ya que se determinan directamente en función del número de afiliados por cada una de las empresas. El mecanismo de contratación se rige por el derecho privado, por lo tanto no necesita ningún tipo de concurso público para el acceso a estos recursos. Los valores definidos se calcularon con base en la normatividad vigente, y por lo tanto las diferencias encontradas en las ejecuciones dependerán de las situaciones específicas de cada año dentro del manejo presupuestal.

A nivel nacional se hace una crítica muy grande frente al manejo que se le ha dado a este sistema, reglamentado por la Ley 100 de 1993. La cuota de administración al existir intermediarios como lo son las Administradoras del Régimen Subsidiado, es alta y cada vez han ido tomando mayor espacio, que se puede evidenciar en el porcentaje de capitación que contratan con las prestadoras de salud locales, que en el momento no supera ni siquiera el 50% de la UPC.



A pesar de existir auditorias ejercidas por los propios entes territoriales, hay muchas deficiencias en la ejecución de los recursos, de hecho se hace un contrato por capitación, pero muchos de los afiliados ni siquiera acuden a beneficiarse de estos servicios, o en otras ocasiones el tiempo en que efectivamente pueden acceder al mismo es inferior al que cobra la Administradora, que contrata por periodos completos, independientemente si los afiliados en su totalidad cumplen con todos los requisitos y efectivamente pueden disfrutar del subsidio. En otros casos, los Municipios reportan la totalidad de afiliados, sin importar que tengan doble vinculación, es decir régimen contributivo y subsidiado. Esto sucede en Yacuanquer, debido a que la cobertura alcanza niveles que se acercan al 100% razón por la cual, en ocasiones no hay personas esperando que se asigne carné, y así, se da lugar a la doble vinculación, siendo las únicas beneficiadas las administradoras que reciben la contraprestación sin haber prestado un servicio.

Esta es una situación ventajosa para el Municipio de Yacuanquer, contando con una cobertura alta, y permitiéndose recibir subsidios plenos o totales, con lo cual se garantiza el total de la Unidad de Pago por Capitación, en otra circunstancia, el ente territorial se vería en la necesidad de cubrir el excedente, con recursos de libre destinación o asignaciones de carácter específico que difícilmente van a existir.

**2.3.1.2. Prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda.** Los recursos contemplados dentro del Sistema General de Participaciones para este objeto, buscan en primer lugar, proteger a la población que se encuentra por fuera del sistema de seguridad social en salud, es decir no están beneficiados por el régimen subsidiado o contributivo y por lo general se denominan vinculados. Este caso se puede presentar por varios motivos, entre los más comunes: no existan cupos para ampliación dentro del ente territorial y por lo tanto están en espera que los asignen una vez se liberen; la población que sale del trabajo, y se encontraba en el, como cotizante bajo el sistema contributivo.

Para el caso del Municipio de Yacuanquer, no hay mayores problemas por esta situación, y se debe al nivel de cobertura que se alcanza, existiendo una población mínima que debe acudir a esta figura para acceder a los servicios de salud, siendo los más frecuentes la población flotante y los desplazados que deben recibir atención inmediata en razón de sus condiciones.

Además estos recursos tienen como objetivo reconocer las acciones de complejidad media que no están incluidas en el plan de beneficios del régimen subsidiado, y se define como una proporción de la diferencia entre la Unidad de Pago por Capitación del régimen contributivo y el subsidiado, es decir parte de los beneficios no contemplados dentro del Plan Obligatorio de Salud, definido en la Ley 100 de 1993.

Parte de los recursos destinados al complemento de la prestación de servicios para la población pobre no cubierta con subsidios a la demanda, son manejados por parte del Departamento, para este caso con el Instituto Departamental de Salud de Nariño. La situación es muy compleja por el gran número de solicitudes y en especial de personas, que

no pueden costear tratamientos de alto costo que no se encuentran dentro del Plan Obligatorio de Salud.

Para el Municipio de Yacuanquer, las asignaciones por este concepto, no son de mayor relevancia, y se debe como se dijo anteriormente al grado de cobertura que se ha alcanzado. Actualmente, estos recursos son manejados por el Centro de Salud quien ejecuta todas las labores tendientes a brindar una atención oportuna a las personas no cubiertas por el régimen de seguridad social, especialmente en salud. La población a atender denominados vinculados, son aquellos que no han tenido una residencia permanente en el Municipio, y no alcanzaron la afiliación, y por otra parte la población flotante, que en la mayoría de casos son desplazados por la violencia o personas que apenas llegan al Municipio. Bajo estas condiciones, la Dirección Local de Salud, realiza el estudio de cada uno de los casos y procede a asignarles el cupo, pero mientras sucede eso hay ocasiones que necesariamente se debe brindar atención, por ello estas asignaciones.

La otra parte de estos recursos denominada aportes patronales, se asigna para cubrir los gastos de seguridad social y cesantías del personal que labora para las prestadoras de servicios de salud de carácter estatal en las entidades territoriales. Dentro de los gastos que se cubren con estas asignaciones se encuentran aportes a salud, pensión, riesgos profesionales y cesantías. El manejo de estos recursos no implica giro de fondos hacia las instituciones; el Ministerio de Hacienda directamente hace los traslados de acuerdo al reporte realizado por cada una de las entidades.

Este manejo representa una gran ayuda para las prestadoras quienes cubren prácticamente el 100% de sus obligaciones laborales, permitiéndose inclusive ahorrar y sacar utilidades a partir de estas asignaciones. El monto que se maneja es alto, y más si se tiene en cuenta que este servicio implica la utilización de mucho personal, y por lo tanto la seguridad social es uno de los puntos fuertes para trabajar. En el Municipio de Yacuanquer, el Centro de Salud ha venido accediendo a esta fuente de financiamiento, que se convierte en una ayuda directa para la Institución, aclarando que debe irse preparando las herramientas para su sostenibilidad sin esta clase de recursos.

En el cuadro anterior se pudo determinar los valores asignados para cada una de las vigencias, los cuales son de mucha importancia fundamentalmente en el caso de los aportes patronales, como ya se mencionó. Estos recursos cubren en un 80% las obligaciones que le corresponden al empleador en seguridad social, tales como salud, pensiones, riesgos profesionales y por otra parte cesantías.

**2.3.1.3. Acciones de salud pública.** Dentro de las asignaciones realizadas a través del Sistema General de Participaciones, esta, es una de las más bajas, teniendo en cuenta el monto de participación que va destinado a actividades muy específicas en el campo de la salud.

Las labores desarrolladas en este campo están contenidas en el Plan de Atención Básica Municipal, que es la guía donde convergen todos los proyectos ejecutados en cada uno de los entes territoriales y se definen básicamente en las siguientes funciones:

- Desarrollar los programas y proyectos del Plan de Atención Básica Municipal, de acuerdo a los lineamientos del Ministerio de la Protección Social.
- Ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción.
- Vigilar y controlar en su jurisdicción, la calidad, producción, comercialización y distribución de alimentos de consumo humano.
- Vigilar las condiciones ambientales.
- Vigilar la calidad del agua.
- Formular y ejecutar las acciones de promoción, prevención, vigilancia y control de vectores y zoonosis.

Los recursos destinados al desarrollo de los programas y programas del Plan de Atención Básica, realmente son muy bajos, teniendo en cuenta que las obligaciones son grandes y tiene que darse cumplimiento a cada una de ellas.

El Municipio de Yacuanquer, viene desarrollando anualmente alrededor de siete proyectos, para ello se miro la necesidad de conseguir recursos dentro del orden departamental, que por el buen desempeño se han venido asignando a lo largo de estos años. Los departamentos, también tienen varias obligaciones en materia de salud pública, y es así que el Instituto Departamental de Salud de Nariño como ente encargado de ejercer control y vigilancia en la ejecución de los recursos de salud, entra a cofinanciar varias de las actividades dentro de esta jurisdicción.

Como se puede observar, las asignaciones para salud son altas y el peso sobre el presupuesto de los entes territoriales también lo es; ahora, el margen de maniobrabilidad sobre los mismos es demasiado bajo, ya que tienen una función específica y por lo tanto los lineamientos ya están dados y lo único que se hace es trabajar a partir de los mismos. Para el caso del régimen subsidiado en salud, la contratación, para los montos que se manejan, es demasiado sencilla, de hecho se rige por el derecho privado, a pesar de estar implícitos recursos estatales.

Sobre esta modalidad de contratación hay demasiadas críticas y discrepancias, por ejemplo cuando se tocan las inmensas ganancias que se llevan las administradoras de estos recursos, que solo por la administración están acaparando una gran cantidad de recursos, y si se tiene en cuenta a todo el país, las conclusiones que se pueden llegar apuntan necesariamente a un estado de monopolización de un servicio básico como lo es la salud.

La forma de operación de estas empresas, en un principio se concibió o partió de una función que era la administración de los recursos, contratando con la red de prestadoras los servicios contenidos en el Plan Obligatorio de Salud, definido desde la misma Ley 100 de 1993. Estas empresas con el objeto de manejar y tener mayor participación en el sector de la salud, y ante las garantías dadas desde el punto de vista legal, empiezan a construir su

propia red de prestación del servicio. Esto representa nada más que la monopolización en el manejo de los recursos del régimen subsidiado, que después de varios años se toca al interior del Congreso de la República, que actúa en función de muchas presiones, entre ellas el crecimiento desenfrenado de firmas como Emssanar quien ya se toma como un monstruo dentro de este régimen, y no se queda atrás Saludcoop dentro del contributivo.

La normatividad que surge a partir de la concepción neoliberalista, únicamente lleva a estas circunstancias, un Estado en función del capital privado, quien tiene las condiciones suficientes para su desarrollo; en Colombia, el sistema de seguridad social es un ejemplo demasiado claro de ello, existen aportes que son obligatorios para los trabajadores, y son manejados por muy pocos, quienes aprovechan estas condiciones de manera muy sencilla, un caso los fondos de pensiones. A pesar de que es de libre escogencia, la EPS, ARP, AFP el grupo de empresas que ofrecen este servicio son demasiado pocas y por lo tanto las opciones no son muchas.

**2.3.2. Participación en Educación – calidad.** Los criterios para la distribución de los recursos para educación, están definidos en el artículo 16 de la Ley 715 de 2001. La metodología de asignación se realiza básicamente a través de la matrícula escolar definiendo un valor per cápita que será utilizado como parámetro para la participación por parte de los entes territoriales.

Los criterios utilizados son:

- Población atendida
- Tipologías educativas
- Población por atender en condiciones de eficiencia
- Equidad (definido según el indicador de pobreza certificado por el DANE)

La distribución de recursos por población atendida, está conformada por dos componentes: i) asignación por alumno y ii) calidad, a cargo de municipios certificados y no certificados.

Asignación por alumno (A/A) = Asignación Básica + % Tipologías  
Asignación Básica = Costo Docente / Alumno + % costo administrativo

Para la asignación de recursos por calidad, se ajusta la matrícula atendida del año anterior para el cual se distribuyen los recursos en instituciones oficiales ( $m_i$ ) teniendo en cuenta el NBI de cada entidad territorial ( $NB_i$ ) con relación al total nacional ( $NB_{in}$ ).

$$M_i = M_i [(NB_i/NB_{in}) + N]$$

Para el caso del Municipio de Yacuanquer, no se perciben ingresos para ser administrados en el sector educación, ya que en el momento no se cuenta con la certificación por parte del Departamento, donde se tiene en cuenta los requisitos contemplados en la ley General de

Educación (Ley 115 de 1994), el número de habitantes con que cuenta el ente territorial, en cumplimiento del Artículo 20 de la Ley 715 de 2001, y los parámetros fijados en el decreto 2700 de 2004.

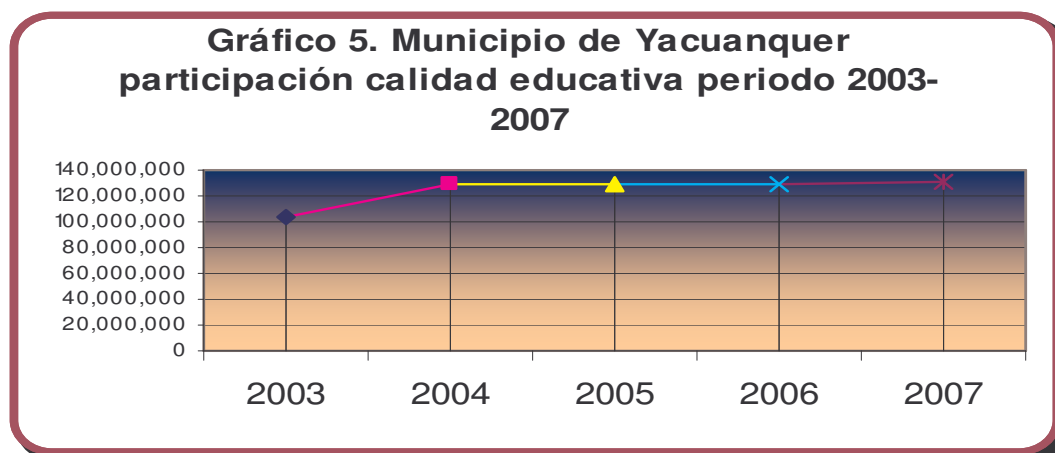
De esta manera, el Municipio recibe recursos únicamente para las actividades tendientes al mejoramiento de la calidad educativa, dejando al departamento las funciones como el pago de personal docente y administrativo de las instituciones que funcionan en su jurisdicción, así como el direccionamiento de las políticas generales del sector (Artículo 17 Ley 715 de 2001).

El siguiente cuadro muestra el valor de las asignaciones para calidad educativa, para el periodo 2003-2007; para el año 2002 no hay participación ya que únicamente se recibían aportes para la prestación del servicio y aportes patronales.

Cuadro 11. Municipio de Yacuanquer comportamiento asignaciones calidad educativa periodo 2003-2007

Año 2003	Año 2004	Variación	Año 2005	Variación	Año 2006	Variación	Año 2007	Variación
103.697.074	128.527.535	23,95%	128.501.300	-0,02%	129.923.669	1,09%	130.703.357	0,60%

Fuente: Esta Investigación con datos del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, publicados por el Departamento Nacional de Planeación.



Fuente: Esta Investigación

Hasta el año 2003, el Municipio de Yacuanquer administró recursos para la prestación de servicios en el sector educación, destinados básicamente al mantenimiento de la nómina de docentes cuya forma de vinculación tenía demasiados vacíos, y habiéndose manejado por muchos años. El personal vinculado de esta manera, gozo durante un promedio de 12 años de cierta estabilidad, pero muchos de ellos no cumplían los requisitos contemplados en la Constitución Política de Colombia para ocupar de manera definitiva estos cargos, la razón, no accedieron a los mismos mediante un concurso público.

Desde el Gobierno de Pastrana, se había intentado desarrollar este proceso, la Ley 715 de 2001, representó uno de los primeros pasos. El conflicto con la expedición de esta norma fue muy grande en el País, de hecho las implicaciones no solo eran económicas, es decir la modificación del Sistema de Transferencias hacia los entes territoriales; además había reformas muy grandes en todos los sectores, y uno de ellos la educación.

La reducción de la nomina docente sería inminente, y es realmente lo que sucedió. La Ley 715 creada bajo unos criterios “técnicos”, hacía pensar que el sector debía funcionar bajo parámetros de eficiencia siendo uno de ellos la relación alumno/docente (Artículo 11 del Decreto 3020 de 2002). Así, los Municipios que determinen un faltante en su personal, este debería cubrirse con recursos propios, el Gobierno Nacional dejaba de asumir estas obligaciones, el primer paso fue trasladarlas a partir del año 2004 hacia los Departamentos.

En medio de muchas discrepancias y después de varios intentos se realizó la convocatoria para ocupar estas plazas (Decretos 3238 y 4235 de 2004, y 3333 de 2005) que hasta el momento se ejercían en provisionalidad, cuyo proceso final terminó en el año 2005. Así, la gran mayoría de estas personas terminaron fuera de los cargos y la problemática social para el Municipio de Yacuanquer, así como para todos en el país muy difícil.

Con esto la Educación esta perdiendo mucho, y más en Municipios como Yacuanquer, con zonas muy apartadas donde no se pueden tomar parámetros tan sencillos para determinar la relación alumno/docente. La Secretaría de Educación Departamental en su afán de realizar una reorganización en el sector, está causando muchos inconvenientes, que no son vislumbrados en las grandes ciudades pero si en los pequeños poblados donde se siente esta situación, inclusive algunos Centros e Instituciones educativas han tenido que cerrar sus recintos por la falta de maestros; la pregunta ¿cuál es el futuro de la educación en el país?.

Además de esta situación tan apremiante desde el punto de vista social, las finanzas del Municipio de Yacuanquer, también se ven golpeadas. En el momento en que se vincularon los docentes de manera provisional, iniciando en el orden municipal, se empieza a generar un pasivo pensional y prestacional a favor de los mismos, que nunca fue cancelado. El hecho es que de una manera irresponsable no solo por parte de las autoridades locales, sino de todo el sistema educativo se permitió, bajo argumentos de carácter burocrático y político que siguieran desarrollando esta actividad, sin contemplar que no se asumían los aportes a seguridad social y las prestaciones sociales a las cuales tenían derecho.

En la actualidad el Municipio de Yacuanquer, ha realizado el cálculo de este pasivo, que es alto para los alcances de la entidad, y se ha venido tratando y postergando, pero llegará el momento en que obligatoriamente se deberá pagar.

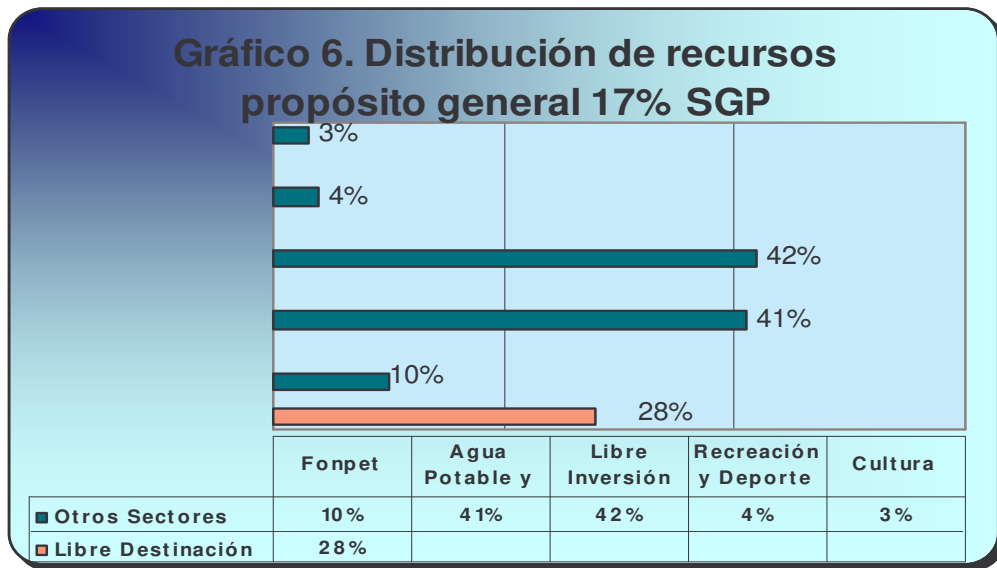
Este es un ejemplo nada más de la irresponsabilidad en la administración pública; todas las entidades tienen en el momento muchos inconvenientes en dicho manejo, y muy palpable en los aportes de seguridad social, está llegando el momento de sanearlos y las implicaciones para ello es que los recursos no son suficientes y por lo tanto se hará necesario utilizar herramientas como el acogimiento a la Ley 550 que implica que los recursos destinados el Fondo de Pensiones Territoriales sea trasladado al ente, tal como lo han hecho otras entidades. El hecho no es únicamente que no se realizaron unos aportes,

además hay muchos procesos en materia administrativa que en el momento se están adelantando en los tribunales, derivados como se dijo antes de muchas debilidades en materia contractual, como pasó con los docentes o la simple irresponsabilidad en el cumplimiento de unas funciones.

**2.3.3. Participación para propósito general.** Dentro de la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones se encuentran como se miraba en el Gráfico 3. Los recursos para Propósito General, que en otras palabras, tienen que ver con sectores diferentes a Salud, Educación y Alimentación Escolar.

El artículo 78 de la Ley 715 de 2001 señala “Destino de los recursos de la participación de propósito general. Los municipios clasificados en las categorías 4ª, 5ª y 6ª, podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho por ciento (28%) de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General”. Es decir el 72 % será destinado a otros sectores de inversión, definidos también en la Ley 715 de 2001.

Como se describirá más adelante, estos recursos tienen una importancia muy grande dentro del manejo presupuestal del municipio y de donde se deriva gran parte del ejercicio ya que a pesar que tienen una destinación específica en sectores como Agua Potable y Saneamiento básico, son los que permiten el desarrollo de muchos de los programas y proyectos dentro del ente territorial.



Fuente: Esta investigación

De esta manera se realiza la distribución de las transferencias, siendo muy importante la participación que tiene el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, con el 41%. Como se verá más adelante, para el Municipio de Yacuanquer, ha sido relevante el contar con estos recursos para adelantar los programas en Acueducto y Alcantarillado,

fundamentalmente en el sector urbano que venía padeciendo de inconvenientes serios en materia de salubridad, pero que gracias a la gestión del presente gobierno prácticamente se está terminado con este proceso, con una inversión alta y con el acompañamiento de entidades del orden departamental y nacional. Las inversiones realizadas en este sector y cuya financiación está dada con recursos del Sistema General de Participaciones, están reglamentados mediante el decreto 849 de 2002, teniendo en cuenta las competencias asignadas en la Ley 142 de 1994 frente a la prestación de servicios públicos domiciliarios.

Por otra parte se encuentran los recursos para la inversión en otros sectores, definidos en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001, tales como equipamiento, vivienda, vías, agropecuario etc, los cuales tienen una participación del 42%, y se deben ejecutar de acuerdo a las prioridades definidas en el Plan de Desarrollo Municipal. Para ello se tendrá en cuenta los proyectos inscritos dentro del Banco de Programas y Proyectos de la entidad territorial, en cumplimiento del artículo 68 del decreto 111 de 1996 que señala “no se podrá ejecutar ningún programa o proyecto que haga parte del presupuesto general de la nación hasta tanto se encuentre evaluado por el órgano competente y registrado en el Banco Nacional de Programas y Proyectos”.

Por otra parte como unos recursos mínimos pero que igualmente son importantes, está la participación para Deporte y Cultura, que representan el 4% y 3% respectivamente. Según el artículo 76 de la Ley 715 los objetivos a buscar en materia de deporte serán:

- Planear y desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física en su territorio.
- Construir, administrar, mantener y adecuar los respectivos escenarios deportivos.
- Cooperar con otros entes deportivos públicos y privados para el cumplimiento de los objetivos previstos en la Ley.

En el Municipio de Yacuanquer, estas actividades son desarrolladas por el Ente Municipal de Recreación y Deporte, que posee autonomía administrativa y presupuestal en virtud del acuerdo municipal mediante el cual se lo creó.

Las actividades en materia cultural son desarrolladas por el Municipio de manera directa y se enmarcan fundamentalmente en el Plan Municipal de Cultura. Los recursos asignados con este objeto dentro de las transferencias nacionales nunca han sido suficientes razón por la cual se ha tenido que acudir a la cofinanciación de proyectos por parte del Ministerio de Cultura, el Fondo Mixto, la Gobernación de Nariño, además de los recursos de libre destinación aportados por parte del Municipio de Yacuanquer.

El Gobierno Nacional con el ánimo de sanear las finanzas y racionalizar el gasto público, tal y como se describió en el marco de referencia, tomó algunas medidas; en este marco surge la Ley 617 de 2000 y la misma Ley 715, así se buscó aliviar parte del pasivo pensional de los entes territoriales, creando el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales



FONPET, con lo cual se descuenta de las transferencias el 10%, que no es girado a las entidades y se transfiere hacia el fondo con la misma periodicidad con que se hace para los demás recursos del SGP, con el objeto de utilizarlo para el cumplimiento de las obligaciones de cada uno de los entes territoriales, a través de convenios con cada uno de los acreedores.

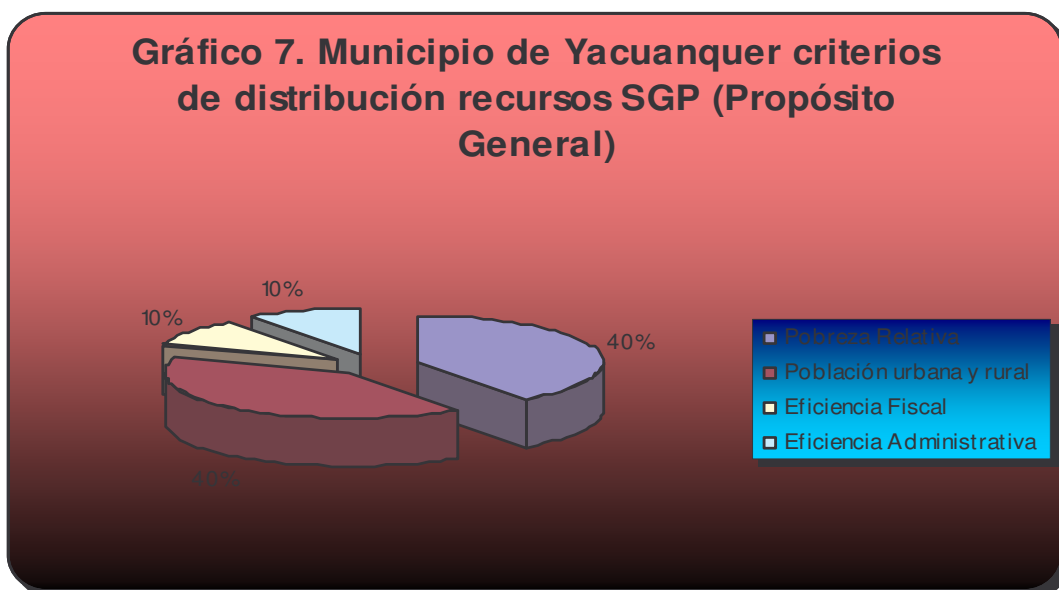
La Ley 550 de 1999, dio la posibilidad que las entidades entraran en un acuerdo de reestructuración de pasivos con lo cual tendría la posibilidad de manejar ese 10% que en la actualidad se queda en el Fondo, como es el caso del Municipio de Yacuanquer. La reglamentación para el manejo de los recursos del Fondo de Pensiones Territoriales está dada por en la Ley 863 de 2003, que en su artículo 49 que modifica el artículo 78 de la Ley 715 de 2001, define las condiciones para la asignación y manejo del 10%. Para ello el Ministerio de Hacienda, anualmente certifica las entidades que a la fecha poseen pasivos pensionales y por lo tanto se hace necesario descontarles el porcentaje señalado. Los municipios que a la fecha no tienen este pasivo manejan directamente estos recursos que serán de inversión forzosa y corresponderán al 52% del Propósito General. Las asignaciones realizadas anualmente por el CONPES con destino a las entidades, no forman parte del presupuesto de las mismas.

Los sectores de Agua Potable, Recreación y Deporte, Cultura, Inversión Forzosa y Fonpet, representan como se observa en el gráfico anterior, el 72% de Propósito General, el restante, es decir el 28% se denomina libre destinación, el cual tiene como objetivo fundamental, fortalecer los gastos de funcionamiento de los entes territoriales de categorías 4ª, 5ª y 6ª. De todas maneras, la Ley 617 de 2000 coloca unos límites, no solamente para la participación del 28% sino a todos los gastos que se realicen con Ingresos Corrientes de Libre Destinación, que no podrán superar el 80%. Este tema fue abordado en la parte inicial de este capítulo.

Para los Municipios y más como el caso de Yacuanquer, con una dependencia demasiado alta de las transferencias nacionales, es importante conocer claramente la metodología para la asignación de los recursos, que van a depender de varios factores; evaluación que se realiza a través de la información reportada anualmente al Departamento Nacional de Planeación, y la Contaduría General de la Nación quien por Ley es el ente encargado de refrendar dicha información para la determinación del monto anual asignado dentro del Sistema General de Participaciones.

Para todas las entidades es indispensable reportar esta información tanto al DNP como a la CGN, cuya reglamentación está dada en el Decreto 72 de 2005. Planeación nacional toma la información de naturaleza económica y social reportada en el aplicativo dispuesto semestralmente con este objeto. Con estos datos se busca establecer, en primer lugar la ejecución de ingresos y gastos del Municipio con los cuales se determina las asignaciones para esfuerzo fiscal y administrativo, y en segundo lugar información de indicadores de inversión específica en sectores como educación, salud, vivienda, capacidad administrativa, servicio de la deuda etc.

**Gráfico 7. Municipio de Yacuanquer criterios de distribución recursos SGP (Propósito General)**



Fuente: Esta investigación

Tal como lo muestra el Gráfico 7, los criterios básicos para la asignación de recursos para Propósito General son, en **primer lugar** la pobreza relativa, para lo cual se toma el grado de pobreza de cada distrito o municipio medido con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI, en relación con el nivel de pobreza relativa nacional. En **segundo lugar** se toma la población urbana y rural del distrito o municipio en la respectiva vigencia y su proporción sobre la población urbana y rural total del país.

Por último se encuentra la eficiencia o esfuerzo fiscal, que para los Municipios representa un incentivo dado a partir del crecimiento promedio de los ingresos tributarios per cápita de las tres últimas vigencias fiscales. De la misma manera, la eficiencia administrativa, dado para los municipios que aumenten su relación de inversión, con ingresos corrientes de libre destinación, por persona, en dos vigencias sucesivas.

La descripción que se hace del Sistema General de Participaciones, es de suma importancia para el Municipio de Yacuanquer, quien depende de estos recursos, ya que los ingresos propios como se verá más adelante son bajos, y por lo tanto acude a esta fuente de financiación.

Cuadro 12. Municipio de Yacuanquer - comportamiento de las asignaciones para Propósito General periodo 2002-2007

PROPÓSITO GENERAL	Porcentaje	Destinación	Año 2002	Año 2003	Año 2004	Año 2005	Año 2006	Año 2007
	28%	Libre Destinación	591.009.983	276.391.615	260.709.973	462.002.959	967.506.743	429.981.553
72%	Agua Potable y Saneamiento Básico	623.093.382	291.395.732	274.862.800	487.083.119	1.020.028.537	453.323.409	
	Libre Inversión	638.290.782	298.502.945	281.566.771	498.963.195	1.044.907.282	464.380.077	
	Recreación y Deporte	60.789.598	28.428.852	26.815.883	47.520.304	99.514.979	44.226.674	
	Cultura	45.592.199	21.321.639	20.111.912	35.640.228	74.636.234	33.170.006	
	Fonpet	151.973.996	71.072.130	67.039.707	118.800.761	248.787.448	110.566.685	
TOTAL			2.110.749.940	987.112.912	931.107.047	1.650.010.567	3.455.381.224	1.535.648.404

Fuente: Esta Investigación con datos del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES publicados por el Departamento Nacional de Planeación.

Como se puede observar en el cuadro anterior, las asignaciones tuvieron un comportamiento descendente desde el año 2002 hasta el 2004, lo cual se debe a los reportes de información por parte de la entidad, que en su gran mayoría no se realizaron. La asignación básica como se vera más adelante, siempre ha sido baja, por lo tanto las aspiraciones estarán enfocadas en los recursos adicionales por esfuerzo fiscal y administrativo, que se generaran cuando se demuestre el incremento de la inversión con recursos de libre destinación. Durante las vigencias 2005 y 2006, en especial este último año el esfuerzo administrativo fue muy alto superando los 2000 millones de pesos, que para un municipio tan pequeño como lo es Yacuanquer, es muy representativo y esto se ve reflejado en los niveles de inversión alcanzados, que sumados a la gestión realizada a través de proyectos de cofinanciación han permitido incrementar notablemente el gasto social.

La información que se toma para la distribución de los recursos en cada vigencia, se basa los datos reportados en el Sistema para la captura de estadísticas presupuestales SICEP diseñado por el Departamento Nacional de Planeación, que se entrega por parte de los entes territoriales de manera semestral. Así, las asignaciones para el año 2007, se basan en el informe entregado por el municipio al finalizar la vigencia 2005. Como una medida de carácter técnico y de control, la Contaduría General de la Nación anualmente refrenda los valores reportados al DNP, con base en la información contable, para lo cual toma el mayor valor en gastos y el menor en ingresos, y este será el indicador para la distribución de recursos dentro del Sistema General de Participaciones. Entre la información reportada sobre la vigencia 2004 y luego en el 2005 frente a la inversión con ingresos corrientes de libre destinación, los cambios no fueron grandes como si sucedió en entre 2003 y 2004, razón por la cual no se asignó recursos por esfuerzo administrativo.

La composición entre población urbana y rural y pobreza relativa, que son los criterios metodológicos para la asignación de recursos, se presentan en el siguiente cuadro, donde se demuestra la tesis planteada anteriormente, en la cual siempre se tendrá que aspirar al esfuerzo fiscal y administrativo, de lo contrario el valor será mínimo. Como un ejemplo, dentro del documento Conpes 104 que corresponde a la distribución de los recursos para el año 2007, la asignación básica ni siquiera corresponde a 1000 millones efectivos (descontado los aportes al FONPET). Cabe resaltar que los datos que se muestran incorporan el valor de la última doceava y mayor valor de la vigencia anterior, que se

publica generalmente en el mes de diciembre de cada año y por técnica presupuestal se incorpora para el año siguiente, así mismo las modificaciones realizadas durante cada una de las vigencias. Para el año 2002 no se presentó esta información por lo cual se tomó únicamente a partir del año siguiente.

**Cuadro 13. Municipio de Yacuanquer asignaciones por criterios de distribución Ley 715 de 2001 Propósito General periodo 2003-2007**

CONCEPTO	AÑO 2003	AÑO 2004	AÑO 2005	AÑO 2006	AÑO 2007
<b>BÁSICA</b>	260.678.604	196.826.600	N.A.	N.A.	N.A.
<b>POBLACIÓN URBANA</b>	30.589.183	39.980.681	55.341.060	58.520.959	69.803.982
<b>POBLACIÓN RURAL</b>	93.124.623	119.335.333	161.954.909	171.290.476	204.315.811
<b>POBREZA</b>	444.026.540	574.964.432	787.881.660	836.169.246	997.385.274
<b>ESFUERZO FISCAL</b>	158.693.962	0	267.486.908	261.808.386	264.143.337
<b>ESFUERZO ADMINISTRATIVA</b>	0	0	377.346.031	2.127.592.157	0
<b>PONDERACIÓN ADICIONAL POR ACTUALIZACIÓN DEL SISBÉN (para 2007)</b>	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	0
<b>Total</b>	<b>987.112.912</b>	<b>931.107.047</b>	<b>1.650.010.567</b>	<b>3.455.381.224</b>	<b>1.535.648.404</b>

Fuente: Esta Investigación con datos del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES publicados por el Departamento Nacional de Planeación.

Colombia se caracteriza como un país con demasiadas normas, y por lo tanto la gestión pública debe ser muy cuidadosa en el manejo de la misma. Temas como la contratación pública y todo lo relacionado con administración de recursos estatales, están atados a muchos procedimientos para su ejecución.

En materia financiera una de las normas de mayor cuidado en su aplicación y que afecta desde su inicio la estructura presupuestal, es la Ley 617 de 2000, con la cual se buscó desde un inicio racionalizar el gasto público debido a la problemática suscitada a finales de la década de los noventas.

Cuadro 14. Municipio de Yacuanquer Asignaciones Sistema General de Participaciones Periodo 2002-2007

SECTOR	SUBSECTOR	Año 2002	Año 2003	Año 2004	Año 2005	Año 2006	Año 2007	
SALUD	Salud Pública	28,957,567	29,297,860	28,147,490	29,435,158	30,830,952	30,944,385	
	Régimen Subsidiado Continuidad	1,099,304,069	1,125,403,571	1,309,508,628	1,285,484,288	1,311,180,538	1,286,271,033	
	Régimen Subsidiado Ampliación	487	4,000	364	12,997	170,165	16,876	
	Complemento a la prestación de servicios	0	663,257	60,325	44,214,900	38,732,147	29,383,320	
	Compensación	0		0	0	0	2,429,913	
	Fosyga	511,364,409	606,046,590	529,287,478	668,966,908	756,634,694	895,287,841	
	Aportes Patronales	69,389,000	73,553,000	74,911,000	103,927,000	117,835,000	123,559,006	
<b>SUBTOTAL SALUD</b>		<b>1,709,015,532</b>	<b>1,834,968,278</b>	<b>1,941,915,285</b>	<b>2,132,041,251</b>	<b>2,255,383,496</b>	<b>2,367,892,373</b>	
ASIGNACIONES ESPECIALES	Calidad Educativa Municipios no certificados	0	103,697,074	128,527,535	128,501,300	129,923,669	130,703,357	
	Alimentación Escolar	64,667,584	30,242,430	30,503,059	50,551,795	105,863,395	47,048,052	
	<b>SUBTOTAL ASIGNACIONES ESPECIALES</b>	<b>64,667,584</b>	<b>133,939,504</b>	<b>159,030,594</b>	<b>179,053,095</b>	<b>235,787,064</b>	<b>177,751,409</b>	
EDUCACIÓN	Participación de Educación para los Municipios no Certificados (Prestación del Servicio)	367,402,628	292,231,753	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	
	Aportes Patronales	5,331,934	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	
	<b>SUBTOTAL EDUCACIÓN</b>	<b>372,734,562</b>	<b>292,231,753</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	
PROPÓSITO GENERAL	28%	Libre Destinación	591,009,983	276,391,615	260,709,973	462,002,959	967,506,743	429,981,553
	72%	Agua Potable y Saneamiento Básico	623,093,382	291,395,732	274,862,800	487,083,119	1,020,028,537	453,323,409
		Libre Inversión	638,290,782	298,502,945	281,566,771	498,963,195	1,044,907,282	464,380,077
		Recreación y Deporte	60,789,598	28,428,852	26,815,883	47,520,304	99,514,979	44,226,674
		Cultura	45,592,199	21,321,639	20,111,912	35,640,228	74,636,234	33,170,006
		Fonpet	151,973,996	71,072,130	67,039,707	118,800,761	248,787,448	110,566,685
<b>SUBTOTAL PROPÓSITO GENERAL</b>		<b>2,110,749,940</b>	<b>987,112,912</b>	<b>931,107,047</b>	<b>1,650,010,567</b>	<b>3,455,381,224</b>	<b>1,535,648,404</b>	
<b>TOTAL ASIGNACIONES SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES</b>		<b>4,257,167,618</b>	<b>3,248,252,447</b>	<b>3,032,052,926</b>	<b>3,961,104,913</b>	<b>5,946,551,784</b>	<b>4,081,292,185</b>	

Fuente: Esta investigación, con base en los documentos publicados por el Consejo Nacional de Política Social CONPES publicados por el Departamento Nacional de Planeación.

## **2.4. DISPOSICIONES DE LAS ENTIDADES DE CONTROL Y SUS EFECTOS SOBRE EL EJERCICIO MUNICIPAL**

Dentro del ejercicio de las competencias asignadas al Estado para el control dentro de la ejecución de los recursos públicos, a través de todos los órganos creados para ello tales como las Contralorías Departamentales, la Contaduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Departamento Nacional de Planeación y las Secretarías de Planeación Departamentales, y dentro de sus competencias la Procuraduría.

Cada una de estas entidades ha venido desarrollando sus funciones y para el cumplimiento de ello se diseñaron varias herramientas. De hecho en los últimos tres años se le ha dado un giro bastante grande frente a la vigilancia dentro de la labor pública, apoyados de las herramientas informáticas y bajo un enfoque procedimental con el fin de facilitar la labor de las entidades que se están supervisando.

A pesar de ello hay varias deficiencias de estas entidades, las cuales no se han colocado de acuerdo sobre mecanismos conjuntos para ejercer el control y auditoría. Cada una de las entidades viene diseñando instrumentos para la recolección de información, basados en las necesidades específicas de cada una de ellas, que en vez de contribuir al desarrollo de la entidad causan muchos tropiezos, ya que se conjugan una serie de informes que representan el empleo de mucho tiempo.

La Contraloría General de la República, mediante la Resolución Orgánica No. 5544 de 2003, reglamentó la entrega de un informe trimestral con el objeto de consolidar las estadísticas fiscales de los entes territoriales en el aplicativo SÍDEF. Dentro de esta información se compila las ejecuciones presupuestales y la programación de ingresos y gastos, programación y ejecución de reservas, programación y ejecución de cuentas por pagar, programación y ejecución de PAC y estadísticas de personal y costo. Con base en esa información se hace la vigilancia y se emiten conceptos sobre la calidad y validez de la misma. En realidad el diseño es demasiado ambiguo y compila demasiada información, sin desplegarla de una forma más amplia ya que los catálogos de cuentas no son adecuados para ninguna entidad y por ello las conclusiones a las cuales se pueda llegar no serán las mejores.

A la vez el Departamento Nacional de Planeación, semestralmente solicita la información presupuestal mediante el aplicativo SÍCEP, donde también se compila prácticamente la mismo que la Contraloría (en materia presupuestal) cambiando únicamente el mecanismo de distribución de los recursos por cada una de las fuentes de proveniencia, estableciendo con ello la forma como fueron gastados. Con base en los resultados de esta evaluación, se establece la posible inversión con ingresos corrientes de libre destinación, así como el esfuerzo fiscal medido como el incremento en el recaudo de recursos propios. Para el Municipio es muy importante ya que de esta manera se establece la asignación de los recursos como participación dentro del Sistema General (Ley 715 de 2001), una vez refrendada la información por parte de la Contaduría General de la Nación. En el aplicativo también está contemplada la información de personal, educación, salud, medio ambiente, agua potable y saneamiento básico, deuda pública, y en el último año se realizó una evaluación parcial sobre la ejecución parcial del plan de desarrollo municipal.

La labor de la Contraloría Departamental, quien en realidad es la encargada de realizar la auditoria a la cuenta presentada por cada uno de los municipios, también presenta varios cambios frente al cumplimiento de sus funciones. La entrega de la información ya no se hace de manera trimestral, sino anual, a partir del diseño de un software con el cual se realiza la captura de los reportes financieros de los entes territoriales. En el Departamento de Nariño, se realizó la entrega con esta metodología a partir del año 2006 (auditoria de la cuenta correspondiente al año 2005) con bastantes complicaciones debido a la extensión y las limitaciones de la herramienta dispuesta para ello. Además se entregó los soportes físicos, frente a lo cual surgieron muchos inconvenientes, que serán de manejo y deberán ser evaluados cabalmente, de lo contrario deben buscar otro mecanismo.

La auditoria realizada se hace sobre hechos causados, y así realmente no se está cumpliendo con las funciones que por su naturaleza debe cumplir dentro del Estado. El ejercicio de la Contraloría debe ir más allá, basado en hechos reales que tengan un impacto sobre las entidades vigiladas y no de la forma que se está haciendo. Con esto se genera muchos problemas a los funcionarios que se desempeñaron en determinados cargos, especialmente los de nivel directivo, sobre los cuales recaen los posibles requerimientos y después de varios años de haberse cumplido los hechos, es difícil entrar a evaluarlos por muchos motivos uno de los cuales el factor político. Para las entidades es una situación compleja, una vez tomadas algunas determinaciones y actuaciones administrativas, no se puede realizar ningún correctivo si la auditoria se hace después de varios años, cuando los funcionarios ni siquiera estén dentro de la administración.

Desde el nivel central se han implementado nuevas herramientas para la vigilancia especialmente en el campo de la contratación pública. Por ello la Contraloría General de la República, a partir del año 2006 y en cumplimiento del Decreto 3512 de 2003 y el Decreto 2170 de 2002 colocó en marcha el Sistema de Vigilancia para la Contratación Estatal SICE, que es un proyecto muy grande que tiene como objetivo que toda la contratación realizada por las entidades, esté a disposición del público. Con ello se trata también que las pequeñas empresas tengan acceso a la información sobre la demanda de bienes y servicios para cada año, tomada de los planes de compras inscritos por la entidad hasta el mes de febrero de cada vigencia. Los proveedores al reportar los precios para cada uno de los bienes y/o servicios, ofrecen a las entidades un marco para adquirirlos, que se convierte en una referencia importante, que servirá para mejorar las condiciones bajo las cuales se adquieren y con ello la eficiencia para el Estado en cuanto a la inversión de sus recursos. El proceso ha sido lento y los resultados no han sido palpables hasta el momento, existen dificultades muy grandes ante todo en las zonas muy apartadas, donde los gastos adicionales son muy grandes y por otra parte, las pequeñas empresas debido a los costos que representa la inscripción que son altos, no han podido acceder a esta plataforma y de esta forma no pueden participar en las convocatorias públicas, tan solo en los gastos que corresponden al 10% de la menor cuantía en los términos que lo establece la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios.

## **2.5. CONSIDERACIONES FINALES**

Dentro de este capítulo se ha podido desarrollar parte de la normatividad vigente en materia presupuestal, pudiendo determinar la magnitud de la aplicación y sus efectos sobre la labor

administrativa en cada una de las entidades territoriales. Por lo tanto es imprescindible su tratamiento y en el caso de municipios pequeños, con una bajo nivel de ingresos propios, que entran a depender en un porcentaje demasiado alto de las asignaciones realizadas a través del Sistema General de Participaciones y las demás fuentes externas, el conocimiento de su funcionalidad debe ser muy amplio, tratando de aprovechar beneficios derivados como ya se mencionó por esfuerzo fiscal y administrativo, con lo cual se pueden conseguir recursos adicionales para los diferentes sectores, de hecho las asignación básica es muy baja, y realmente no es suficiente para las necesidades que se debe atender.

Para los funcionarios públicos más que una propuesta, la recomendación va hacia el estudio profundo de esta temática, de hecho en el ejercicio profesional se presentan muchos inconvenientes en la aplicación de las normas, es algo normal dentro del sector público; por ello se debe tener las herramientas suficientes para atenderlas y evitar problemas para la entidad.

En este caso se tocó tres de las normas básicas que tocan de manera directa el desempeño administrativo de la entidad, y sobre cada una de ellas existen muchos temas adicionales que se derivan de la aplicación de su contenido. Cada día las entidades se ven abocadas en el cumplimiento de las disposiciones de las órganos de control, un ejemplo claro de ello es el sistema de vigilancia para la contratación estatal SICE, que le da un nuevo marco a la contratación pública, al cual debe adaptarse el sector privado, que necesariamente lo va a hacer, la demanda que representa el Estado dentro de la economía en cuanto a la adquisición de bienes y servicios es alta, y por lo tanto siempre será un buen cliente. En este contexto, y en cumplimiento del artículo 1º del decreto 2170 de 2002, también surge el Portal Único de Contratación, que se convierte en otra herramienta para mejorar los mecanismos utilizados para la contratación pública, tratando de hacerla más amplia a partir de un mayor acceso a la información por parte quienes ofrecen los bienes y servicios. En el momento, estas dos herramientas se encuentran en funcionamiento aunque los resultados todavía no son palpables, ya que tanto la demanda (Estado) y la oferta (proveedores) han tenido que adaptarse al mismo, mejorando enormemente sus sistemas de información, que se convierten en la base fundamental en el servicio que presta el Estado.

Sobre el tema de tecnología y manejo de los sistemas de información existen muchos avances y poco a poco las entidades se han adaptado a ellos, de hecho en la actualidad ya son muy pocas las prácticas utilizadas hace tres o cuatro años, con declaraciones virtuales de la mayor parte de la información, que se pone a disposición del público en la red.

En cuanto a la racionalización del gasto público y la responsabilidad fiscal, es un tema demasiado amplio que implica la visualización de las finanzas bajo un concepto ético, que hace un llamado a los gobernantes a cumplir las funciones determinadas en la Ley, y hacer del Estado un patrimonio de todos, el cual se debe salvaguardar.



### **3. ESTRUCTURA Y COMPORTAMIENTO DE LAS RENTAS**

#### **3.1 ESFUERZO FISCAL Y COMPORTAMIENTO DE LOS RECURSOS PROPIOS**

Dentro de los lineamientos de la nueva economía, es una prelación, el esfuerzo al interior de las regiones, donde se deben buscar todas las herramientas que permitan aprovechar todos los elementos endógenos, de tal manera que se pueda conseguir el desarrollo desde el interior, visto a partir del mejoramiento en todos los campos, siendo el Estado uno de los principales actores.

La Constitución Política de 1991, hace un llamado a los entes territoriales, les da nuevos instrumentos, el objetivo, hacer de la descentralización una realidad. Para ello inició con la participación dentro de los ingresos corrientes de la nación a través del sistema de transferencias, la elección popular de alcaldes, es decir que se puedan gobernar por autoridades propias; así mismo, se entregan nuevas competencias que ya fueron contempladas en la misma Constitución, quien define al Municipio como la entidad fundamental dentro de la división político – administrativa del Estado.

En la llamada nueva economía, el papel del Estado se traslada hacia garantizar las condiciones institucionales para que el capital privado se pueda desarrollar ampliamente; los procesos de modernización implicaron precisamente eso, la Carta Magna es el primer paso que muestra el objetivo que se persigue en la nueva era, la de la globalización, la consolidación de un imperio, el dar rienda suelta al neoliberalismo.

Los Municipios no han sido ajenos a este proceso, desde la misma asignación de los recursos por parte del Gobierno Nacional, se da por entendido cuales son los sectores prioritarios, y en el momento que hay vacíos y problemas fiscales, como precisamente se presentó en la década de los noventa con un crecimiento desmesurado del gasto público, el origen era las transferencias hacia los entes territoriales, por lo tanto la solución desde luego sería recortarlas.

En ese momento se empieza a desarrollar los procesos de ajuste, sin tener en cuenta por ejemplo que el servicio de la deuda, interna y externa, representa más del 30% del presupuesto anual de la nación, y los problemas fiscales del Estado para todos es claro y siempre han estado relacionados con este aspecto.

Los avances que se han realizado son importantes, y la justificación es buena, de hecho el Estado debe ser eficiente como toda organización, de lo contrario tiende a fracasar y en este caso no puede suceder por que se pondría en peligro el desarrollo socioeconómico de una sociedad. Las funciones del Estado son muchas y una de ellas es precisamente el garantizar la correcta inversión de los recursos públicos; las finanzas estatales son tan importantes que son el eje para desarrollar y emprender cualquier iniciativa, si no existen los recursos suficientes ningún proyecto será una realidad.

Como se describió en la parte inicial de esta investigación, cuando se hacía un recuento de los principales hechos frente al comportamiento de la economía colombiana, especialmente en la década de los noventa; estos se convirtieron en la antesala para la serie de reformas cuyo objetivo esencial era racionalizar el gasto del Estado, así mismo se buscó que los territorios tuvieran nuevas fuentes de ingresos, despertando en ellos un esfuerzo y eliminando de esta manera la denominada pereza fiscal, ya que los Municipios dependían demasiado de las transferencias realizadas desde el nivel central. El caso que se discutirá mas adelante es, si en verdad se consiguió la meta trazada.

En este marco surgen normas tendientes a direccionar la política de endeudamiento de los entes territoriales, racionalizar su gasto, se realizaron cambios en el sistema de transferencias y se hacen ajustes en cuanto al manejo presupuestal, tratamiento de las reservas y se empieza a trabajar criterios más amplios fundamentalmente los relacionados con la planeación, los objetivos de largo plazo y la responsabilidad frente al manejo de las finanzas públicas.

El periodo base de esta investigación es decir 2004-2007, se maneja bajo estas premisas y el Municipio de Yacuanquer no ha sido ajeno a esta situación; los resultados obtenidos en materia financiera tienen como origen en la mayoría de los casos, la aplicación de estas normas de las cuales no se puede alejar, por lo tanto será necesario tenerlas en cuenta en todo momento tanto para analizar hechos puntuales, como para realizar las proyecciones.

En primer lugar, se toma como base el comportamiento de los recursos propios, la forma como se han venido tratando, la estructura de cada uno de los mismos, pudiendo sacar conclusiones importantes frente a su tratamiento en el futuro y el potencial que representan dentro de las finanzas del Municipio, teniendo en cuenta el entorno político y económico del país, lo cual significa que se deberá prever los estimativos de recaudo pensando además en las otras fuentes de financiamiento, que permitirán en su conjunto solventar los gastos de inversión necesarios para el desarrollo de esta localidad.

Antes de iniciar la descripción de cada uno de las fuentes de recursos propios con que cuenta el Municipio de Yacuanquer en la actualidad, es necesario contextualizar su realidad económica de tal manera que el análisis sea mucho más pragmático y las conclusiones y recomendaciones sean realistas, ajustadas a hechos que verdaderamente se puedan cumplir.

- La actividad económica desarrollada en esta localidad, realmente es demasiado baja en cuanto a su valor, con una población ubicada en un 75% en la zona rural y dedicada a labores propias de esta zona. La producción agrícola es en su mayoría de autoconsumo, con procesos incipientes que no permiten obtener grandes excedentes; el grado de tecnología aplicado es muy bajo, y se conservan muchos rasgos de la economía feudal, que se explica ante todo por los volúmenes de producción que se manejan, que no justifican la inversión de grandes capitales que a esta escala nunca se recuperarían.

Otra de las dificultades que tiene el sector agrícola es la aversión a asociarse, que forma parte de la cultura campesina de esta zona, en donde es muy complicado trabajar con proyectos donde estén implícitos varios agricultores, siempre se va a colocar de por medio sus intereses particulares y por otro lado, al haber un grado de tecnificación tan bajo, los

riesgos y la vulnerabilidad ante los fenómenos naturales son altos, que colocan en duda el cumplimiento de los posibles compromisos que puedan adquirir.

Otra de las actividades importantes es la ganadería y en general la actividad pecuaria, cuyas características son muy similares a la agricultura, es decir, bajos volúmenes, carácter extensivo, y escaso o nulo grado de tecnificación. A pesar de esto, este sector ha venido ampliando su participación, debido al menor riesgo que se corre por parte del campesino, ante todo en lo relacionado con problemas climáticos que padece esta zona.

En los últimos años también surgieron iniciativas relacionadas con la explotación de minerales como la arena, que se fortaleció con el auge de la construcción y ante la cercanía del Municipio, se convirtió en un factor preponderante que permitió la ampliación de esta actividad. Durante varios años pasó a ser una fuente muy importante de empleo, sobre todo para la mano de obra no calificada, pero hoy en día tiene muchas dificultades; la escasa seguridad en el proceso de explotación ha llevado a que los órganos competentes no les hayan expedido la debida licencia de explotación, convirtiéndose en una actividad ilegal.

En el casco urbano, el sector más importante es el terciario; los establecimientos dedicados al comercio y los servicios se convierten en lo más destacado en este renglón, siendo muy pequeños, de hecho su mercado es el casco urbano, con lo cual pasa a ser otra actividad de autoconsumo.

Con esta pequeña descripción se puede entender las características básicas de la actividad económica en el Municipio, no es de interés para el caso de esta investigación el entrar a evaluar actividades en particular. Las fuentes de empleo realmente son demasiado bajas, razón por la cual la población es muy flotante, siendo la capital del Departamento de Nariño y por otro lado el Departamento del Putumayo los destinos más comunes para los oferentes de trabajo de esta región. La cercanía con el Municipio de Pasto, favorece que se presenten estos hechos y que la dependencia sea de tal magnitud.

Indudablemente, parte de los ingresos que percibe el Estado, dependen del comportamiento de la actividad económica, en este caso solo se hará referencia a las rentas cedidas a los Municipios tales como el impuesto de industria y comercio unificado y los que gravan ciertas actividades en particular. Al tener este panorama, de entrada no se puede esperar que los recaudos sean altos, y de esta manera se van a presentar cada uno de los ingresos, teniendo en cuenta siempre el contexto en el cual se desenvuelven.

**3.1.1. Impuesto predial unificado.** En materia tributaria, el único órgano competente para crear tributos es el Congreso Nacional condicionado sólo por la Constitución. En esta medida, las Asambleas y Concejos Municipales, tendrán como función, adoptar estas medidas y adaptarlas de acuerdo a las necesidades de cada uno de sus territorios. El artículo 338 de la Carta Magna, le da esta facultad al Congreso y establece los límites de las corporaciones del orden territorial.

**3.1.1.1 Estructura del impuesto.** A partir de 1990 se fusionan varias contribuciones relacionadas y se establece el denominado “impuesto predial unificado”, que agrupa el impuesto predial reglamentado mediante el Decreto 1333 de 1986 y demás normas

complementarias, especialmente las leyes 14 de 1983, 55 de 1985 y 75 de 1986; el impuesto de parques y arborización regulado por el mismo decreto, el impuesto de estatificación socioeconómica creado por la Ley 9 de 1989 y la sobretasa de levantamiento catastral a que se refieren las Leyes 128 de 1941, 50 de 1984 y 9 de 1989. Posteriormente se ha ido modificando aspectos puntuales frente al tratamiento de este impuesto, dentro de los más relevantes la Ley 44 de 1990.

Este impuesto es directo es decir, tiene en cuenta las condiciones individuales del sujeto pasivo, gravando la propiedad de la tierra. Corresponde al orden municipal, y por lo tanto al ente territorial realizar la administración, recaudo y control de este tributo.

**Sujeto activo:** es la entidad territorial que tiene derecho a exigir el pago del tributo y goza de las facultades para su administración, recaudo y control. En este caso, la administración de cada uno de los municipios.

**Hecho generador:** es el presupuesto establecido en el ordenamiento jurídico, cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria. En el impuesto predial, la posesión del inmueble genera la obligación a realizar la contribución a favor del municipio.

**Sujeto Pasivo:** será desde luego el propietario del bien inmueble.

**Base Gravable:** es la cuantificación o medición del hecho imponible que permite determinar el valor de la obligación. Para el caso del impuesto predial, esta base es el avalúo realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, quien anualmente realiza los ajustes y entrega dicha información a los Municipios.

**Tarifa:** de acuerdo a la Ley 9 de 1989 y 44 de 1990, es un porcentaje determinado sobre la base gravable, que en este caso oscila entre el 1 por mil y el 16 por mil y es fijado anualmente por los Concejos Municipales. Para el Municipio de Yacuanquer, esta tarifa fue del 5 por mil para las vigencias 2004 y 2005 y del 6.5 por mil a partir del año 2006, según lo dispuesto en el Acuerdo No. 008 del 23 de febrero 28 de 2005, aprobado por el Concejo Municipal.

Estas son las características esenciales para iniciar el análisis de un tributo, que es de los más importantes dentro de las rentas municipales. Cabe aclarar que del total del recaudo, una parte equivale a la sobretasa ambiental, con destino a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables manejada por la Corporación Autónoma Regional de la zona, en este caso CORPONARIÑO. El porcentaje destinado a este objeto, no podrá ser inferior al 15% ni superior al 25.9%, además, se puede optar en lugar de esto, una sobretasa que no podrá ser inferior al 1.5 por mil, ni superior al 2.5 por mil. El porcentaje que destinen los Municipios es fijado anualmente por los Concejos Municipales. Para el caso del Municipio de Yacuanquer, se ha conservado en el 1.5 por mil, el valor trasladado como sobretasa ambiental.

Dentro de la estructura económica del Municipio de Yacuanquer, una de las características importantes es su vocación agrícola, y dentro de ella la producción de autoconsumo. Las actividades se desarrollan en la mayoría de los casos dentro de microfundios, ya que la

población ha crecido y la frontera agrícola ha permanecido constante, llevando a que día a día se parcele mucho más los predios. En el siguiente cuadro se muestra dicha situación, como un contexto de la distribución de la tierra.

Cuadro 15. Municipio de Yacuanquer distribución de predios por extensión año 2007

Rango por hectáreas	No. de predios	Porcentaje
menores de una	3,599	56.13%
entre una y dos	987	15.39%
Más de dos hasta cinco	891	13.90%
Más de cinco hasta cien	847	13.21%
más de cien	88	1.37%
<b>Total</b>	<b>6,412</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Esta Investigación con base en la información del IGAC para el año 2007

Como se puede observar en el cuadro anterior, la mayoría de los predios son menores de una hectárea y más del 70% inferiores a dos; así, los avalúos también lo serán y esto se vera reflejado en la base gravable para la liquidación del impuesto predial. Además, este es un buen punto de partida para el análisis del desempeño económico del municipio, que desde luego tiene mucha importancia desde el punto de vista impositivo; este debe ser de carácter progresivo afectando la capacidad real de los contribuyentes.

Para el caso de esta investigación, más que la distribución de los predios por extensión, es de mayor importancia la base gravable sobre la cual se va a cobrar el impuesto, que en este caso es el avalúo determinado por el IGAC, y ajustado anualmente por el Gobierno Nacional previa autorización del CONPES. La actualización catastral, según lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley 14 de 1983 debe realizarse **al menos cada cinco años**, con el fin de revisar los elementos físico y jurídico del catastro y eliminar las posibles disparidades en el avalúo catastral originadas en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario.

En el Municipio de Yacuanquer, la última actualización que se realizó fue para el año 1993, razón por la cual es de suma importancia acatar esta norma con el fin de dar cumplimiento a estas disposición y así permitir que los avalúos se ajusten a la realidad, eliminando también muchos de los errores que en el momento existen y que no permiten obtener una información más real.

Esta es una necesidad apremiante para el Municipio, no solo desde el punto de vista del recaudo y la generación de una mayor cantidad de recursos propios, sino también en la parte social, donde existen enormes inconvenientes para ejercer su propiedad, sobre lo cual hay muchos factores que inciden, siendo uno de ellos precisamente los errores en el manejo de la información, que al no estar actualizada, constantemente la ciudadanía está presentando las quejas ante las oficinas de atención. Cabe aclarar que esta función es exclusiva del IGAC quien es el encargado de hacer la revisión, pero desafortunadamente deja muchas cosas inconclusas. Desde 1993, por lo menos se debieron hacer tres actualizaciones catastrales, esto implicaría tener un censo real y además permitiría

solucionar muchos inconvenientes a la comunidad. Dentro de los alcances de esta investigación sería inoperante realizar la descripción de toda la problemática, pero se deja en claro su existencia y no solo para este municipio sino para muchas partes del país.

Cuadro 16. Municipio de Yacuanquer estructura catastral por avalúo año 2007

Rango de avalúos en pesos	No. Predios	%	Urbanos	%	Rurales	%
Menos de 100.000	447	6.97%	8	1.79%	439	98.21%
Entre 100,000 y 500,000	1662	25.92%	288	17.33%	1374	82.67%
Más de 500,000 Hasta 1,000,000	1250	19.49%	179	14.32%	1071	85.68%
Más de 1,000,000 Hasta 3,000,000	1657	25.84%	246	14.85%	1411	85.15%
Más de 3,000,000 Hasta 5,000,000	541	8.44%	134	24.77%	407	75.23%
Más de 5,000,000 Hasta 10,000,000	490	7.64%	70	14.29%	420	85.71%
Más de 10,000,000 Hasta 20,000,000	200	3.12%	49	24.50%	151	75.50%
Más de 20,000,000 Hasta 100,000,000	151	2.35%	8	5.30%	143	94.70%
Más de 100,000,000	14	0.22%	2	14.29%	12	85.71%
<b>Total</b>	<b>6412</b>	<b>100.00%</b>	<b>984</b>	<b>15.35%</b>	<b>5428</b>	<b>84.65%</b>

Fuente: Esta Investigación con base en la información del IGAC para el año 2007

En el Cuadro 16 se muestra los avalúos de los 6.412 predios reportados en la base de datos del IGAC, de ellos el 6.97 % tienen una base gravable inferior a los cien mil pesos, y en total suman 447 predios entre urbanos y rurales. Solo como ejemplo, si el avalúo es exactamente cien mil pesos, el contribuyente pagaría cada año como impuesto 500 pesos.

Haciendo un análisis general, el 52% de los predios tienen un valor según el IGAC inferior a un millón de pesos, es decir los contribuyentes aportarían como máximo cinco mil pesos al año. Con una cifra más grande, el 78% de los predios están avaluados con menos de tres millones de pesos, es decir, como máximo aportarían quince mil pesos anuales al Municipio. Teniendo en cuenta los avalúos comerciales y fundamentalmente la situación real de dichos predios, donde muchos de estos ya están urbanizados y otros son urbanizables no urbanizados, se puede ver que esta información está totalmente desactualizada, inclusive muchos de los predios donde en el momento ya existen edificaciones, figuran únicamente como terrenos sin ningún tipo de modificaciones ni mejoras. Sobre estas propiedades se pueden aplicar tarifas más altas según lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley 44 de 1990.

Cuadro 17. Municipio de Yacuanquer base gravable para liquidación de impuesto predial año 2007

Concepto	Pedios Urbanos	%	Pedios Rurales	%	Total
Cantidad	984	15%	5,428	85%	6,412
Avalúo Promedio	2,955,150	89%	3,403,706	102%	3,334,869
Base gravable	2,907,867,500	14%	18,475,313,600	86%	21,383,181,100
Valor a recaudar por año*	14,539,338	14%	92,376,568	86%	106,915,906

\* El valor solamente incluye el impuesto predial con una tarifa del 5 por mil

Fuente: Esta Investigación con base en la información del IGAC para el año 2007

En el Cuadro anterior, se observa una situación que no es consecuente desde ningún punto de vista; el avalúo promedio de los predios rurales es superior a la de los predios urbanos, representando el de estos últimos únicamente el 89% del promedio, mientras para los rurales es del 102%, es decir por encima de ese promedio pero al ser mayor cantidad, se acercan más a la media aritmética. Dentro del potencial de recaudo, los predios urbanos solo participarían con el 14% mientras que los rurales lo harían en el 86%; utilizando criterios como la equidad, la distribución del gasto debería seguir estas proporciones.

El Estatuto de Rentas del Municipio de Yacuanquer, aprobado mediante Acuerdo No. 008 de febrero 23 de 2005, ofrece herramientas para realizar un recaudo más equitativo, básicamente a través de la estratificación de los predios, pero para utilizar esa herramienta es necesario inexorablemente la actualización catastral, y además las disposiciones contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial, que tiene una vigencia únicamente hasta el año 2008.

Por exigencia de las mismas entidades de control y en especial de la Procuraduría General de la Nación, se ha emprendido una campaña general para exigirles a los entes territoriales el cumplimiento de la legislación en esta materia, pero hasta el momento no se ha iniciado, debido a los altos costos que representa. Para el Municipio de Yacuanquer, la actualización catastral tendría un precio aproximado de \$ 120.000.000, de los cuales el IGAC financiaría el 25%, lo mismo que Corponariño; el municipio el 50% restante. Otra de las razones por la cual no se ha realizado, es por que esto representa una medida antipopular y nadie se quiere arriesgar a ello, pero necesariamente, se debe hacer.

**3.1.1.2. Comportamiento del recaudo.** Teniendo en cuenta las características básicas dentro del manejo de este impuesto, es momento de revisar el comportamiento dentro de la estructura de rentas del municipio, y los elementos que lo constituyen.

Cuadro 18. Municipio de Yacuanquer - comportamiento impuesto predial periodo 2003-2007

Concepto	Valor Recaudado en pesos				
	Año 2003	Año 2004	Año 2005	Año 2006	Año 2007*
Predial Unificado	30.785.958	85.893.830	36.782.706	54.073.294	13.742.806
Participación dentro del presupuesto de la vigencia	0,81%	1,66%	0,52%	0,62%	0,41%
Participación dentro del presupuesto definitivo de recursos propios**	79,54%	64,56%	73,33%	58,94%	8,25%

\*Datos provisionales tomados de la ejecución presupuestal hasta el mes de marzo de 2007

\*\* No se incluye como recursos propios las asignaciones por concepto de SGP

Fuente: Alcaldía Municipal de Yacuanquer. Cálculos del Autor. Yacuanquer. 2007.

A pesar de ser una fuente importante dentro de los ingresos del Municipio, el recaudo por concepto de impuesto predial es bajo, las razones ya fueron expuestas dentro de los elementos constitutivos del impuesto, que están relacionados básicamente con su base gravable, que se encuentra desactualizada. El comportamiento del año 2004, se explica por las medidas adoptadas dentro de la administración municipal con el fin de normalizar la cartera que en el momento era alta, razón por la cual se realizaron descuentos importantes que fueron hechos efectivos por los contribuyentes.

De todas maneras, la participación dentro del presupuesto total, en promedio es muy baja, no alcanza ni siquiera el 1%, lo cual debe ser tenido en cuenta para las futuras gestiones ante la necesidad apremiante de incrementar los recursos propios, no solo por exigencia legislativa sino también por las necesidades apremiantes del Municipio. En el primer capítulo se hace un estudio de los ingresos por concepto de Sistema General de Participaciones y de ahí se derivan las conclusiones de la dependencia tan grande que sobre esta clase de recursos existe, lo cual representa una debilidad aguda.

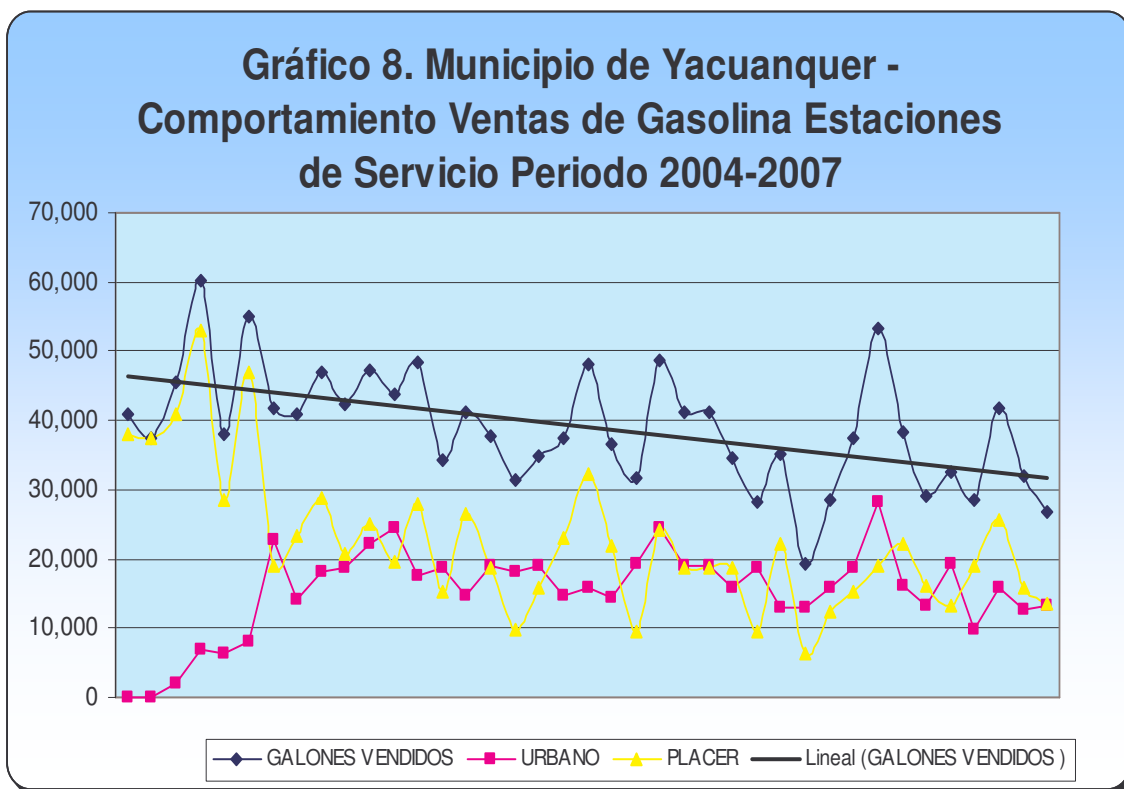
Dentro de los recursos propios la participación es baja, llegando a ser más importantes las estampillas, y los ingresos que afortunadamente fueron cedidos por el Gobierno Nacional como la sobretasa a la gasolina, que es lo más relevante sin depender siquiera de la gestión municipal ya que el porcentaje fue fijado desde el Congreso de la República.

**3.1.2. Sobretasa al combustible motor.** El valor a cobrar por este concepto se encuentra definido en el artículo 55 del de la Ley 788 de 2002 que modifica el artículo 122 de la Ley 488 de 1998. La tarifa que se fija para cobrar por este concepto es del 18.5% para los municipios y distritos, el 6.5% para el departamento y el 25% en el caso del Distrito Capital. La base gravable está constituida por el valor de referencia de venta al público de la gasolina motor tanto extra como corriente y del ACPM, por galón, que certifique mensualmente el Ministerio de Minas y Energía. De esta manera, los municipios tienen un ingreso muy importante para el desarrollo de sus programas y proyectos.



Durante mucho tiempo, este ingreso se manejó con una destinación específica hacia el mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura vial, luego la Corte Constitucional lo declaró inexecutable ya que se trataba de una renta propia y por lo tanto serían los municipios los que definirían su destinación. Así, los Concejos municipales serían los encargados de definir la forma como se manejarían estos recursos. En el Municipio de Yacuanquer, el recaudo por este concepto en un 80% es de libre destinación y el excedente, es decir el 20% se dedica para actividades relacionadas con el mantenimiento vial.

Uno de los hechos importantes dentro del manejo de la sobretasa a la gasolina, es la incorporación a partir del año 2005 de un porcentaje de alcohol carburante que equivale al 10%; como la norma grava únicamente el combustible, esta parte queda exenta inclusive del impuesto al valor agregado según lo señalado en los artículos 31 y 88 de la Ley 782 de 2002. La metodología para el cálculo de la sobretasa a la gasolina se encuentra contenida en la Resolución No. 180836 de julio 25 de 2003, dictada por el Ministerio de Minas y Energía.



Fuente: Esta investigación

Como se pudo observar en el gráfico anterior, el comportamiento en el consumo de combustible es decreciente a partir del año 2004, y a pesar de la subida en los precios de la gasolina, que ha sido una constante, no se ha logrado compensar este efecto, y sumado a esto, la incorporación del porcentaje de alcohol carburante el cual no está gravado, la situación es más complicada aún. Se esperaba que con la apertura de una nueva estación de servicio en el casco urbano del municipio, el consumo se incrementara sustancialmente,

pero esto no sucedió; los niveles alcanzados en el mes de abril de 2004, donde se llegó al tope de los 60 mil galones, donde la estación ubicada en sector denominado el Placer participaba con 53 mil, no se ha vuelto a repetir, y esto es lo que muestra el siguiente cuadro.

Los promedios mensuales que en el año 2004 se ubicaban en 45 mil galones, para el año 2006 pasaron a ser de tan solo 33 mil, y como resultado de ello también se da una disminución en la participación para el municipio. Con la aplicación de la norma de incorporación del alcohol carburante, el Municipio de Yacuanquer ha dejado de percibir 49 millones de pesos en 17 meses, es decir un promedio de 2.8 millones de pesos mensuales. De haberse mantenido el consumo del año 2004, el municipio habría recaudado 168.5 millones más, que es una suma importante dadas las condiciones frente a su estructura de ingresos que ya fueron analizadas en este capítulo. Las decisiones del gobierno nacional y el mismo Congreso de la República deben tener en cuenta los efectos fiscales de las medidas tomadas; si en un municipio pequeño como Yacuanquer los resultados son estos, los efectos en otros serán mucho más grandes. Para Yacuanquer, quien dentro de sus ingresos propios depende prácticamente en más del 60% del recaudo por sobretasa, todas las variables que intervengan en el mismo serán sumamente importantes.

Cuadro 19. Municipio de Yacuanquer-comportamiento sobretasa a la gasolina periodo 2004-2006

INDICADOR	GALONES VENDIDOS	TOTAL ESTACIÓN CASCO URBANO	TOTAL ESTACIÓN EL PLACER	GASOLINA CORRIENTE		GASOLINA EXTRA		BASE GRAVABLE	TOTAL DECLARADO
				GALONES	PRECIO	GALONES	PRECIO		
Total Periodo 2004-2006	1,518,568	600,727	917,841	1,471,204	155,649	44,479	94,326	5,802,149,228	1,073,391,900
Promedio mensual del periodo	38,938	15,403	22,394	37,723	3,991	1,140	2,419	148,773,057	27,522,869
Promedio mensual año 2004	45,030	11,994	31,747	43,742	3,468	1,288	1,949	157,841,516	29,200,417
Promedio mensual año 2005	39,263	17,864	20,341	37,965	4,003	1,058	1,786	156,012,567	28,862,325
Promedio mensual año 2006	33,884	16,725	16,081	32,806	4,329	1,078	2,507	133,969,994	24,784,250

Fuente: Alcaldía Municipal de Yacuanquer. Cálculos del Autor. Yacuanquer. 2007.

En este cuadro se tomo únicamente año completos, ya que los promedios también se ven afectados por las estacionalidades razón por la cual no se podía incluir el año 2007, a no ser que se compare comportamientos por trimestres.

El comportamiento del recaudo por este concepto se muestra en el siguiente cuadro, donde también se puede observar la importancia dentro de los recursos propios, y en especial los de libre destinación, con un promedio de participación muy alta. A partir de octubre de 2006, se convierte en la fuente más representativa como fruto de la transformación de la naturaleza jurídica del Centro de Salud, cuyos recursos por venta de servicios ya no son manejados por el municipio.

Cuadro 20. Municipio de Yacuanquer - Comportamiento de la Sobretasa a la Gasolina Periodo 2003-2007

Concepto	Valor Recaudado en pesos				
	Ano 2003	Ano 2004	Ano 2005	Ano 2006	Ano 2007*
Sobretasa a la Gasolina	245,274,000	350,407,000	346,417,952	297,411,000	72,228,000
Participación dentro del presupuesto de la vigencia	5.97%	6.13%	4.59%	3.24%	2.01%
Participación dentro del presupuesto definitivo de recursos propios **	79.54%	64.56%	73.33%	58.94%	13.92%

\*Datos provisionales tomados de la ejecución presupuestal hasta el mes de marzo de 2007

\*\* No se incluye como recursos propios las asignaciones por concepto de SGP y venta de servicios de salud

Fuente: Alcaldía Municipal de Yacuanquer. Cálculos del Autor. Yacuanquer. 2007.

**3.1.3. Otros ingresos propios.** Dentro de este grupo se encuentran todos los demás ingresos tanto tributarios como no tributarios, que hacen parte del presupuesto de rentas del Municipio de Yacuanquer. Dentro de ellos estarán las estampillas, Proanciano, Procultura y Publicación de Contratos que como se vera más adelante son muy relevantes; el impuesto de industria y comercio, degüello de ganado menor, alquiler de maquinaria, venta de pliegos para las convocatorias públicas, como lo son las invitaciones y licitaciones públicas, certificados y paz y salvos, impuestos por la extracción de materiales, y otros ingresos ocasionales, que se consideró no relevantes para trabajarlos de manera individual.

En estos ingresos tienen una participación muy importante los recaudos por estampillas, que con la modificación realizada en el año 2005, cuando se expide el Estatuto de Rentas del Municipio de Yacuanquer (Acuerdo No. 008 de febrero de 2005) pasan a ser una fuente muy importante, a pesar de tener una destinación específica por la normatividad que las regula. Su comportamiento tiene una relación directa con el presupuesto y la contratación que tenga el municipio, por ello, a medida que este va creciendo, los valores que se recaudan son más altos, y es lo que pasó en el año 2006.

Por otra parte, el impuesto de Industria y Comercio reglamentado básicamente por el Decreto No. 1333 de 1986 y la Ley 49 de 1990 que grava el desarrollo de actividades comerciales, industriales y de servicios, no ha tenido un comportamiento satisfactorio dentro de las rentas del municipio, y se debe a que esta clase de actividades son desarrolladas a una escala muy baja, tal y como se describió en la parte inicial de este capítulo, razón por la cual los reportes son mínimos y aún no se ha adoptado el formato de autodeclaración para la liquidación del mismo. En el momento se ha iniciado con este proceso, y de esta manera se espera incrementar notablemente los recaudos.

Así mismo, se encuentran recaudos por alquiler de maquinaria, que se refiere a la utilización de una volqueta que le pertenece al municipio y es fundamentalmente un servicio a la comunidad, a la cual se le cobra el combustible para que cumpla las labores para los que se la solicita. No se puede ampliar mayormente este renglón, ya que la participación dentro de los recursos propios como en el presupuesto total es realmente baja.

Los demás ingresos no tienen un carácter recurrente, y de esta manera, no se los puede tratar de una forma más amplia; además su peso dentro de la rentas del municipio es baja. Aquí se encuentran los recaudos por venta de pliegos para la participación dentro de las convocatorias públicas, espectáculos públicos los cuales se presentan de manera esporádica.

A continuación se muestra el comportamiento presentado por los ingresos descritos anteriormente, teniendo en cuenta las salvedades de los mismos y los efectos de la aplicación del Estatuto de Rentas del Municipio a partir del año 2005. Es importante destacar que para el año 2007, la mayor parte de los recursos reportados en la ejecución presupuestal de ingresos corresponden a recursos no aforados durante la vigencia 2006 y adicionados en el 2007, y corresponden a mayores valores en recaudo de estampillas, y fondo de seguridad ciudadana (Ley 418 de 1997).

Cuadro 21. Municipio de Yacuanquer - Comportamiento otros ingresos propios periodo 2003-2007

Concepto	Valor Recaudado en pesos				
	Año 2003	Año 2004	Año 2005	Año 2006	Año 2007
Otros Ingresos	25.403.751	63.215.634	97.696.890	200.494.478	76.241.034
Participación dentro del presupuesto de la vigencia	0,67%	1,22%	1,38%	2,31%	2,26%
Participación dentro del presupuesto definitivo de recursos propios **	8,24%	11,65%	20,68%	39,73%	13,40%

\*Datos provisionales tomados de la ejecución presupuestal hasta el mes de marzo de 2007

\*\* No se incluye como recursos propios las asignaciones por concepto de SGP y venta de servicios de salud

Fuente: Alcaldía Municipal de Yacuanquer. Cálculos del Autor. Yacuanquer. 2007.

En los cuadros anteriores donde se mostró la participación en las rentas del Municipio, no se incluyó los ingresos por concepto de venta de servicios de salud, que es uno de los puntos más importantes, dada la cuantía que se maneja a partir de la contratación realizada con las administradoras del régimen subsidiado. Su comportamiento es muy estable y depende de la gestión en materia de prestación del servicio, ya que la contratación esta garantizada desde un principio, empezando por un mandato legal, que obliga a que el 40% de los servicios se acuerden con las instituciones de la localidad. Es importante destacar el esfuerzo realizado a partir del año 2003, lo cual ha permitido incrementar el recaudo, partiendo de prestar un servicio eficiente y además hacer efectivo los pagos con los contratantes, que es uno de los puntos que no tiene sentido dentro de este sistema. A pesar que los recursos del régimen subsidiado son manejados por los municipios, y en la mayoría de los casos, salvo algunas excepciones, el cumplimiento en los pagos es demasiado oportuno, las ARS tienen mora en el pago con las IPS y ESEs lo cual hasta ahora, la única explicación que existe es la ineficiencia en las administraciones de estas empresas.

Los recursos por venta de servicios de salud, siendo recursos propios de libre destinación, han sido direccionados únicamente hacia este sector, con un peso muy importante dentro del presupuesto del Municipio. Con la transformación jurídica de la entidad, pasando de ser una Institución Prestadora del servicio (IPS) dependiente de la administración central del municipio de Yacuanquer, hacia una Empresa Social del Estado, con autonomía administrativa, financiera y presupuestal; el Municipio deja de percibir estos ingresos, los cuales son manejados por la nueva institución. De todas maneras, por la destinación que se le había dado a estas rentas, se entiende que únicamente existe cambio de administrador ya que las funciones del municipio en los demás campos, nunca estuvieron atados a estos ingresos, como si ocurrió en otros municipios como Pasto, que venían pagando otros gastos con estos recursos.

Cuadro 22. Municipio de Yacuanquer - Venta de Servicios de Salud periodo 2003-2006

Concepto	Valores recaudados en pesos			
	Año 2003*	Año 2004	Año 2005	Año 2006
Venta de Servicios de Salud	895.991.826	1.047.120.949	1.143.790.960	1.021.241.796
Participación dentro del presupuesto de la vigencia	23,56%	20,23%	16,15%	11,79%
Participación dentro del presupuesto definitivo de recursos propios	74,40%	65,86%	70,77%	66,93%

\* Para el año 2003, el valor fue calculado como el 50% de la UPC más los aportes patronales asignados en el documento CONPES para ese año

Fuente: Alcaldía Municipal de Yacuanquer. Cálculos del Autor. Yacuanquer. 2007.

Como se puede observar en este cuadro la participación de los ingresos de salud tanto en el presupuesto total del municipio, como en los recursos propios es muy alto, de hecho es la renta más significativa, de ahí la importancia de su tratamiento. Únicamente se tomó cuatro años, ya que en el 2007 los ingresos son manejados por la Empresa Social del Estado. Esto va a repercutir como se verá en el capítulo final, en el cálculo de la capacidad de endeudamiento, ya que la venta de servicios hace parte de los ingresos corrientes, que se verán disminuidos notablemente.

En el siguiente cuadro se muestra el comportamiento de los ingresos propios del municipio, donde puede observar la variación entre cada una de las vigencias. Los cambios más importantes se encuentran entre los años 2003 y 2004 debido a los ajustes administrativos que se dieron lugar y que mejoraron la situación fiscal del municipio; uno de ellos es el impuesto predial que presentó un crecimiento muy importante, que ya fue tratado en la primera parte de este capítulo. También es relevante el caso del recaudo por concepto de estampillas, las cuales tienen una relación directa con los presupuestos y la contratación que se deriva de ellos; así, a medida que crece el presupuesto el recaudo va a ser mayor. Los demás ingresos no tienen un comportamiento recurrente, pero tampoco su participación es alta; lo más destacado es el recaudo por concepto de sobretasa a la gasolina y la venta de

servicios de salud. Es notoria la disminución en el recaudo con la aplicación de la normatividad respecto al alcohol carburante.

En el Cuadro 22, se presenta la participación de cada uno de los impuestos dentro de los ingresos totales del municipio, con lo cual se puede obtener mayores argumentos para determinar la relevancia de cada uno de ellos. Solo se trabaja el periodo 2003-2006, ya que en el 2007, únicamente se tienen datos provisionales con las ejecuciones presupuestales hasta el mes de marzo de 2007.

Cuadro 23. Municipio de Yacuanquer - Comportamiento de recursos propios periodo 2003-2007

Concepto	Año 2003	Año 2004	Variación 2003-2004	Año 2005	Variación 2004-2005	Año 2006	Variación 2005-2006
Predial Unificado	30.785.958	85.893.830	179,00%	36.782.706	-57,18%	54.073.294	47,01%
Industria y Comercio	302.462	806.641	166,69%	2.255.431	179,61%	2.495.440	10,64%
Degüello de Ganado Menor	0	1.607.851	N.A.	2.650.898	64,87%	4.246.748	60,20%
Alquiler de Maquinaria	280.000	3.107.845	1009,94%	6.055.000	94,83%	3.259.000	-46,18%
Sobretasa a la Gasolina	245.274.000	350.407.000	42,86%	346.417.952	-1,14%	297.411.000	-14,15%
Estampilla Publicación	7.629.836	15.875.331	108,07%	18.852.243	18,75%	41.496.302	120,11%
Estampilla Proanciano	7.983.399	9.887.119	23,85%	24.316.298	145,94%	50.561.179	107,93%
Estampilla Procultura	3.878.534	14.088.601	263,25%	27.516.977	95,31%	46.163.796	67,76%
Otros Impuestos	5.329.520	17.842.246	234,78%	16.050.043	-10,04%	52.272.013	225,68%
Venta de Servicios de Salud	895.991.826	809.573.184	-9,65%	1.079.937.181	33,40%	1.021.241.796	-5,44%
<b>Total</b>	<b>1.197.455.535</b>	<b>1.309.089.648</b>	<b>9,32%</b>	<b>1.560.834.729</b>	<b>19,23%</b>	<b>1.573.220.568</b>	<b>0,79%</b>

Fuente: Alcaldía Municipal de Yacuanquer. Cálculos del Autor. Yacuanquer. 2007.

Cuadro 23. Municipio de Yacuanquer - participación porcentual presupuesto de cada vigencia periodo 2003-2006

Concepto	Año 2003	%	Año 2004	%	Año 2005	%	Año 2006	%
Predial Unificado	30.785.958	2,57%	85.893.830	6,56%	36.782.706	2,36%	54.073.294	3,44%
Industria y Comercio	302.462	0,03%	806.641	0,06%	2.255.431	0,14%	2.495.440	0,16%
Degüello de Ganado Menor	0	0,00%	1.607.851	0,12%	2.650.898	0,17%	4.246.748	0,27%
Alquiler de Maquinaria	280.000	0,02%	3.107.845	0,24%	6.055.000	0,39%	3.259.000	0,21%
Sobretasa a la Gasolina	245.274.000	20,48%	350.407.000	26,77%	346.417.952	22,19%	297.411.000	18,90%
Estampilla Publicación	7.629.836	0,64%	15.875.331	1,21%	18.852.243	1,21%	41.496.302	2,64%
Estampilla Proanciano	7.983.399	0,67%	9.887.119	0,76%	24.316.298	1,56%	50.561.179	3,21%
Estampilla Procultura	3.878.534	0,32%	14.088.601	1,08%	27.516.977	1,76%	46.163.796	2,93%
Otros Impuestos	5.329.520	0,45%	17.842.246	1,36%	16.050.043	1,03%	52.272.013	3,32%
Venta de Servicios de Salud	895.991.826	74,82%	809.573.184	61,84%	1.079.937.181	69,19%	1.021.241.796	64,91%
<b>Total</b>	<b>1.197.455.535</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.309.089.648</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.560.834.729</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.573.220.568</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Alcaldía Municipal de Yacuanquer. Cálculos del Autor. Yacuanquer. 2007.

## **3.2. TRANSFERENCIAS NACIONALES Y DEPARTAMENTALES Y PARTICIPACIÓN EN EL PRESUPUESTO MUNICIPAL**

Una vez analizado el comportamiento de los ingresos propios del municipio, se pudieron obtener varias conclusiones, siendo la más importante, la dependencia sobre los ingresos externos, es decir los provenientes de la Nación y el Departamento.

En el primer capítulo, se realizó un análisis cuantitativo de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, pero se lo hizo de forma individual, tratando de visualizar fundamentalmente, la metodología de asignación y el comportamiento durante los últimos cinco años; pero también se lanza una hipótesis, la dependencia que existe sobre estos recursos, lo cual quedará demostrado en esta parte, cuando se analice la estructura de los presupuestos anuales.

Además se hace un análisis de la participación de otros ingresos que hacen parte de los aportes realizados por el Gobierno Central y otros órganos del Estado, cuya destinación es para proyectos específicos que se tratarán de manera rápida. Lo mismo sucede con los recursos transferidos por el Departamento de Nariño, que además de los ingresos recurrentes y obligatorios de trasladar hacia los municipios, como lo son el porcentaje sobre el recaudo de degüello de ganado mayor y el impuesto al rodaje de vehículos, las demás iniciativas que se han venido financiando.

Estos recursos dependen en un porcentaje muy alto de la gestión del ejecutivo municipal ante las autoridades nacionales y departamentales, y por otra parte, de la capacidad del ente territorial para cofinanciar los proyectos, con lo cual se les da viabilidad. Es así como se los ha venido trabajando, teniendo una importancia muy grande para el desarrollo social del municipio.

### **3.2.1. Transferencias Nacionales**

**3.2.1.1. Sistema General de Participaciones.** En esta parte, es importante analizar la dependencia dentro del presupuesto anual del Municipio, razón por la cual debe tenerse en cuenta para tomar las medidas pertinentes con el fin de disminuir el riesgo ante un comportamiento adverso de estas rentas, que genera inconvenientes enormes, sacrificando ante todo la inversión social que es el objetivo esencial dentro de cada una de las gestiones. Aquí, es vital conocer la metodología de asignación de los recursos, fundamentalmente los de propósito general, que dependerán sobre todo del esfuerzo fiscal y administrativo, evaluados a partir del manejo y destinación de los ingresos corrientes de libre destinación.

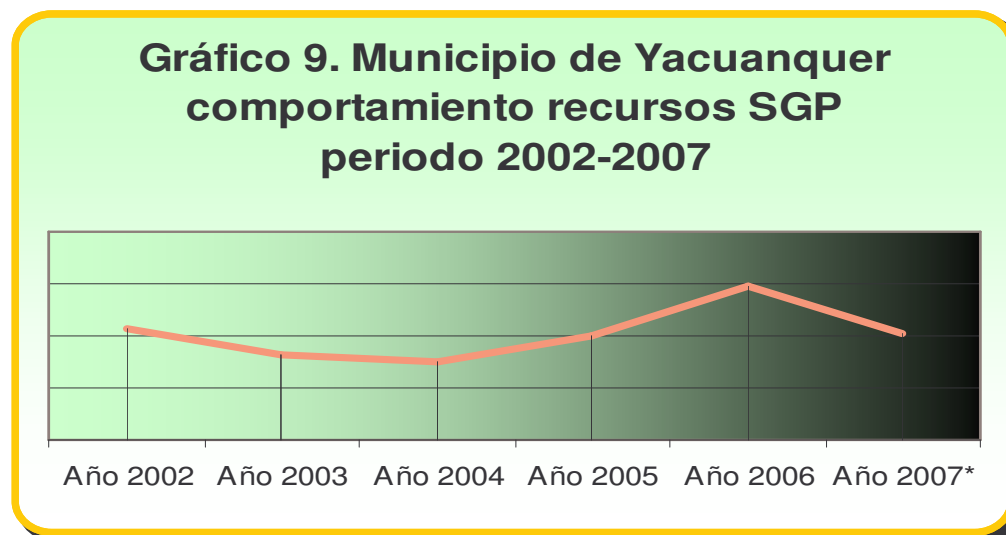
En el siguiente cuadro se resume los ingresos que tienen origen en el sistema general de participaciones y su participación en los presupuestos definitivos del Municipio de Yacuanquer para cada vigencia.



Cuadro 24. Municipio de Yacuanquer - Participación de los recursos del Sistema General de Participaciones en los presupuestos anuales periodo 2002-2007

Asignaciones por sectores Sistema General de Participaciones	SECTOR	Año 2002	Año 2003	Año 2004	Año 2005	Año 2006	Año 2007*
	SALUD	1.709.015.532	1.834.968.278	1.941.915.285	2.132.041.251	2.255.383.496	2.367.892.373
	ASIGNACIONES ESPECIALES	64.667.584	133.939.504	159.030.594	179.053.095	235.787.064	177.751.409
	EDUCACIÓN	372.734.562	292.231.753	0	0	0	0
	PROPÓSITO GENERAL	2.110.749.940	987.112.912	931.107.047	1.650.010.567	3.455.381.224	1.535.648.404
	<b>TOTAL</b>	<b>4.257.167.618</b>	<b>3.248.252.447</b>	<b>3.032.052.926</b>	<b>3.961.104.913</b>	<b>5.946.551.784</b>	<b>4.081.292.185</b>
Presupuesto Definitivo de la vigencia		4.600.884.218	3.802.372.187	5.174.960.308	7.082.112.011	8.664.792.335	6.810.543.998
Participación porcentual recursos SGP		<b>93%</b>	<b>85%</b>	<b>59%</b>	<b>56%</b>	<b>69%</b>	<b>60%</b>

Fuente: Esta Investigación con datos del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES publicados por el Departamento Nacional de Planeación.



Fuente: Esta Investigación

Como se puede observar en el Cuadro 24, la participación de los recursos asignados dentro del SGP tienen una importancia muy grande dentro de los ingresos del municipio para todo el periodo analizado. En cada uno de los años, estos recursos superan el 50% del total de las rentas, lo cual representa como se dijo anteriormente, una dependencia demasiado grande, y a la vez la incapacidad de generar recursos propios que permitan mejorar dicha situación.

Es muy relevante la situación que se presenta en los años 2002 y 2003, logrando para el resto del periodo un avance importante, pero que de todas maneras no es suficiente, ya que se coloca en riesgo como se dijo anteriormente la inversión social en el municipio. Para el año 2004 donde la situación empieza a mejorar, se debe a que entran a participar recursos de cofinanciación tanto del nivel nacional como departamental, otros ingresos de capital y el mejoramiento en el comportamiento de los recursos propios. De todas maneras el panorama no se mejora, y esto se verá cuando de sumen los recursos de transferencias, llegando a un porcentaje muy elevado.

Para el año 2005, que es quizá el año con mayor cantidad de recursos para proyectos de cofinanciación, la situación es similar y sumada a que se tramitaron dos empréstitos con la banca interna; la participación de estos recursos es inferior llegando al 56%. Se debe tener en cuenta que estos recursos son extraordinarios y en todas las vigencias no se van a presentar.

Para los años 2006 y 2007, con la aplicación de la ley 819 de 2007, se incorporaron recursos de reservas presupuestales, es decir compromisos que no se cumplieron en su totalidad al cierre de la vigencia, por lo cual se tuvo la necesidad de adicionarlos. Con esto, como ya se explicaba en el primer capítulo, se inflan los presupuestos, y por lo tanto hay que tener en cuenta, que es tan solo una herramienta de carácter legal. Así, si se le quita esos recursos, la dependencia se elevaría aproximadamente en un 10%, llegando a las mismas conclusiones que en los periodos anteriores.

Los planes de ajuste y racionalización del gasto público buscaron que los municipios logren su autonomía a través del fortalecimiento de los ingresos, especialmente los propios; pero en esta investigación se está observando lo contrario. La dependencia es alta, y es de carácter estructural; la incapacidad de incrementar los recaudos hace que los municipios dependan siempre de la misma fuente y se ajusten a ella. Así, el desarrollo socio – económico dependerá de los recursos que se le giren desde el nivel central, de lo contrario se hundirán en la pobreza. Los planes de desarrollo que se convierten en la herramienta fundamental dentro del direccionamiento de los entes territoriales, difícilmente se van a poder realizar; su cumplimiento está atado al comportamiento de unos recursos sobre los cuales no tiene manejo, y sobre los que lo tiene, el recaudo es insignificante. Esa es la realidad de muchos de los municipios en el país por lo cual la situación es agravante, y el tema de la descentralización y al autonomía, es uno más de los contenidos palpados dentro de la Constitución Política de Colombia. Afortunadamente, en el Municipio de Yacuanquer, la capacidad de gestión ha sido el arma con la cual se ha combatido esta situación, de lo contrario muchos de los proyectos no se hubieran podido realizar.

**3.2.1.2. Otras transferencias nacionales.** Esta fuente de ingresos como se dijo anteriormente, no es de carácter ordinario y depende de la capacidad de gestión de los mandatarios locales. Así, la asignación de recursos hace parte de las llamadas “relaciones públicas” donde muchos de los entes territoriales saldrán beneficiados y otros se quedarán con las asignaciones del SGP. Los recursos conseguidos por este medio tienen destinación específica y son básicamente para el desarrollo de programas y proyectos.

Los ingresos de transferencias por este medio, son direccionados a través de proyectos concretos, los cuales son asignados por medio de convocatorias nacionales, en los cuales, es necesario e indispensable que los municipios conozcan ampliamente su manejo y de esta manera se pueda aprovechar las oportunidades que existen. Yacuanquer, ha sido beneficiado con muchos aportes del nivel nacional, requiriendo para ello del despliegue de un talento humano idóneo, con lo cual se han obtenido hasta el momento recursos importantes para el desarrollo de muchas iniciativas en esta localidad.

En el sector agua potable y saneamiento básico, el trabajo empezó prácticamente en el año 2003, con aportes del Plan Colombia que superaron inicialmente los doscientos millones de pesos, con los cuales se inició las obras de acueducto y alcantarillado en el casco urbano, donde progresivamente se han ido realizando más trabajos, logrando solucionar una problemática social indispensable en el municipio. Para el año 2005, se presentó nuevamente un proyecto que contenía la continuación con nuevas obras en este sector, logrando la cofinanciación del Fondo de Ahorro y Estabilidad Petrolera FAEP, que contribuyó con 135 millones de pesos. Así mismo han participado entidades como la ARD de Colombia que trabajó en el municipio, con obras tendientes al mejoramiento del saneamiento básico.

Otro de los sectores en el cual se invirtieron recursos del nivel nacional es en vivienda, para lo cual se consiguió aportes canalizados a través del Fondo de Vivienda, manejados por el Banco Agrario; logrando con ello subsidios que benefician a 93 familias, de las cuales siete son desplazadas, los subsidios conseguidos superan los 500 millones de pesos, que es importante para el desarrollo social del municipio.

En general son muchos los aportes que se han conseguido por este mecanismo y desde luego repercuten en el cumplimiento de los objetivos fijados dentro del plan de desarrollo municipal. Sectores como la infraestructura vial, con el mejoramiento y mantenimiento de la red terciaria; equipamiento, con una remodelación total del palacio municipal; seguridad alimentaria, logrando concatenar proyectos productivos con programas de nutrición y buenas prácticas alimenticias; las instituciones educativas, con la remodelación de sus instalaciones y la participación del Ministerio de Educación en el desarrollo de los proyectos ejecutados con ingresos provenientes de contribuciones parafiscales (Ley 21 de 1982), son el reflejo de la importancia de estos recursos que cada vez son más necesarios ante la problemática en cada uno de los sectores.

Cuadro 25. Municipio de Yacuanquer - transferencias nacionales periodo 2004-2007

Concepto	Año 2004	Año 2005	Año 2006	Año 2007*
Otras Transferencias Nacionales	295.198.429	661.653.397	59.100.500	230.067.719
Etesa	8.710.308	16.112.714	25.235.369	4.382.169
Participación en el presupuesto total	5,87%	9,57%	0,97%	3,44%
<b>Total</b>	<b>303.908.737</b>	<b>677.766.111</b>	<b>84.335.869</b>	<b>234.449.888</b>

\*Datos provisionales tomados de la ejecución presupuestal hasta el mes de marzo de 2007

Fuente: Esta investigación con información reportada en las ejecuciones presupuestales de cada vigencia

Como se puede observar en el cuadro anterior, las transferencias nacionales tienen una importancia muy grande dentro del presupuesto municipal y por lo tanto representan una fuente relevante. También se relaciona las transferencias de la Empresa Territorial para la Salud ETESA, que a partir de la Ley 643 de 2001, traslada a los municipios parte de los recursos recaudados dentro de los impuestos de juegos y azar.

Los recursos del Fosyga asignados anualmente por el Ministerio de la Protección Social, que complementan los aportes del SGP para financiar los subsidios a la demanda dentro del régimen subsidiado en salud, se relacionaron dentro de las transferencias nacionales, a pesar de no tener una manera igual de asignación por las mismas disposiciones legales.

Es importante destacar como ya se dijo antes, la participación en el año 2005, que permitió conseguir una importante cantidad de recursos con los cuales se pudo desarrollar varios proyectos dentro del Municipio de Yacuanquer, llegando a representar el 9.57 del presupuesto definitivo de esa vigencia, lo cual significa a manera de indicativo el 136% de las asignaciones de otros sectores de inversión forzosa (42% de Propósito General). Con esto la dependencia del ente territorial sobre los recursos externos es todavía más alta.

**3.2.2. Transferencias Departamentales.** Otra de las fuentes con que cuenta el municipio para el desarrollo de sus actividades y en especial las de inversión social, son los recursos transferidos por parte del Departamento, los cuales han sido demasiado significativos durante este mandato, haciendo que iniciativas en todos los sectores, se hagan una realidad. Hacer una descripción de cada uno de ellos sería demasiado extenso dentro de los límites y objetivos que persigue esta investigación, pero si se hará una referencia general, conservando siempre la metodología de este capítulo.

La Gobernación de Nariño, siempre ha estado presta para apoyar los diferentes proyectos emprendidos por esta administración, y se convirtió en un pilar fundamental para la consecución de muchos de ellos. Desde el 2004, cuando se inició los trabajos de acueducto y alcantarillado del casco urbano, hubo la disposición para ello, participando siempre con recursos de cofinanciación. Lo mismo sucedió con los trabajos de saneamiento básico en la Vereda Chapacual, donde se unió los esfuerzos de varias entidades entre ellas la ARD y la misma Gobernación. En el año 2005, se pudo continuar con la segunda etapa dentro de las obras de acueducto del casco urbano y la vereda mejía, para lo cual la gobernación participó con un total de 70 millones, que correspondería a la cofinanciación del municipio

dentro de un proyecto ejecutado con el FAEP. En el año 2006, también se obtuvo recursos que permitieron realizar obras de alcantarillado por un valor de 100 millones de pesos.

Además, se pudo realizar la ampliación de la planta física de las Instituciones Educativas, Pedro León Torres y Concentración de Desarrollo Rural, a través de la ejecución de los recursos de contribuciones parafiscales. En el año 2005, se pudo hacer algo similar con los Centros Educativos del Municipio, donde se invirtieron recursos por un valor de 59 millones de pesos.

El mantenimiento y mejoramiento de la red vial, especialmente la terciaria ha sido una labor constante del Departamento, logrando con ello solucionar la problemática, especialmente en la zona rural, de esta manera se unen más sectores de inversión. Entre otros también se transfirió recursos para la adquisición de tierras para reforestación, recuperación de suelos, producción y comercialización de uchuva orgánica etc.

Muchos de los propósitos de han desarrollado de esta manera y se quedarán algunos por mencionar, solamente se quiere significar la importancia de la participación de esta entidad dentro de los emprendimientos del Municipio de Yacuanquer. En el siguiente cuadro se muestra el total de las inversiones realizadas durante los cuatro años y su participación dentro del presupuesto de la entidad.

Cuadro 26. Municipio de Yacuanquer - transferencias departamentales periodo 2004-2007

Concepto	Año 2004	Año 2005	Año 2006	Año 2007*
Otras Transferencias Departamentales	147.261.291	246.149.000	300.690.971	18.438.000
Participación Rodaje vehículos	2.200.000	1.130.020	5.361.200	29.800
Degüello de Ganado Mayor	784.878	564.116	2.205.440	367.954
Participación en el presupuesto total	2,90%	3,50%	3,56%	0,28%
<b>Total</b>	<b>150.246.169</b>	<b>247.843.136</b>	<b>308.257.611</b>	<b>18.835.754</b>

\*Datos provisionales tomados de la ejecución presupuestal hasta el mes de marzo de 2007

Fuente: Esta investigación con información reportada en las ejecuciones presupuestales de cada vigencia

En el cuadro anterior se muestra también, el recaudo proveniente de la participación dentro del impuesto al rodaje de vehículos, que es de naturaleza departamental, donde los municipios tienen una participación del 10%, sobre el valor cobrado a los contribuyentes que declaren residencia en el mismo. Como se puede observar, estos recursos no son significativos, pero entran al erario público y hacen parte de los ingresos corrientes de libre destinación. Lo mismo sucede con el degüello de ganado mayor, donde el Municipio recauda y transfiere estos recursos al departamento, y el porcentaje por esta labor equivale al 10% del valor causado.

### 3.3. COMPORTAMIENTO Y PROYECCIONES DE LOS INGRESOS A NIVEL SECTORIAL.

En esta parte, se hace un breve resumen de la participación de cada una de las fuentes, que ya se habían trabajado a lo largo de este capítulo, pero que se hace necesario consolidarlas con el objeto de hacer visibles las conclusiones y previsiones que se vienen mencionado a lo largo de toda la investigación.

En el siguiente cuadro se muestra de manera resumida la dependencia de los recursos externos, acercándose al 70% de los presupuestos definitivos de cada una de las vigencias.

Cuadro 27. Municipio de Yacuanquer - Participación rentas externas en el presupuesto definitivo periodo 2004-2007

Concepto	Año 2004	Año 2005	Año 2006	Año 2007*
Sistema General de Participaciones	58,6%	55,9%	68,6%	59,9%
Otras Transferencias Nacionales	5,87%	9,57%	0,97%	3,44%
Otras Transferencias Departamentales	2,90%	3,50%	3,56%	0,28%
<b>Total</b>	<b>67,4%</b>	<b>69,0%</b>	<b>73,2%</b>	<b>63,6%</b>

\*Datos provisionales tomados de la ejecución presupuestal hasta el mes de marzo de 2007

Fuente: Alcaldía Municipal de Yacuanquer. Cálculos del Autor. Yacuanquer. 2007.

El excedente sobre este porcentaje corresponde a recursos propios y como se muestra en el siguiente cuadro, a ingresos de capital donde tienen una participación muy importante, los valores incorporados como reservas, adicionados en la vigencia posterior a su causación, en cumplimiento a las disposiciones contenidas en la Ley 819 de 2003 en especial en los años 2006 y 2007.

**3.3.1. Ingresos de capital.** Dentro de los recursos propios, solo se había referido a los de naturaleza tributaria y no tributaria, dejando pendiente los ingresos de capital obtenidos durante cada una de las vigencias, y que necesariamente se deben trabajar, razón por la cual se hace necesario mencionarlos y describir su comportamiento.

Cuadro 28. Municipio de Yacuanquer - comportamiento recursos de capital periodo 2004-2007

Concepto	2004	2005	2006	2007*
Crédito Interno	0	657.986.112	0	1.018.002.000
Superávit Presupuestal	0	1.000	293.460.592	266.038.171
Cancelación de Reservas	0	1.000	735.171.755	554.440.183
Otros Recursos de Capital	293.500.646	9.969.851	4.638.752	21.604.000
Participación en el presupuesto total	5,67%	9,43%	11,92%	27,31%
<b>Total</b>	<b>293.500.646</b>	<b>667.957.963</b>	<b>1.033.271.099</b>	<b>1.860.084.354</b>

\*Datos provisionales tomados de la ejecución presupuestal hasta el mes de marzo de 2007

Fuente: Alcaldía Municipal de Yacuanquer. Cálculos del Autor. Yacuanquer. 2007.

Como se muestra en este cuadro, la participación de los recursos de capital es muy significativa dentro del presupuesto de ingresos del Municipio de Yacuanquer presentado para el periodo base de esta investigación. En el año 2004, se refiere a excedentes en el sector salud que se invirtieron dentro del mismo sector, como el primer paso para la construcción del centro hospital, que en el año 2007, ya tiene una estructura y se inicia con la obra. En el año 2005, se contrató dos empréstitos para la terminación de obras de alcantarillado, pavimentación de vías y adquisición de lotes para escenarios deportivos y construcción de vivienda de interés social. En el año 2006, se toman recursos que no se alcanzaron a comprometer al terminar la vigencia y el 70% de la reserva presupuestal en cumplimiento de la Ley 819 de 2003. Para el año 2007, se tiene en proceso dos empréstitos por un valor de 1.018 millones de pesos, donde 600 son para la primera etapa de la construcción del Centro de Salud, de hecho el Municipio solamente actúa como intermediario, y el excedente para la terminación de algunos proyectos en el nivel municipal.

El siguiente cuadro muestra la composición de los presupuestos anuales, de acuerdo a la fuente de donde provienen los recursos, que es fundamentalmente un resumen de este capítulo. Cabe aclarar que para el año 2007, se toma información provisional, por lo cual no se han realizado todos los ajustes presupuestales que por manejo se hacen al terminar la vigencia.

Cuadro 29. Municipio de Yacuanquer - participación porcentual de cada una de las rentas en el presupuesto definitivo periodo 2004-2007

Concepto	Año 2004	Año 2005	Año 2006	Año 2007*
Sistema General de Participaciones	58,6%	55,9%	68,6%	59,9%
Otras Transferencias Nacionales	5,87%	9,57%	0,97%	3,44%
Otras Transferencias Departamentales	2,90%	3,50%	3,56%	0,28%
Recursos de capital	5,67%	9,43%	11,92%	27,31%
Impuesto predial	1,66%	0,52%	0,62%	0,41%
Sobretasa a la Gasolina	6,13%	4,59%	3,24%	1,19%
Venta de Servicios de Salud	20,23%	16,15%	11,79%	0,00%
Otros Ingresos	1,22%	1,38%	2,31%	2,26%
<b>Total</b>	<b>102,3%</b>	<b>101,1%</b>	<b>103,1%</b>	<b>94,8%</b>

\*Datos provisionales tomados de la ejecución presupuestal hasta el mes de marzo de 2007

Fuente: Alcaldía Municipal de Yacuanquer. Cálculos del Autor. Yacuanquer. 2007.

En los totales, para los tres primeros años se supera el 100% debido a que se tomó el recaudo efectivo reportado en las ejecuciones presupuestales, existiendo recursos que superan la apropiación definitiva, razón por la cual se presenta esta situación. Para el año 2007, ya se explicó las salvedades respecto a su análisis.

**3.3.2. Análisis general comportamiento de los ingresos.** Hasta el momento se realizó una descripción general de la estructura de ingresos del Municipio de Yacuanquer, teniendo en cuenta el comportamiento histórico y las variables que actúan sobre los mismos. Una de las premisas que se pudo establecer es la dependencia sobre los recursos externos, en especial

los provenientes del Sistema General de Participaciones que se los trató con mayor amplitud en el primer capítulo de esta investigación. Además de ellos se encuentran las transferencias nacionales y departamentales que tienen mucha importancia, dado el apoyo en proyectos de destinación específica que han contribuido sustancialmente al desarrollo del municipio.

Dentro de los ingresos propios, se destacó la participación de la sobretasa a la gasolina, el impuesto predial, las estampillas y hasta el año 2006, los recursos derivados de la venta de servicios de salud. Desde el punto de vista financiero, la transformación de la IPS en ESE, significa para el municipio una disminución de los recursos corrientes con los cuales se podía demostrar inclusive capacidad de pago, que es necesaria para adelantar los proyectos de crédito con la banca comercial; pero en cambio, la autonomía le va a permitir la institución un mejor desempeño administrativo al desligarse de la administración que tiene otro objeto muy diferente a pesar que presta un servicio a la comunidad.

En cuanto a los recursos que provienen del Sistema General de Participaciones existen varias advertencias. En primer lugar, la mayoría de estos son de destinación específica, tal es el caso de salud y educación (calidad educativa y alimentación escolar) razón por la cual se debe revisar únicamente las estrategias para ejecutarlos. Solo se deberá por tanto algunos elementos que intervienen de manera indirecta sobre las asignaciones y que son fundamentalmente cuestiones de manejo.

En el caso de salud, la mayor parte de las asignaciones están dadas para el mantenimiento de los subsidios a la demanda, que representan más del 90% del total de las mismas. En esto, mientras el municipio a través de la Dirección Local de Salud del ente territorial mantenga las bases de datos actualizadas, realizando el manejo de aseguramiento de acuerdo a las disposiciones del Ministerio de Salud, se cumpla con los contratos de administración con las ARS y se ejerza un control estricto tanto en el régimen subsidiado, son recursos corrientes que el municipio seguirá recibiendo estos aportes. Hay que tener en cuenta que la población ha crecido y los cupos hasta el momento no se han ampliado, pero tampoco ha existido la necesidad de hacerlo, pero en algún momento se deberá cumplir con esta obligación.

Frente a los recursos para el desarrollo del Plan de Atención Básica y en general las labores de salud pública, hay preocupación por las asignaciones que no se han incrementado, a pesar de ello el desarrollo de los programas y proyectos ha sido importante, gracias a la vinculación del Instituto Departamental de Salud de Nariño quien entró a apoyarlos y durante este gobierno los aportes han sido relevantes, de tal forma que se debe buscar mantener esta política, para sostener un proceso que lleva mucho tiempo de trabajo. Otra de las fuentes que son los aportes patronales, son asignaciones de carácter específico que se trasladan al Centro de Salud, y su asignación depende del reporte que hace esta institución ante el Ministerio de la Protección Social.

Hay bastante preocupación en el tratamiento que se le viene dando a la educación en Colombia, realmente hay demasiadas deficiencias en su manejo. En el Municipio de Yacuanquer, las asignaciones para calidad educativa realmente son demasiado bajas, teniendo en cuenta las necesidades dentro del sector en cuanto a infraestructura, acceso a



nuevas tecnologías, dotación de materiales y equipos etc.; en este contexto se deben buscar otras fuentes de financiamiento, solo con los recursos del SGP no va a ser suficiente.

Por otra parte, las asignaciones de propósito general, que dependen del análisis de variables como la composición entre población urbana y rural, y el índice de necesidades básicas insatisfechas medido como pobreza relativa, dentro del análisis presentan una situación complicada. La participación básica del municipio, restado el valor trasladado hacia el FONPET, en el 2007 ni siquiera alcanza los 1000 millones de pesos, de los cuales el 41% son destinados para agua potable y saneamiento básico. Por lo tanto se depende demasiado de los recursos asignados a través de esfuerzo fiscal y administrativo, que no en todos los años se va a presentar en las mismas magnitudes, el desequilibrio se presenta por la dependencia hacia esta fuente de financiación. Dados los compromisos adquiridos por el ente territorial y que deberán cumplirse en las vigencias siguientes, se aspira tener una asignación considerable en esfuerzo administrativo, de lo contrario se tendrán que hacer muchos ajustes en materia presupuestal.

Dentro de los recursos propios, la situación también es compleja. En el caso de la sobretasa a la gasolina, se requiere que se incremente el consumo, pero esta es una variable externa llegando por lo menos a los niveles alcanzados en el año 2004, sobre lo cual se desconoce los motivos de esta disminución. Lo que si es cierto es que el Municipio depende enormemente de este ingreso razón por la cual un comportamiento adverso le será muy perjudicial.

Otro de los ingresos importantes es el impuesto predial sobre el cual se hizo las anotaciones pertinentes, estableciendo la necesidad inmediata de realizar la actualización catastral, que no se ha efectuado desde 1993. Los ajustes en esta materia son estrictamente necesarios; se debe partir del hecho que una comunidad que se beneficia de los bienes y servicios del Estado, debe contribuir para su ejercicio, evaluando desde luego su capacidad de pago y es la función esencial de los impuestos directos como este. Para los gobernantes se debe tener claro que además del cumplimiento de una disposición normativa, es una manera de apoyar a su comunidad, que resulta beneficiada por la organización para los trámites en el campo civil, que es una problemática muy sentida en esta localidad. Además se recuerda que una de las funciones del Estado es disminuir las iniquidades existentes, las cuales se derivan de actuaciones como estas. Con este proceso se calcula que la base gravable se incrementaría en un 400% que representará para el municipio un recaudo anual cercano a los 250 millones de pesos, frente a los 50 millones que presenta en el momento.

### **3.4. CONSIDERACIONES FINALES**

La estructura de las rentas como se pudo observar, de ninguna manera es alentadora, por lo tanto se deben tomar las decisiones de manera inmediata. Esto no quiere decir que el Estado salga a aplicar tributos de manera exagerada, pero si se coloque un límite al ejercicio del mismo, de tal forma que los ciudadanos cumplan de manera efectiva con sus deberes, dándole sentido a su papel dentro de la sociedad.

No se puede continuar bajo una posición paternalista, donde el Estado es el encargado de proveer todos los bienes y servicios para satisfacer las necesidades de la sociedad; es cierto

que parte de sus funciones es esta, pero lo debe hacer de manera mesurada. En los países subdesarrollados e incluso los desarrollados, la comunidad se acostumbró a ello durante mucho tiempo, lo cual trajo enormes inconvenientes desde el punto de vista económico; la capacidad fiscal y los aportes de la comunidad eran mínimos, se protegió empresas, obteniendo como resultado mucha ineficiencia. En los últimos tiempos se le ha dado un cambio importante a esta función, afectándose las mismas entidades estatales, de las cuales se busca un mayor esfuerzo interno en materia fiscal, de tal forma que no dependan únicamente de los aportes realizados por el Estado. Con esto se da autonomía en la medida que las decisiones para la asignación de los recursos se tomen al interior de las entidades, y esto se consigue cuando las rentas propias son suficientes para atender las necesidades en los diferentes sectores, y no se traslade hacia el cumplimiento de una norma como por ejemplo la Ley 715 donde hay unos campos de asignación definidos y por lo tanto lo único que se debe hacer es cumplirlos, esperando que año tras año se incrementen.

Dentro de un escenario pesimista donde el Municipio de Yacuanquer tenga únicamente la participación básica dentro del SGP para propósito general, los resultados no van a ser los mejores y este riesgo no se puede correr cuando se logró un grado de inversión muy alto dentro de los últimos tres años. En las localidades tan pequeñas como esta, la población siempre espera que sea el Estado quien le entregue todos los bienes y servicios necesarios a cambio de nada, hay muy poca disposición a contribuir y es una situación muy complicada, que desde luego se debe enfrentar.

Como se mencionó, los ingresos del Estado tienen un comportamiento directamente proporcional con el desempeño de la actividad económica; así, bajo una descripción muy breve, en Yacuanquer, las actividades que se ejercen son fundamentalmente la agricultura, ganadería y en un nivel muy bajo el comercio y los servicios, por lo tanto el volumen de la producción es sumamente bajo, lo cual se ve reflejado en el recaudo de ingresos del Municipio. A pesar de ello, se han realizado muchas inversiones, y teniendo en cuenta la capacidad económica de los habitantes, no se ha exigido mayores aportes, que causan muchas veces inconvenientes desde el punto de vista político, pero es hora de iniciar con ellos. En el caso de impuesto predial, es imprescindible realizar la actualización catastral, de lo contrario se está premiando a muchas personas que tienen capacidad de contribuir y en el momento no lo están haciendo, y con ellos se está contribuyendo también a ampliar la iniquidad.

De cualquier manera esta no va a ser la solución pero se debe iniciar por ello, aunque se debe tener claro que siempre habrá que conseguir recursos adicionales, un ejemplo muy claro de ello es el comportamiento de las transferencias nacionales y departamentales, que han ayudado enormemente al desarrollo de los diferentes programas y proyectos. La capacidad de gestión es fundamental para ello, y parte de las funciones de las autoridades es precisamente esta. Dentro del gobierno central hay muchos programas y proyectos a los cuales se puede acceder y no se los había realizado hasta el momento, con resultados positivos, un ejemplo claro es los programas de vivienda de interés social, que está beneficiando a muchas familias en el Municipio. En materia de cooperación internacional hay muchas iniciativas que se deben emprender, y sería el momento para hacerlo, no solo para Yacuanquer sino para todas las entidades de naturaleza pública y privada.

## 4. ESTRUCTURA Y COMPOSICIÓN DE LA INVERSIÓN

### 4.1. SECTORES DE INVERSIÓN PRIORIZADOS Y SUS FUENTES DE FINANCIAMIENTO

**4.1.1. El papel del Estado a partir de la inversión.** El marco general desarrollado a lo largo de esta investigación, indiscutiblemente se enmarca dentro de la teoría de las finanzas públicas y los instrumentos para el manejo de las mismas. Es así que la asignación de los recursos y la manera como se los recauda, es en general el sustento teórico dentro de los elementos estudiados en cada uno de los capítulos. Ya se hizo referencia al comportamiento de las rentas, estableciendo su conducta y dando una explicación pragmática acerca de la misma, que se basa en argumentos de carácter técnico a partir de un conocimiento muy grande de la entidad. Esto tan solo es una parte de las finanzas públicas y la política fiscal a nivel territorial, es el momento de realizar el estudio de la manera cómo el Estado, a través de los gobiernos locales asigna los recursos, es decir utiliza las rentas, y la justificación real por la cual hay necesidad recaudar ingresos, cumpliendo con una función del Estado.

Según Albi, “el sector público toma decisiones de asignación de recursos, basadas en el principio de autoridad, y de manera centralizada teniendo como fundamento la propiedad pública, la legislación, las regulaciones, los impuestos y los gastos”. Así, el Estado legitima su existencia a partir del cumplimiento de sus funciones, la más importante garantizar el bienestar social para los habitantes que se desenvuelven dentro de su territorio. Con ese propósito, dentro de su organización y como fruto del consenso expide las normas que regulan su función, dando a entender a sus integrantes las reglas para su cabal funcionamiento.

A finales de la década de los noventa, como se ha venido recalando a lo largo de esta investigación, se realizaron importantes cambios en materia normativa, cuyo fin era en esencia, racionalizar el gasto público, lo cual tiene varios efectos sobre las rentas y destinación de las mismas dentro de los entes territoriales.

La conclusión desde que se empezó a realizar transferencias bajo el denominado situado fiscal, que surgió desde la década de los setentas, con aportes para el financiamiento de salud y educación, es que estos recursos son la causa fundamental para que el estado esté en constante déficit. Con esta relación sencilla, los gobernantes de turno han encontrado en este argumento, la forma para disminuir y atacar a los entes territoriales; la herramienta fundamental, la legislación, que nace dentro del nivel central, que observa la situación del país bajo otra perspectiva, tomando decisiones que muchas veces no son las más adecuadas pero si las más fáciles de tomar. En este sentido, resulta simple tramitar en el Congreso de la República una norma para “ajustar” las transferencias territoriales, pero muy difícil, quizá imposible, hablar de modificaciones que afecten los grandes patrimonios, el desenvolvimiento de las transnacionales, las utilidades del sector financiero, el servicio de la deuda externa; sencillamente son temas que no se deben tocar.

Además, mientras para los Municipios se aplican unas normas estrictas frente a su manejo fiscal, para el Gobierno Central, las condiciones son muy diferentes; la disciplina entre otros de los indicadores no se tienen en cuenta en estos casos. Así, se hacen leyes que no aplican para todos, y se lleva a un Estado al servicio de unos pocos, de ahí la diferencia entre los que tienen iniciativa y potestad para ejercer el poder y la autoridad y los que solamente escuchan y hacen lo que desde arriba se dispone.

Bajo este panorama se desarrolla este capítulo, teniendo en cuenta todas las limitantes de los Municipios, y en especial los de categorías inferiores, de hecho el Municipio de Yacuanquer se ubica en la categoría sexta. En estas localidades, se siente de forma impresionante la dependencia del nivel central; de hecho cuando se realizaba el estudio de las rentas, la situación era muy clara, el 80% de los ingresos provienen de fuentes externas, entre ellas el Sistema General de Participaciones, otras transferencias desde el nivel nacional, con destinación específica y bajo esa misma figura los aportes realizados por el Departamento.

Es así que al planificar el gasto, es decir la forma como se va a invertir los recursos, necesariamente se debe tener en cuenta, que al ser aportes que en su mayoría provienen del ambiente externo, vienen regulados frente a su utilización y más todavía, un porcentaje muy alto serán de destinación específica, solo se puede excluir los ingresos corrientes de libre destinación dentro de los cuales se encuentran las transferencias realizadas desde el nivel central y que se pueden utilizar “autónomamente”.

La Constitución Política de Colombia, desarrolló y desplegó el proceso de descentralización que ya tuvo hechos importantes como la transferencia de recursos para salud y educación en la década de los setentas, y posteriormente con la elección popular de alcaldes, la realización de poderse gobernar por autoridades propias. Así, las competencias de los entes territoriales cada vez son más amplias, en especial en materia de servicios públicos, por lo cual la asignación de recursos implicaba necesariamente el cumplimiento de unos deberes que cada día son más grandes. Después de varios años de haberse expedido estas leyes, apenas se están dando los resultados que verdaderamente se esperaban con ellas, lo que sí denota es una falta de planificación del Estado, solo después de 15 años, se empieza a reglamentar parte de los principios constitucionales, por ejemplo en la prestación de servicios públicos básicos como lo son el acueducto y alcantarillado.

Es necesario dejar en claro la postura general sobre el proceso de descentralización, que necesariamente repercute sobre las decisiones de asignación del gasto; en el momento de determinar hacia dónde se va a dirigir la inversión se debe conocer claramente las reglas sobre las cuales se va a actuar, en el campo de la administración pública es un principio básico. En esta medida, se debe tener en cuenta que hay unas objetivos fijados por la Ley, y a su vez unas determinaciones sobre cada uno de los sectores de inversión; a manera de ejemplo, para los municipios de categoría sexta, solamente el 4.76% de las asignaciones que realiza el Estado son de libre destinación, y de estos, solamente se puede gastar como máximo el 80% en labores propias a su naturaleza, es decir, en términos reales y proporcionales, las entidades disponen del 3.8%, que podrán asignar de manera autónoma. Con esto, el desarrollo de los municipios está condicionado a la Constitución, que contiene unos fines comunes, por lo cual se deben cumplir, de hecho ya están determinados.

Planificar bajo estas condiciones significa, cumplir a cabalidad con las disposiciones fijadas en la Carta Magna y las normas que la reglamentan.

Cuando se toca el tema de la autonomía de los entes territoriales, se limita a acusarlos de pereza fiscal, teniendo como argumento que, existe un Estado paternalista que únicamente se dedica a trasladar recursos, sin tener en cuenta, que las condiciones de cada uno de los entes territoriales son diferentes y dejando de lado temas tan importantes como la capacidad real de ejercer su autonomía tanto desde el punto de vista político, pero principalmente fiscal. Esta temática debe ser abordada de manera pragmática, las cifras y la realidad de cada municipio, muestran cosas diferentes a la justificación de los proyectos de ley que nacen en la cuna del gobierno central.

**4.1.2. El presupuesto como instrumentos de planificación.** Al hablar del comportamiento tanto de las rentas como de los gastos, necesariamente debe hacerse referencia a una herramienta de indiscutible importancia tanto en el sector público, como en el privado, como lo es el presupuesto. Según el Ministerio de Hacienda, el presupuesto es por sus mismas características la herramienta de manejo financiero más importante de la política fiscal, donde se programa y registra el gasto y su forma de financiación, y donde se establecen las reglas para la ejecución. Para el sector público, significa algo más que un instrumento de planificación, de hecho su manejo está reglado e implica un estricto cumplimiento frente a su tratamiento.

En esta medida es necesario hacer un breve resumen de la norma básica que lo rige, que en este caso es el Decreto ley 111 de 1996, por el cual se expide el Estatuto Orgánico de Presupuesto que compila la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995. El objetivo esencial que se persigue es establecer unas reglas básicas frente a la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del Presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social, tal como lo establece el artículo 2º de este decreto.

Esta, es en términos sucintos, la norma básica para que las entidades tanto del orden nacional como territorial puedan ejecutar sus actividades, es decir, tomar decisiones de gasto. Aquí se establece de manera general los procedimientos, en donde está contenida desde la programación hasta la fase final donde termina el presupuesto al cierre de cada vigencia. Dentro del contenido se encuentra la estructuración del sistema presupuestal, que se conforma del plan financiero, plan operativo anual de inversiones y el presupuesto anual de la nación. Dándole un poco más de sentido al desarrollo económico se opta por una herramienta que se había creado en 1989 como lo es el Banco de Programas y Proyectos que se convierte en uno de los ejes para la ejecución de cualquier iniciativa, ahora atado a la ejecución del presupuesto.

Dentro de la estructura básica se encuentra la composición del presupuesto, anotando el procedimiento a seguir dentro de las etapas del mismo. Así se define cada una de ellas y se adopta de manera general los mecanismos para la ejecución del mismo. Se toca por separado el contenido básico tanto del presupuesto de ingresos como el de gastos, existiendo además unas disposiciones generales que se convierten en la guía para su

realización, los cuales anualmente son presentados a la Corporación Administrativa de la localidad que es quien aprueba el presupuesto del municipio para cada año.

Siguiendo la metodología determinada en el Decreto 111 de 1996 frente al presupuesto de gastos, este será analizado conforme a su estructura, es decir, gastos de funcionamiento, gastos de inversión y servicio de la deuda.

**4.1.3. Gastos de funcionamiento.** Según el Ministerio de Hacienda, se entiende como gastos de funcionamiento todos aquellos destinados a cubrir las obligaciones corrientes de la respectiva entidad territorial, tales como los servicios personales, incluidos los contratos de prestación de servicios para la realización de labores administrativas, los gastos generales, incluidos los servicios públicos, las mesadas pensionales y las transferencias de ley, así como los pagos a médicos y maestros financiados con recursos propios. De esta manera se elaboró una estructura básica sobre el comportamiento de los mismos, tratando de homologar los conceptos utilizados en el catálogo de cuentas utilizado en cada una de las ejecuciones presupuestales.

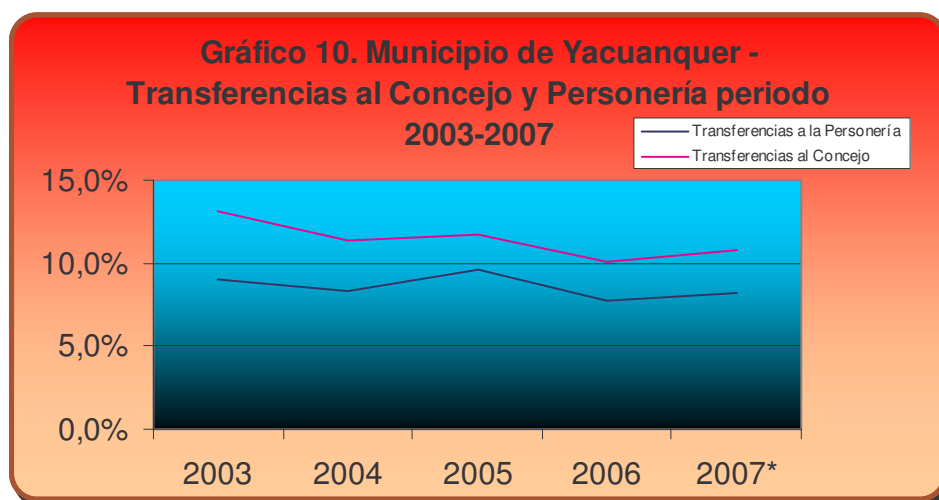
El análisis inicia con el estudio sobre las transferencias a los entes autónomos administrativa y presupuestalmente, que en este caso son el Concejo y la Personería Municipal, quienes a partir de la expedición de la Constitución Política de Colombia, se les otorga unas atribuciones y competencias, asignándoles también unos recursos para el cumplimiento de las mismas. El acatamiento de los límites señalados en la Ley 617 de 2000, frente a los recursos destinados a estas secciones del presupuesto ya fue señalado en la primera parte de esta investigación, por lo tanto el análisis estará encaminado a la concepción sobre el manejo y destinación de los recursos.

**4.1.3.1. Presupuesto de personería y concejo.** En el marco de la constituyente y con el objeto del desarrollo del proceso de descentralización, se realizan muchos cambios, y frente al desempeño municipal tienen importantes efectos. Es así, que en el artículo 312 se determina la existencia de una corporación administrativa, la cual sería elegida popularmente para en periodo de tres años (modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo No. 2 de 2002). También se deja abierta la posibilidad de que perciban honorarios, lo cual sería reglamentado posteriormente por la Ley 136 de 1994. Con esto, los Concejos empiezan a manejar de manera autónoma un presupuesto que estaría constituido básicamente por los honorarios que recibirían los concejales por la asistencia a las sesiones, determinadas también en el mismo régimen municipal.

La ley 617 modificó posteriormente su manejo, realizando el proceso de ajuste que se dio para todos los niveles. No se realizó cambios en la esencia que son los honorarios de los Concejales, pero si se colocó un límite frente a los recursos adicionales, atándolos a los ingresos corrientes de libre destinación de la entidad territorial. Para el Municipio de Yacuanquer, por el valor de los mismos, se aplica el parágrafo, donde además del valor de las sesiones se adiciona 60 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Con esto, a partir del año 2007, se logra disminuir sustancialmente las sesiones, de hecho se pasó de tener 60 ordinarias y 12 extraordinarias para un total de 82, a 48 ordinarias y 12 extraordinarias para un total de 60. De esta manera, se reducen sustancialmente los gastos en estas corporaciones y a su vez los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, ya que

participa como una sección del presupuesto y necesariamente se debe imputar como un gasto de esta naturaleza. A pesar que no computa para el límite establecido en la Ley 617 de 2000, frente a la relación entre gastos de funcionamiento e ingresos corrientes de libre destinación, es importante para los municipios ya que de todas formas se disminuye una carga importante dentro de sus gastos básicos. El argumento que se sostiene en este caso, por parte del Gobierno Nacional dentro de la exposición de motivos, es que debe partirse de un sentido de planificación para de esta manera no realizar tantas sesiones y así racionalizar el gasto en todas las secciones del presupuesto municipal.

Frente a los gastos de las personerías que es otra de las secciones que afecta los gastos de funcionamiento, los cambios no han sido tan grandes, pero si se estableció unos límites, que para los municipios de categoría sexta se lo hizo en términos de salarios mínimos. De todas formas estos recursos en conjunto con los del Concejo Municipal representan una suma importante y más para el caso de entidades con un presupuesto tan reducido, teniendo en cuenta que los ingresos corrientes de libre destinación con los cuales se deben cubrir dichas erogaciones, son mínimos. Ya se analizó en el capítulo anterior la estructura de las rentas, de donde lo más representativo es el impuesto predial, la sobretasa a la gasolina y el 28% de propósito general, siendo este último quien prácticamente sostiene los gastos administrativos de la entidad; es momento de determinar la participación de los entes descentralizados dentro de los gastos de funcionamiento a lo largo del periodo que se ha venido analizando.



Fuente: Esta investigación

Como se puede observar en el gráfico anterior, los gastos en los entes descentralizados, expresados como un porcentaje sobre el total de gastos de funcionamiento, tienden a disminuir, lo cual es un efecto de la aplicación del plan de ajuste y racionalización del gasto público, contenido en la Ley 617 de 2000. En el siguiente cuadro se muestra el valor del presupuesto definitivo de estos entes así como su participación dentro de los gastos de funcionamiento del municipio durante el periodo 2003-2007, lo cual permite visualizar su importancia.

Cuadro 30. Municipio de Yacuanquer - Gastos de Concejo y Personería periodo 2003-2007

Concepto	Año				
	2003	2004	2005	2006	2007*
Transferencias a la Personería	47,594,500	52,080,000	55,966,050	55,966,050	51,898,000
Participación porcentual gastos de funcionamiento	9.0%	8.3%	9.7%	7.8%	8.2%
Transferencias al Concejo	69,362,196	71,000,000	67,875,216	72,292,550	68,000,000
Participación porcentual gastos de funcionamiento	13.2%	11.3%	11.7%	10.0%	10.8%
<b>Concejo + Personería</b>	<b>116,956,696</b>	<b>123,080,000</b>	<b>123,841,266</b>	<b>128,258,600</b>	<b>119,898,000</b>
<b>Participación porcentual consolidada</b>	<b>22.2%</b>	<b>19.7%</b>	<b>21.4%</b>	<b>17.8%</b>	<b>19.0%</b>
Total gastos de funcionamiento	526,341,633	625,906,929	579,662,025	720,301,538	632,041,530

\*Datos provisionales tomados de la ejecución presupuestal hasta el mes de marzo de 2007

Fuente: Alcaldía Municipal de Yacuanquer. Cálculos del Autor. Yacuanquer. 2007.

Cuadro 31. Municipio de Yacuanquer - Comportamiento gastos de funcionamiento periodo 2003-2007

Concepto	Año 2003	%	Año 2004	%	Año 2005	%	Año 2006	%	Año 2007*	%
Transferencias a la Personería	47,594,500	9.04%	52,080,000	8.32%	55,966,050	9.65%	55,966,050	7.77%	51,898,000	8.21%
Transferencias al Concejo	69,362,196	13.18%	71,000,000	11.34%	67,875,216	11.71%	72,292,550	10.04%	68,000,000	10.76%
Servicios Personales Asociados a la Nómina	154,795,733	29.41%	221,163,331	35.33%	193,789,804	33.43%	206,048,622	28.61%	236,273,165	37.38%
Aportes a la Seguridad Social	44,598,320	8.47%	10,792,547	1.72%	41,429,810	7.15%	46,176,472	6.41%	49,319,532	7.80%
Jubilados	23,144,100	4.40%	20,048,000	3.20%	21,364,000	3.69%	22,848,000	3.17%	26,123,750	4.13%
Servicios Personales Indirectos	32,175,015	6.11%	35,400,000	5.66%	46,527,067	8.03%	78,093,700	10.84%	50,000,000	7.91%
Gastos Generales	140,671,766	26.73%	152,311,632	24.33%	149,326,338	25.76%	227,098,940	31.53%	143,427,083	22.69%
Otros Gastos	14,000,003	2.66%	63,111,419	10.08%	3,383,740	0.58%	11,777,204	1.64%	7,000,000	1.11%
<b>Total</b>	<b>526,341,633</b>	<b>100.00%</b>	<b>625,906,929</b>	<b>100.00%</b>	<b>579,662,025</b>	<b>100.00%</b>	<b>720,301,538</b>	<b>100.00%</b>	<b>632,041,530</b>	<b>100.00%</b>

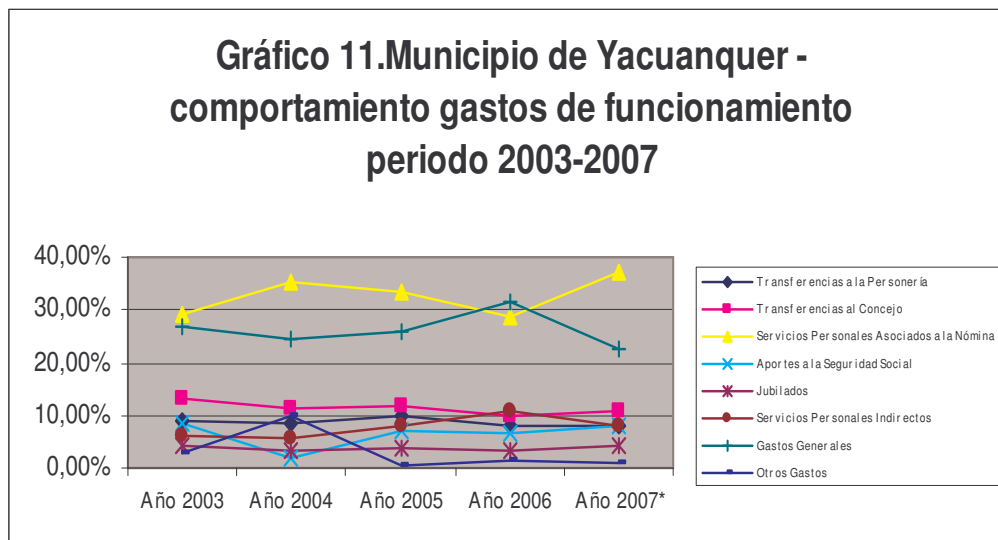
Fuente: Alcaldía Municipal de Yacuanquer. Cálculos del Autor. Yacuanquer. 2007.

Como se pudo observar en el cuadro anterior, la participación de los entes descentralizados dentro de los gastos de funcionamiento es significativa, con un promedio el 20% en cada una de las vigencias que se tomó como base para esta investigación. Como un ejemplo, para el año 2005, el valor de las transferencias mensuales, equivalía a la nómina de funcionamiento del nivel central, lo cual es bastante relevante, teniendo en cuenta las competencias otorgadas a cada uno de los órganos. Además, sumados los valores de los presupuestos de los cinco años, que ascienden a 612 millones aproximadamente, esto equivaldría a los gastos de funcionamiento de un año.

**4.1.3.2. Gastos de funcionamiento nivel central.** Es momento de hacer una revisión general del comportamiento de los demás componentes dentro de los gastos de funcionamiento, que en su mayoría corresponderán a servicios personales asociados a la nómina y los gastos inherentes a la misma. El comportamiento de los mismos estará asociado básicamente al presupuesto de cada vigencia, sobre el cual presenta una conducta



proporcional, es decir, a medida que se incrementa la cantidad de recursos, hay una tendencia general a incrementar los gastos de funcionamiento. Esto es cierto en la medida, que al desarrollar más labores administrativas, los gastos tienden a subir aunque no en la misma proporción.



Fuente: Esta investigación

Como se puede observar en el gráfico anterior, los rubros más importantes dentro de los gastos de funcionamiento, son indudablemente los servicios personales asociados a la nómina y los gastos generales. Sumados estos conceptos, la participación porcentual es de alrededor del 50%.

Dentro de los servicios personales asociados a la nómina, se incluyen los salarios, las prestaciones sociales de ley, y la bonificación de dirección del alcalde municipal. Los gastos generales están compuestos por los bienes y servicios necesarios para el normal funcionamiento de la entidad, razón por la cual su participación es tan significativa. Otro de los puntos importantes son las pensiones de jubilación, que para el caso del Municipio de Yacuanquer, son bajas, solo tiene que atender de manera directa el pago de cuatro personas las cuales alcanzan anualmente las catorce mesadas, con la base de un salario mínimo mensual legal vigente.

**4.1.4. Inversión.** La función esencial del Estado, cual es garantizar el bienestar social a los habitantes dentro de su territorio, encuentra su expresión en el presupuesto, que es como se mencionaba al inicio de este capítulo, la herramienta fundamental mediante la cual se toman decisiones frente al desarrollo socioeconómico de un municipio. En el momento en que se determina hacia dónde se van a dirigir las rentas, se está haciendo alusión al gasto. Para cumplir los objetivos fijados en el plan de gobierno de los postulantes a la máxima autoridad local y posteriormente en el plan de desarrollo, tienen en mente, más que los ingresos, las cosas que van a realizar, aunque no es necesariamente así, pero de todas maneras implica la forma como se van a utilizar unos recursos.

Dentro de los objetivos, se incluyen unos sectores básicos, definidos legalmente, y que se vienen trabajando a lo largo de varias décadas, así, la salud y educación a nivel nacional y territorial, por su carácter e importancia, tienen una relevancia muy grande, razón por la cual siempre se ha destinado una gran cantidad de recursos, dado que las competencias son muy amplias. En el primer capítulo, donde se analizó el Sistema General de Participaciones, la metodología de asignación y las competencias asignadas en el marco de la Ley 715 de 2001, se tocó los elementos esenciales dentro del tratamiento de cada uno de estos sectores. Es así, que los recursos correspondientes tanto al sector salud como educación, se los pudo analizar ampliamente a partir de las transferencias realizadas desde el nivel central, en esta parte se va a hacer una revisión en torno al presupuesto total del municipio, lo cual representa la manera general como se ha distribuido la inversión dentro del periodo bajo el cual se está realizando el análisis.

Las conclusiones a las cuales se va a llegar son muy similares a las anotadas en el análisis del presupuesto de ingresos, y es una situación muy factible, si se tiene en cuenta que al haber unas rentas de destinación específica, también habrá unos egresos que seguirán el mismo comportamiento y con ello la interpretación es quizá muy sencilla. En esta medida, será de mucha importancia, determinar los sectores en los cuales se invirtieron los recursos de libre destinación y los aportes tanto departamentales como nacionales, que actúan como una fuente muy importante para cofinanciar los programas y proyectos desarrollados en el municipio.

**4.1.4.1. Sector salud.** Hay que tener en cuenta que la información que se analiza en esta parte se toma de las ejecuciones presupuestales reportadas por la entidad a los órganos de control, quedando la salvedad que hayan diferencias, por ejemplo en los casos de asignaciones por concepto de Sistema General de Participaciones, para lo cual se acudió a la fuente primaria que son los documentos Conpes, siendo estos los datos reales, pudiendo existir discrepancias debido a la aplicación de las técnicas presupuestales, tema que no es de competencia de esta investigación.

Cuadro 32. Municipio de Yacuanquer - inversión realizada en el sector salud periodo 2003-2007

Concepto	Año 2003	%	Año 2004	%	Año 2005	%	Año 2006	%	Año 2007*	%
Régimen Subsidiado Continuidad	1,896,539,343	98.5%	1,838,796,106	98.1%	1,984,111,709	91.1%	2,246,526,636	90.84%	2,491,001,257	91.48%
Régimen Subsidiado Ampliación	446	0.0%	0	0.0%	711,997	0.0%	170,165	0.01%	355,767	0.01%
Complemento a la prestación de servicios	2,458,167	0.1%	0	0.0%	59,872,789	2.7%	57,358,265	2.32%	56,025,383	2.06%
Salud Pública	26,544,436	1.4%	35,041,121	1.9%	29,435,158	1.4%	51,260,452	2.07%	51,916,280	1.91%
Aportes Patronales	0	0.0%	0	0.0%	103,927,000	4.8%	117,835,000	4.76%	123,726,750	4.54%
<b>Total</b>	<b>1,925,542,392</b>	<b>100.0%</b>	<b>1,873,837,227</b>	<b>100.0%</b>	<b>2,178,058,653</b>	<b>100.0%</b>	<b>2,473,150,518</b>	<b>100.00%</b>	<b>2,723,025,437</b>	<b>100.00%</b>

\*Datos provisionales tomados de la ejecución presupuestal hasta el mes de marzo de 2007

Fuente: Alcaldía Municipal de Yacuanquer. Cálculos del Autor. Yacuanquer. 2007.

Como se puede observar en el cuadro anterior, la inversión realizada en el sector salud es alta, teniendo como principal componente los recursos cuyo fin es el financiamiento de los subsidios a la demanda, a través del denominado régimen subsidiado en salud. En este

concepto se consolidó las asignaciones realizadas a través del Sistema General de Participaciones y el Fosyga, que son las dos fuentes sobre las cuales se desarrolla este programa que nace a partir de la Ley 100 de 1993.

El Municipio de Yacuanquer, es privilegiado al tener una cobertura tan alta, acercándose prácticamente al 100%, lo cual no se ha conseguido debido a varios factores, entre ellos la movilidad de la población, que lleva a que muchas personas no se hayan registrado, y en su mayoría menores de edad. La distribución entre los beneficiados dentro del régimen subsidiado y contributivo, está en el 96% para el primero con 9586 afiliados y el 4% para el segundo con una cantidad aproximada de 400 afiliados, lo cual deja ver una población en la mayoría de los casos clasificado dentro de los niveles 1 y 2 del Sisben, que les permite acceder a esta clase de beneficios, pero también denota las dificultades ante todo económicas para acceder a un servicio básico como lo es la salud.

La afiliación dentro del régimen contributivo, que hace relación a las personas que se desempeñan dentro de un trabajo, en el cual devengan unos ingresos, que les permite acceder a la seguridad social como dependientes o independientes, es baja, y se explica por el volumen de la actividad económica que ya fue tratado en el capítulo anterior. Este factor no permite que las familias tengan los ingresos suficientes y estén dependiendo de los recursos trasladados por el gobierno, a través de los distintos programas y proyectos. En este sector que se acostumbró de manera corriente a contar con subsidios, es difícil aplicar políticas donde se pueda exigir aportes, la visión de un Estado paternalista es muy clara en este aspecto, y se debe tener muy en cuenta al aplicarlo en los demás objetos de inversión.

En el Cuadro 32 también se hace relación a las transferencias realizadas por la nación para la ampliación de cupos dentro del régimen subsidiado, pero estos recursos, además que son muy bajos, tal y como se lo puede observar en los datos que se presenta, no se requieren ya que no existen los beneficiarios que estén esperando su asignación. De esta manera, cada año se vienen arrastrando los saldos, para que en una oportunidad se puedan utilizar; con los valores recaudados hasta la fecha se alcanzaría la ampliación de 3 cupos aproximadamente.

Los recursos de complemento a la prestación de servicios, destinados a cubrir los gastos de la población pobre no cubierta con subsidios a la demanda, se han ejecutado en convenio con el Centro de Salud del Municipio de Yacuanquer; hasta el mes de septiembre de 2006 bajo el manejo de la Alcaldía Municipal y ahora como Empresa Social del Estado, actuando de manera autónoma. El sistema utilizado dentro de esta figura ha sido la capitación, ya que en el municipio, son muy pocas las personas que se encuentran por fuera de este programa. Así, el Centro de Salud, ha desarrollado varias actividades que no se encuentran dentro del Plan Obligatorio de Salud, y además atención a vinculados, logrando con ello la justificación de estos recursos los cuales tienen una destinación específica.

Las actividades desarrolladas dentro de los proyectos del Plan de Atención Básica, determinados previamente por el Ministerio de la Protección Social, y cuyo objeto es llevar a cabo las acciones de salud pública, han sido financiados con recursos provenientes en su mayoría de las asignaciones realizadas a través del Sistema General de Participaciones. Pero es importante recalcar la gestión ante el Instituto Departamental de Salud de Nariño,

quien de manera frecuente ha estado vinculado con los proyectos adelantados por el municipio, y de esta forma durante las dos últimas vigencias y la presente, aportó recursos de complementariedad con lo cual se fortalece enormemente las iniciativas adelantadas en la localidad en beneficio de una comunidad muy grande que necesita de ellos.

Por último, los aportes patronales que se destinan a financiar parte de los gastos de seguridad social y cesantías del personal del sector salud, sin lugar a dudas son importantes, y cubren buena parte de los gastos de personal de esta institución. Así, a pesar de no tener flujo de efectivo, siempre han representado una fuente valiosa para los intereses de la entidad.

**4.1.4.2. Otros sectores de inversión.** Hasta el momento se realizó el análisis de dos grandes grupos dentro del presupuesto de gastos, funcionamiento y salud, trabajando en este último básicamente las asignaciones por sistema general de participaciones y el Fosyga. Ahora se hace el análisis de los sectores que no se habían incluido, pero que se definen como prioritarios y de esta manera aparecen dentro del catálogo de cuentas del Municipio de Yacuanquer.

La metodología planteada se basa en la homologación de los códigos presupuestales, con lo cual se obtiene los consolidados frente a la inversión en cada uno de los sectores. Es de gran importancia determinar las fuentes de financiación, por lo cual se toma como base el capítulo anterior donde se realizó el estudio sobre el comportamiento de las rentas, dejando claridad sobre su destinación. Como se vera en esta sección, las inversiones realizadas obedecen en su mayoría a los efectos de la normatividad y la aplicación de la misma, en especial la Ley 715 de 2001 y los proyectos que tienen destinación específica.

❖ **Educación.** En este sector, la principal fuente de financiación ha sido los recursos asignados por calidad a través del SGP, como se analizaba en el primer capítulo. Cabe resaltar que el Municipio de Yacuanquer, no se encuentra certificado en Educación, razón por la cual los recursos para la prestación del servicio son manejados directamente por el Departamento. De cualquier manera es insuficiente la inversión realizada en este campo, siempre será prioritario para cualquier gobierno, fortalecer la educación, pero ello no pasa en este país donde las prioridades son otras. La llamada reforma al sector educativo no ha dejado de ser una justificación más, para disminuir personal y con este ahorrar algunos recursos, trayendo como consecuencia enormes dificultades que son palpables en cualquier lugar del Departamento, pero mucho más en la zona rural que siempre es la más perjudicada.

Uno de los años con mayores inversiones dirigidas hacia la Educación, ha sido el año 2004, en donde se logró la cofinanciación para la ampliación de la planta física en las instalaciones de las Instituciones Educativas Concentración de Desarrollo Rural y Pedro León Torres. En este proyecto con una inversión aproximada de 300 millones de pesos, participó la Gobernación de Nariño, el Ministerio de Educación (ejecución de recursos Ley 21 de 1982) y el ente territorial.

Frente a la ejecución de los recursos de calidad, hay enormes dificultades, debido a que son escasos y las necesidades muy grandes. Del total de los recursos aproximadamente el 40%

de los mismos se destinan a financiar el transporte escolar de los estudiantes que se desplazan desde las zonas rurales, un 15% al pago de servicios públicos de las Instituciones y Centros Educativos. De esta forma los recursos para inversiones reales son muy bajos; el Municipio ha emprendido algunas iniciativas pero con recursos de libre destinación, los cuales han permitido que se ejecuten proyectos que nunca se habrían logrado si únicamente se esperaba las asignaciones para calidad. En el año 2006, se pudo adquirir con recursos propios (incluido SGP) dos vehículos para el transporte escolar con una inversión de 304 millones y dotar de sudaderas al 100% de los estudiantes desde los niveles preescolar hasta el bachillerato, entre los emprendimientos más grandes.

❖ **Agua potable y saneamiento básico.** Este sector es uno de los más importantes, y así se ha concebido desde la misma Constitución Política de Colombia, las dificultades así mismo son enormes, por ello la atención especial que se le está prestando. En la Ley 715 de 2001, se definen unas competencias que previamente se las habían tratado desde la misma Ley 142 de 1994 con el manejo de los servicios públicos domiciliarios; de igual manera, se le asignan recursos importantes, representando así el 41% de Propósito General.

Desde el año 2003 hasta 2007 se han invertido más de 3000 millones en este sector, que deja ver la importancia que tiene el mismo, lo cual se respalda con las obras que se vienen realizando en el Municipio, donde las más importantes han sido el acueducto y alcantarillado del caso urbano, tratamiento de aguas residuales en la Vereda Chapacual, y en general el mantenimiento de la infraestructura de este sector a lo largo de todo el municipio. Los objetivos conseguidos en materia de saneamiento básico han sido muy grandes, sobrepasando inclusive las metas trazadas dentro del plan de desarrollo municipal. Las fuentes para el financiamiento de los proyectos adelantados en este sector, son diversas, entre ellas, los recursos asignados a través del SGP, que representan alrededor del 90% de los mismos, contando además con aportes de la Gobernación de Nariño, el Fondo de Ahorro y Estabilidad Petrolera FAEP y recursos de capital, con la gestión de un empréstito en el año 2005 por un valor de 357 millones de pesos.

❖ **Cultura.** Las inversiones realizadas en este sector son mínimas en comparación con el presupuesto general de la entidad, y están dirigidas básicamente al desarrollo de los proyectos enmarcados dentro del Plan de Cultura Municipal, donde los principales actividades son: los carnavales de negros y blancos realizados a inicio de año, las fiestas patronales, el encuentro internacional de música y danza y las actividades de fin de año. Estas actividades han sido financiadas en su mayoría con recursos propios, provenientes por un lado de ingresos corrientes de libre destinación, y por otro, el recaudo de la Estampilla Procultura.

❖ **Vivienda.** Como parte de las competencias asignadas a los Municipios, está la de garantizar a sus habitantes el acceso a vivienda propia a través de los diferentes programas y subsidios. Concientes de esta problemática, y así se encuentra plasmado dentro del plan de desarrollo municipal, se ha desarrollado varias iniciativas con el objeto de solucionarlo; de esta manera, bajo el apoyo del gobierno nacional, se ha conseguido hasta el momento, tres proyectos para la construcción de vivienda de las familias de bajos recursos de esta localidad. A través de este mecanismo se han canalizado aproximadamente 500 millones de pesos, que benefician a 93 familias. Además se pudo adquirir lotes para la construcción de

vivienda, en la zona rural y urbana del municipio, donde se aspira ayudar a 200 familias para el año 2007.

❖ **Equipamiento.** Dentro de este sector se encuentran las inversiones realizadas para el mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura de los edificios públicos existentes dentro del Municipio. La ejecución de recursos ha sido importante, especialmente en los tres últimos años donde se pudo financiar entre otras, la remodelación del palacio municipal, con una participación muy importante del Ministerio del Interior. Para el año 2006, se inició con la construcción del Coliseo Cubierto Municipal, con una inversión que sobrepasa los 1500 millones de pesos, los cuales fueron contratados con vigencias futuras. De esta manera, las inversiones en este sector superan los 2000 millones de pesos durante el periodo analizado. Para el año 2007, se pretenden ejecutar algunas obras en este sector, cuya fuente entre otras será los recursos de capital, a través de crédito de la banca privada, que en el momento ya se encuentra autorizado, por un valor de 418 millones de pesos.

❖ **Otros sectores.** Son muy diversos los sectores hacia los cuales se debe dirigir la inversión social y sería demasiado amplio realizar su tratamiento individual, teniendo en cuenta además, la problemática existente en cada uno de los mismos. El objetivo que se persigue en esta investigación, no va hacia allá, sería demasiado grande, por ello se hace únicamente la descripción de algunas características y de los hechos más relevantes desde el punto de vista financiero. De esta manera, se hace una relación de las inversiones en prevención de desastres, mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura vial, eléctrica; la prestación del servicio de asistencia técnica, a través de la Umata resumido en el sector agropecuario, el desarrollo de los planes de seguridad, financiando además el funcionamiento de la Comisaría de Familia, programa de adulto mayor, que en gran parte se ha podido desarrollar gracias al recaudo de la Estampilla Proanciano, que durante estos años ha tenido un comportamiento satisfactorio, especialmente en el 2006; recreación y deporte, cuyos recursos han sido manejados por el Ente Municipal de Recreación y Deporte; las actividades de fortalecimiento institucional, desarrollo comunitario y otras inversiones. En este último renglón se compilaron los gastos realizados en los demás sectores no mencionados anteriormente, y en especial los generados en la prestación de servicios de salud, a través del Centro de Salud de la localidad.

En el siguiente cuadro se muestra las inversiones realizadas en cada uno de estos sectores, para visualizar de esta manera los montos asignados en cada uno de los periodos. De la misma forma se trata de mostrar la participación porcentual de los mismos, sobre el presupuesto definitivo de cada vigencia, confirmando las anotaciones realizadas anteriormente.

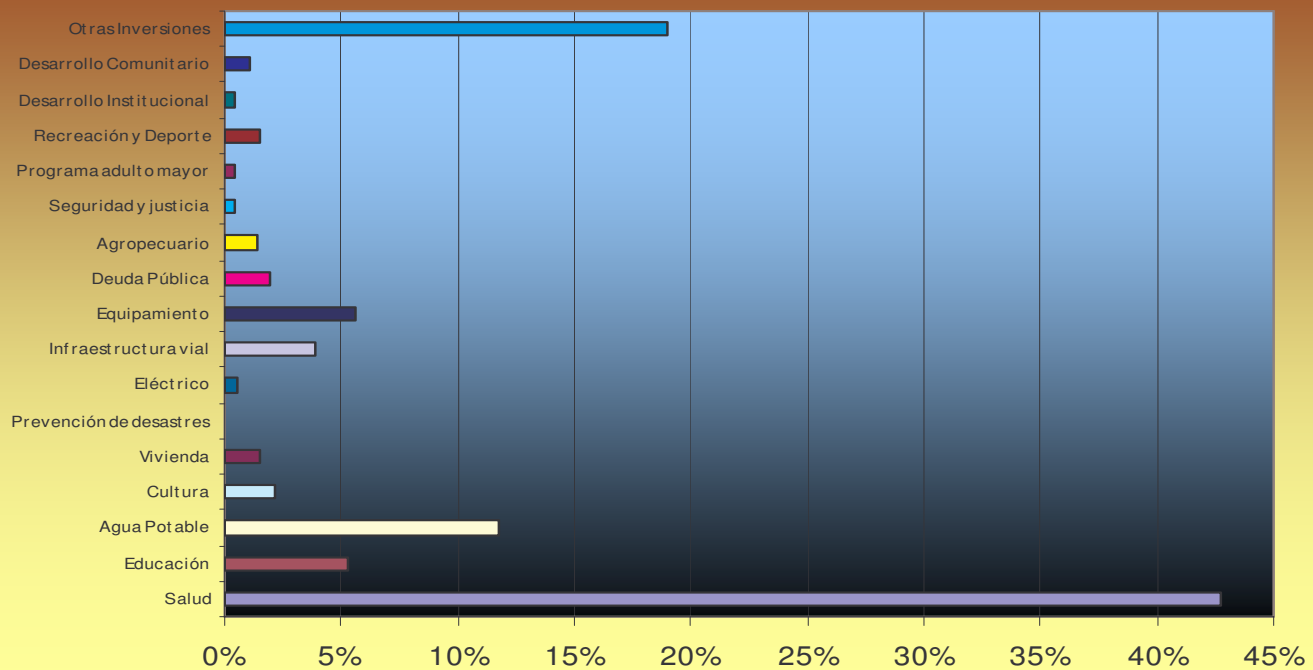
Cuadro 33. Municipio de Yacuanquer - inversiones realizadas diferentes sectores periodo 2003-2007

Sector	AÑO									
	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%	2007*	%
Educación	163,150,041	12.08%	458,047,968	17.12%	275,846,095	6.38%	252,382,911	4.61%	229,876,720	6.65%
Agua Potable	470,734,136	34.86%	299,280,303	11.19%	924,301,753	21.37%	1,069,657,416	19.55%	545,951,347	15.80%
Cultura	44,074,286	3.26%	86,894,987	3.25%	145,897,525	3.37%	215,999,114	3.95%	141,105,717	4.08%
Vivienda	36,724,395	2.72%	0	0.00%	2,200,000	0.05%	162,738,171	2.97%	244,565,719	7.08%
Prevención de desastres	5,893,350	0.44%	9,000,000	0.34%	3,000,000	0.07%	6,720,100	0.12%	5,000,000	0.14%
Eléctrico	17,441,698	1.29%	15,568,587	0.58%	44,635,594	1.03%	51,242,952	0.94%	34,084,987	0.99%
Infraestructura vial	125,277,025	9.28%	127,795,847	4.78%	437,572,414	10.12%	410,775,259	7.51%	17,301,470	0.50%
Equipamiento	27,323,055	2.02%	16,950,838	0.63%	333,997,540	7.72%	694,331,190	12.69%	711,470,454	20.59%
Deuda Pública	0	0.00%	0	0.00%	137,000,000	3.17%	241,632,639	4.42%	249,000,001	7.21%
Agropecuario	68,015,300	5.04%	66,144,747	2.47%	85,800,000	1.98%	100,040,000	1.83%	52,235,828	1.51%
Seguridad y justicia	19,829,559	1.47%	13,763,092	0.51%	29,140,000	0.67%	30,842,690	0.56%	15,000,000	0.43%
Programa adulto mayor	0	0.00%	11,490,277	0.43%	1,840,300	0.04%	71,104,172	1.30%	44,065,059	1.28%
Recreación y Deporte	63,138,413	4.68%	38,058,170	1.42%	90,571,613	2.09%	185,646,243	3.39%	44,226,675	1.28%
Desarrollo Institucional	51,011,720	3.78%	0	0.00%	18,988,500	0.44%	0	0.00%	29,400,000	0.85%
Desarrollo Comunitario	32,359,122	2.40%	157,484,116	5.89%	51,412,350	1.19%	27,829,774	0.51%	0	0.00%
Otras Inversiones	225,516,062	16.70%	1,374,737,220	51.39%	1,742,187,649	40.29%	1,369,451,935	25.03%	726,908,445	21.04%
Ejecución de Reservas	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	580,941,713	10.62%	365,280,609	10.57%
<b>Total</b>	<b>1,350,488,162</b>	<b>100.00%</b>	<b>2,675,216,151</b>	<b>100.00%</b>	<b>4,324,391,333</b>	<b>100.00%</b>	<b>5,471,336,279</b>	<b>100.00%</b>	<b>3,455,473,031</b>	<b>100.00%</b>

\*Datos provisionales tomados de la ejecución presupuestal hasta el mes de marzo de 2007

Fuente: Alcaldía Municipal de Yacuanquer. Cálculos del Autor. Yacuanquer. 2007.

**Gráfico 12. Municipio de Yacuanquer - promedio anual de inversión por sectores periodo 2003-2007**

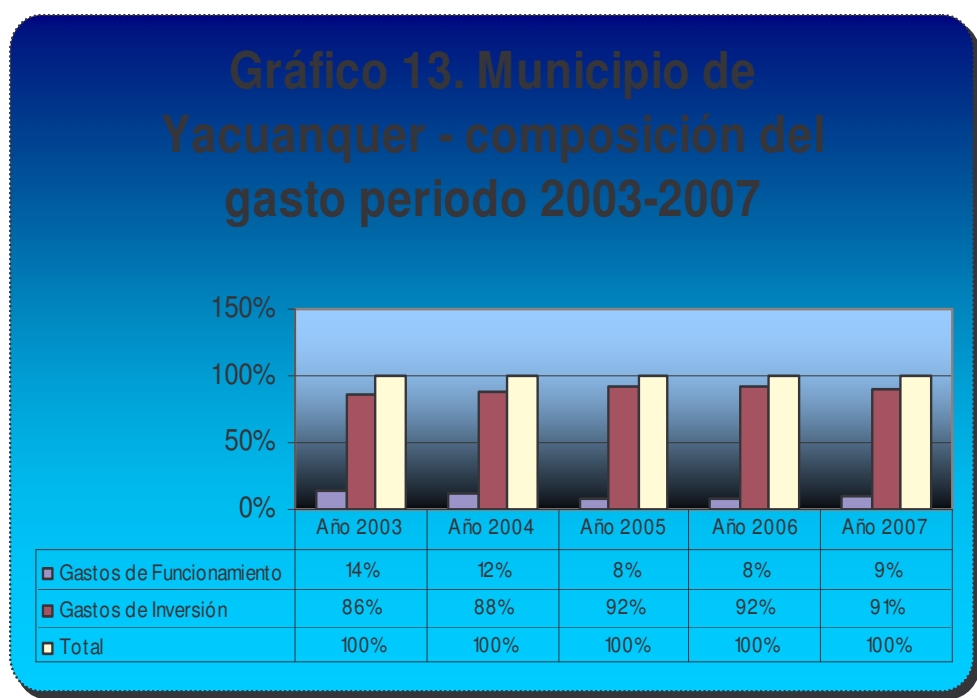


Fuente: Esta investigación



Como se puede observar en el gráfico anterior, el sector con mayor cantidad de recursos, es salud, lo cual está relacionado fundamentalmente con las asignaciones para el financiamiento de los subsidios a la demanda. Así mismo aparecen sectores importantes como se describió anteriormente siendo los de mayor relevancia, agua potable, otras inversiones atadas básicamente a la venta de servicios de salud, equipamiento e infraestructura vial.

Por último se presenta el Gráfico 11, en el cual se puede observar la distribución del gasto del Municipio de Yacuanquer entre funcionamiento e inversión. A lo largo de este periodo existe una tendencia a estabilizar los gastos de funcionamiento, los cuales han crecido proporcionalmente con el presupuesto total. El resultado obtenido se debe al esfuerzo realizado por el municipio en este aspecto, es decir, tratando de canalizar los recursos hacia la inversión social, dejando de lado la burocracia; pero a su vez, es el ejemplo más claro de la forma como se manejan las rentas, donde la mayoría de ellas ya tienen una destinación específica y por lo tanto lo que se debe hacer es ejecutarlas de acuerdo a los parámetros establecidos legalmente. Los ingresos corrientes de libre destinación en un Municipio tan pequeño como Yacuanquer, son muy bajos y por lo tanto, su peso sobre el presupuesto total también lo es, lo demás ya tiene una destinación concreta, incluyendo los recursos que se puedan gestionarse por otras fuentes, diferentes a las corrientes.



Fuente: Esta investigación

## **4.2. EFECTOS DE LA NORMATIVIDAD SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN**

Para hacer el estudio del comportamiento de los gastos, entendidos a partir de la forma como se han invertido las rentas del municipio, independientemente de su fuente o proveniencia, que ya fueron analizados en el capítulo anterior; es necesario comprender la legislación existente en materia presupuestal y en general en el manejo de las finanzas públicas que son el eje fundamental de la presente investigación.

En el momento de realizar el estudio en el campo presupuestal, es fácil darse cuenta que todas las disposiciones que afectan los ingresos, también lo hacen en materia de gastos, por lo cual las premisas dadas para los primeros también afectan a los segundos de manera inevitable, y además no puede haber separación atendiendo principios básicos como la reciprocidad; no se podrá hacer ningún gasto sin antes tener el ingreso con lo cual se va a soportar, y es una de las razones valederas para que siempre se de el equilibrio presupuestal.

El Estado siempre ha buscado y es lógico que dentro de sus objetivos se encuentre, la vigilancia en la utilización de los recursos públicos en las entidades territoriales, siempre ha sido una de las funciones principales, pero mas allá de ello, la eficiencia en la utilización de los mismos, que de otra forma significa, conseguir los objetivos para los cuales se destinaron. Dentro de este núcleo, la creación de las normas que permitan llegar a ello, será importante en la medida que se consiga la meta propuesta; así, habrá que analizar minuciosamente si la gran cantidad de normas que ha expedido el Gobierno hasta el momento han sido suficientes y si los logros se han conseguido, no solo desde el punto de vista técnico, sino con el mejoramiento en los indicadores sociales, tales como las necesidades básicas, el acceso a los servicios indispensables con calidad como lo son en Salud y Educación.

Las medidas en materia de racionalización del gasto público y responsabilidad fiscal, en su gran mayoría son buenas; desde la óptica técnica son acertadas y en el momento en que surgieron son adecuadas. Pero también se debe tener en cuenta, si el Estado, está atacando los puntos neurálgicos dentro de los huecos fiscales que posee, o más bien tiene que mover las fichas donde le queda más fácil hacerlo, y en esta medida los entes sobre los cuales puede ejercer un control total son siempre una buena salida; además la teoría económica es muy rica en ello, y por lo tanto las justificaciones siempre existirán, y las actuaciones realizadas son las más plausibles.

Como se pudo observar en el capítulo anterior, la distribución del gasto obedece fundamentalmente a la legislación vigente, y dentro de ella, la Ley 715 de 2001. Un Municipio donde los ingresos, en su mayor parte, prácticamente el 80% provienen de fuentes externas, la determinación frente a su utilización ya viene determinada desde afuera. En esta medida, las decisiones de inversión se realizan dentro de un marco normativo, y por lo tanto, en gran parte el municipio tendrá una buena calificación siempre y cuando se cumpla estrictamente estas normas.

Desde el inicio de esta investigación, se había mencionado la importancia de estas normas, por ello, los informes e indicadores que se presentan son el resultado de la aplicación y

exigencia de las mismas. De esta manera, el Decreto 111 de 1996, Ley 358 de 1997, Ley 617 de 2000, Ley 715 de 2001 y la Ley 819 de 2003, se convierten en el pilar fundamental dentro del ejercicio financiero de cualquier entidad del orden territorial. Es claro que, dentro de la administración pública y más en el caso colombiano, la legislación es demasiado amplia y por lo tanto hay que conocerla en la misma magnitud; de hecho al momento de gerenciar un ente territorial, es sumamente importante este aspecto, esto repercute enormemente en los resultados de la gestión.

La aplicación de las medidas de restricción al endeudamiento, indudablemente fueron una necesidad, y siempre lo serán, y no debieron surgir en el momento en que el Estado en el nivel central presentara problemas tan grandes en sus finanzas, más bien es una cuestión de responsabilidad en el manejo de los recursos públicos. Cuando en la década de los noventa se inició con un proceso expansivo en materia de política fiscal, debió preverse los posibles efectos de la aplicación de la misma; a pesar de ser una abstracción, parte de los planteamientos monetaristas ofrecen una buena explicación a dicha situación, pero no es el objeto de discusión dentro de esta investigación.

El endeudamiento debe obedecer necesariamente a la atención de una problemática local en el ente territorial, siendo indispensable su planificación para atenderlo correctamente. A pesar que legalmente no se concibe como el compromiso de vigencias futuras, los presupuestos del periodo bajo el cual se está haciendo la contratación del crédito, quedan comprometidos, de hecho existe una obligación pendiente de pago, inclusive se constituye en una falta disciplinaria cuando no queda contemplado dentro del decreto de liquidación en los términos que establece el decreto 111 de 1996. El Municipio de Yacuanquer, durante este periodo de gobierno ha contratado cuatro empréstitos, que serán analizados desde el punto de vista técnico y social, en el último capítulo de esta investigación.

Dentro de este contexto se buscó la racionalización del gasto público, ante una problemática fiscal crítica. Con la expedición de la Ley 617 de 2000, se obliga a los entes territoriales a realizar inversión con parte de sus recursos de libre destinación, en vez de hacerlo en funcionamiento. Los gastos en esta sección del presupuesto son sinónimo de burocracia y por lo tanto se trata de evitar esta situación, premiando ante todo la inversión social, que es la búsqueda del mejoramiento de las condiciones cualitativas de una sociedad, permitiéndoles acceder a los servicios básicos.

En realidad, la medida es buena, se busca que los entes territoriales ahorren parte de sus recursos, es decir los de libre destinación, logrando con ello canalizarlos a la población. El ahorro operacional calculado dentro de la capacidad de endeudamiento de la entidad a partir de la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos de funcionamiento, en este caso sería el valor absoluto dentro de la inversión esperada a partir de la aplicación de la Ley 617, es decir el ahorro operacional pero con recursos de libre destinación.

El Municipio de Yacuanquer, ha venido cumpliendo con este requisito y no únicamente por que es una disposición legal, sino por que es una necesidad dada la problemática en cada uno de los sectores. De esta manera se ha permitido financiar varias iniciativas dentro de la gestión pública municipal, entre las cuales se encuentra la dotación de implementos a las Instituciones Educativas del Municipio, dado que los recursos siempre han sido escasos; la

participación dentro de calidad educativa ha sido insuficiente pero se ha aunado esfuerzos para lograr los resultados obtenidos y así se ha podido garantizar servicios básicos como transporte y restaurante escolar.

A pesar de que los recursos propios se los han canalizado correctamente, y a lo largo de esta investigación se ha demostrado que son demasiado limitados, no se ha podido incrementarlos, ocasionando recurrentemente problemas en la atención hacia algunos sectores de inversión. Los recursos propios ni siquiera alcanzan a cubrir los gastos de funcionamiento de la entidad, siempre se ha dependido de las fuentes externas, y en especial los del Sistema General de Participaciones, que muestran una debilidad muy grande y no solo por que los entes sean incapaces de mejorar su situación fiscal a partir de una mejor gestión tributaria, sino por que los resultados obtenidos dentro de la aplicación de esta Ley, no han sido satisfactorios; es cierto que el nivel de gastos de funcionamiento ha disminuido enormemente y esto repercute sobre las finanzas del gobierno central, que inclusive se permite garantizar su déficit a partir de los excedentes generados en los entes territoriales; pero desde el punto de vista de los ingresos los logros no han sido satisfactorios.

A los municipios se los tilda siempre de tener una aversión a la gestión tributaria local, es decir, recaudar impuestos dentro de sus regiones, por que esto significa para ellos un costo político demasiado grande; así, se prefiere castigar estas fuentes aprovechando otras donde se encontrará recursos que permitan compensar los ingresos dejados de recaudar por ejemplo en el impuesto predial, industria y comercio, que son quizá los de mayor impacto a nivel municipal. Para ello se busca tener una participación muy alta dentro de los ingresos que le transfiere la nación, o conseguir la realización de los proyectos a través de la cofinanciación de los mismos con los diferentes órdenes gubernamentales. Una de los criterios que justificó la creación de la Ley 617 de 2000 fue precisamente este, argumentando que la pereza fiscal lleva a un estado paternalista en detrimento de los recursos que le transfiere el Estado.

Lo que nunca se tuvo en cuenta es que constitucionalmente los municipios no tienen autonomía en materia impositiva, por lo tanto las Corporaciones Administrativas solo deben acoger las normas que dicta el Congreso de la República, adoptarlas y realizar algunas observaciones en los términos que le permita la Ley, y de esta manera no se pueden crear nuevas contribuciones que le permitan al municipio acceder a nuevos recursos que fortalezcan sus finanzas. En este marco se plantea el fortalecimiento fiscal, sin tener las herramientas necesarias para ello. Las medidas de tipo administrativo se han premiado con la metodología adoptada dentro de la distribución de recursos reglamentada por la Ley 715 de 2001, pero esto tiene un límite, de hecho con la reforma a las transferencias que cursa actualmente en el Congreso se pretende eliminarla, dejando los incentivos para los municipios que siempre han buscado acceder a los mismos, y más para los casos de entidades como Yacuanquer que tienen muy pocas posibilidades a través de otros mecanismos.

Las transferencias del Gobierno Central, que entre otros fines persigue disminuir la iniquidad entre las distintas regiones, y garantizar los niveles de inversión que requiere el país en beneficio de la población de bajos recursos, permitiendo así mismo que el

crecimiento de la economía se vea representado en unas condiciones de vida mucho mejores entre los pobladores; hasta el momento, salvo en algunos casos, no se ha logrado y por lo tanto es un punto de discusión cuando se termina el periodo de transición dentro de la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones, y se plantea por parte del gobierno central una reducción de los mismos, con el supuesto criterio de canalizar de otra manera la inversión social.

Los Municipios fueron concebidos desde la Constitución Política como la entidad fundamental dentro de la división política administrativa del Estado, otorgándole competencias muy grandes, en especial en la atención a los servicios públicos básicos, el progreso local y el desarrollo social, al interior de cada uno de los territorios. Con esto se da por entendido cuál es su función dentro de la sociedad, prestar un servicio relacionado fundamentalmente con la atención a la comunidad. Los entes territoriales no tienen como prelación recaudar ingresos, a pesar que es una necesidad, por lo tanto la gestión administrativa debe ser calificada bajo otro punto de vista, en razón a las necesidades y los logros obtenidos dentro del contexto social, que es el objetivo primordial dentro de la gestión pública.

Indudablemente las transferencias hacia los municipios, les han permitido a estos, suplir muchas de sus necesidades, los logros obtenidos en general son buenos, en especial en los sectores con mayor cantidad de recursos como son salud y agua potable; dentro del análisis cuantitativo a nivel sectorial se pudo hacer una descripción breve de cada uno de los mismos, pero hay muchas falencias en la aplicación debido a las peculiaridades que presentan al analizarlos individualmente. En Yacuanquer, los resultados son palpables, con la gran cantidad de obras que se realizan hasta el momento, pero habrá que tomar indicadores mucho más amplios para determinar si son suficientes. Uno de ellos es el acceso real a servicios de alcantarillado, que únicamente se alcanza en un 25%, claro está con una población en su gran mayoría reside en la zona rural, pero que de todas maneras deberá tenerse en cuenta para los siguientes años, y haciendo un cálculo demasiado rápido, los recursos provenientes del SGP no serán suficientes.

Dentro del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial se creó un Viceministerio, denominado Agua Potable y Saneamiento Básico, donde se pretende aunar los esfuerzos en todos los órdenes, lo cual implica la participación del Gobierno Nacional, el Departamento y los mismos Entes territoriales; el objetivo es desarrollar el Plan de Agua, que permita desarrollar un proyecto a través de una iniciativa conjunta, la problemática en este sector es realmente muy grande razón por la cual se hace necesario la atención inmediata del mismo.

En el campo de la salud, el acceso de la población a este servicio básico es bueno, simplemente que por su manejo, y los criterios políticos y económicos dentro de un sistema capitalista, distraen su objetivo esencial. Se entregó la administración esencialmente a empresas de carácter privado, que son las ARS, las cuales buscan siempre obtener utilidades muy grandes a partir de recursos de la salud, y siempre va a suceder lo mismo, la cuota de administración es muy alta. Se ha mejorado el servicio enormemente, las prestadoras del servicio se encuentran en un proceso de mejoramiento continuo, adoptando las medidas tendientes al mejoramiento de la calidad, el cumplimiento de estándares y la

adopción de estándares básicos dentro de su desempeño, y no solamente por que hay unas normas de habilitación y acreditación que así lo exigen, sino por la necesidad imperante de llevarlos a cabo.

En el campo de la Educación, en verdad falta mucho por hacer; Colombia, ocupa un lugar no muy digno dentro de este sector a nivel latinoamericano y mundial, el acceso hasta el nivel de bachillerato en cierta medida se ha solucionado, aunque no en su totalidad, pero para la educación superior, la problemática es aguda todavía. Los criterios que se tiene en cuenta en el manejo desde el nivel central, presentan muchas discrepancias, la calidad de la educación, que implica el servicio como tal, no es buena, existen demasiadas deficiencias, y en este mundo globalizado donde el principal instrumento es el conocimiento, hay un rezago muy grande. El desarrollo hay que planificarlo y no se puede tratar a la educación como cualquier otro servicio, un pueblo educado es un pueblo próspero y así se debe concebir siempre, por lo tanto no tiene razón de ser cuando en el país con la expedición de la Ley 715 de 2001, se busca la eficiencia teniendo en cuenta el número de docentes por alumno, dejando a los sectores marginados del país sumidos en una problemática severa. Al visualizar la situación desde “arriba” no se tiene en cuenta estos factores y por ello se toma medidas como estas. En Yacuanquer, así como en muchos de los municipios, la situación es compleja, con Centros educativos donde un docente atiende hasta cinco grados, qué se puede esperar de ello, realmente es muy difícil saberlo, pero lo más seguro es que no hayan resultados buenos. Por ello, se debe evaluar la política aplicada en el campo educativo, hay necesidad de hacer muchas correcciones, el SGP como mecanismo, no ha sido capaz de atenderlas eficientemente.

Dentro de este contexto, cabe resaltar la responsabilidad ética y profesional de los administradores municipales, los cuales deben ser capaces de conseguir los objetivos del desarrollo social, fijados en los planes plurianuales, a partir del entorno en el cual se desenvuelven, es decir todas las dimensiones que existen y en especial la política, económica e institucional, siendo esta última una de las más importantes dadas las condiciones bajo las cuales se ha planteado el ejercicio a nivel municipal. En materia financiera y administrativa, hay muchas restricciones de tipo legal que se deben tener en cuenta, por tanto, una buena gestión significa, cumplirlas a cabalidad y esto garantizará el acceso a muchos programas y proyectos lanzados desde los niveles nacional y departamental.

La responsabilidad fiscal es indispensable para cualquier entidad y esto lo deben tener muy claro las autoridades locales. La ley 819 de 2003, nació bajo este argumento, por ello es indispensable la adopción de estas medidas y no solo por que sean una disposición legal, y por lo tanto de obligatorio cumplimiento, más bien se convierten en una necesidad para cada una de las entidades, quienes deberán trabajar siempre de manera prospectiva, entendiendo y tratando de interpretar la realidad, pero pensando siempre en un futuro. De esta forma, las decisiones que se tomen hoy, necesariamente repercutirán sobre el desarrollo de la entidad en un futuro, por lo tanto se debe tener en cuenta todos los factores que la estén afectando y así aplicar las medidas pertinentes.

El marco fiscal de mediano plazo, es una herramienta valiosa si se utiliza bien; esta le permite estructurar el desenvolvimiento hacia un futuro y por lo tanto tomas las

determinaciones en materia política. Ninguno de los gobernantes puede salirse de este entorno, sería un error demasiado grande y para ello debe conocer el ambiente interno y externo de la institución. En resumen, el marco fiscal recoge el comportamiento presupuestal tanto en ingresos como en gastos de la vigencia, comparándola con los años anteriores, estableciendo además el cumplimiento de los indicadores establecidos en las normas vigentes como es el caso de endeudamiento, límite a los gastos de funcionamiento, metas de superávit primario y relación de pasivos incluyendo los contingentes, siendo estos dos últimos parte de las modificaciones adoptadas a partir de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Como se puede observar, las decisiones en materia presupuestal, siempre estarán afectadas por las disposiciones legales, y por lo tanto son una herramienta fundamental dentro del ejercicio administrativo a cualquier nivel. Las decisiones tanto en ingresos como en gastos deberán consultar el cumplimiento de las metas señaladas en el marco fiscal, es decir las proyecciones realizadas con anterioridad. Se busca ante todo, bajo criterios técnicos, el cumplimiento de las obligaciones tales como servicio de la deuda, para lo cual se debe calcular las metas de superávit primario, vigencias futuras, que afectan necesariamente los presupuestos para los cuales se diseñó el proyecto, y los pasivos contingentes, que en determinado momento se pueden presentar, y por lo tanto la entidad debe estar preparada para asumirlos en el caso que sea necesario. La planificación de la inversión a partir del conocimiento efectivo de estos aspectos garantiza el buen desempeño de la entidad sin lugar a dudas, lo demás hace parte de la gestión y el aprovechamiento de los factores positivos principalmente en el ambiente externo, dadas las limitantes que tiene el municipio que ya fueron expuestas anteriormente.

#### **4.3. ESTADO PRESUPUESTAL EN CADA UNA DE LAS VIGENCIAS**

El estado presupuestal desde el punto de vista macroeconómico, analiza el comportamiento de los ingresos frente a los egresos u obligaciones dentro de una vigencia. En el marco del presupuesto, desde la aplicación de la Ley orgánica en esta materia que es precisamente el Decreto 111 de 1996 y en especial el artículo 81, se parte de un principio de equilibrio, donde por cada gasto que se vaya a realizar se debe garantizar el ingreso que lo va a soportar, logrando con ello que exista coherencia y planeación en la utilización del instrumento.

En este sentido los presupuestos de todas las entidades, siempre parten de este principio, que adquiere una importancia muy grande dentro del manejo financiero, debido a las implicaciones existentes para el cumplimiento de los objetivos fijados para cada una de las vigencias. A pesar de ser un concepto sencillo, su manejo debe ser muy cuidadoso, ya que por su propia naturaleza se parte de proyecciones, las cuales deben revisarse continuamente para no causar obligaciones sobre datos irreales, en otras palabras, cuando los ingresos nunca se van a recaudar. Además, es parte de la responsabilidad de los funcionarios públicos, que se van a encargar de salvaguardar los intereses del Estado, quien busca obtener unos resultados, los cuales deben estar soportados en un manejo administrativo correcto.

Para el caso del Municipio de Yacuanquer, que es el reflejo de muchos de los entes territoriales en Colombia, con una dependencia muy alta sobre las fuentes de ingresos externos, y entre ellos los provenientes del Sistema General de Participaciones, la situación es sencilla. A pesar que el proyecto de presupuesto que rige para la vigencia siguiente se presenta en el mes de noviembre, los ajustes es posible hacerlos, y con ello no incurrir en errores en el campo presupuestal. En el mes de enero, el CONPES publica las asignaciones para cada uno de los municipios y por lo tanto esta es la base con la cual se debe trabajar, de tal forma que una vez que se conozca la información se proceda a realizar los ajustes correspondientes. En esta investigación se realizó este ejercicio, tomado para el año 2007 el presupuesto inicial de la entidad y haciendo la comparación con las asignaciones realizadas a través de la Ley 715 de 2001. A pesar que, por técnica presupuestal no se puede disminuir un rubro para luego incrementarlo, y por lo tanto legalmente se realizará al finalizar la vigencia, necesariamente hay que hacer los ajustes con el fin de garantizar un buen manejo de los recursos, logrando la eficiencia en el sentido de no gastar más de los reconocimientos generando un déficit, ni menos, ocasionando superávit, que en un sentido estricto no es el objetivo del Estado, dadas las necesidades tan grandes que hay que cubrir en todos los sectores.

Uno de los objetivos dentro de la Ley 617 de 2000 fue racionalizar el gasto público y en este marco se establecieron varios instrumentos y uno de ellos la relación entre gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación. A partir de esto y con la aplicación de las restricciones para el endeudamiento, se logró que las entidades del nivel territorial, en vez de un estado presupuestal negativo consiguieran como resultado un superávit. Para el nivel central fue un hecho importante, dado que los objetivos macroeconómicos se estaban cumpliendo y en especial las metas fijadas dentro del acuerdo realizado con el Fondo Monetario Internacional, dada la crisis presentada en 1999. Así, el superávit que presentaron los entes territoriales compensó el déficit existente en el gobierno central, y por lo tanto en el consolidado se reportó un mejoramiento sustancial.

Como se podrá observar en el siguiente cuadro, el Municipio de Yacuanquer, ha tenido un comportamiento satisfactorio en esta materia, logrando para el periodo de esta investigación, equilibrar su presupuesto y con ello no ocasionar déficit para la entidad. Solo para el año 2003, no se cancelaron muchas de las obligaciones, las cuales fueron asumidas con cargo al presupuesto de la vigencia 2004, a través de un instrumento valioso como son las conciliaciones prejudiciales, con las cuales se logró no causarle mayores tropiezos a la entidad en el manejo de sus recursos, evitando que se tomen medidas preventivas en materia administrativa.

Cuadro 34. Municipio de Yacuanquer - estado presupuestal periodo 2003-2007

Concepto	Año 2003	Año 2004	Año 2005	Año 2006	Año 2007*
Presupuesto definitivo	3.802.372.187	5.174.960.308	7.082.112.011	8.664.788.335	6.810.539.998
Compromisos	3.549.249.110	5.136.537.178	6.682.367.887	8.274.493.689	2.760.737.212
<b>Estado Presupuestal</b>	<b>253.123.077</b>	<b>38.423.131</b>	<b>399.744.124</b>	<b>390.294.646</b>	<b>4.049.802.786</b>

Fuente: Alcaldía Municipal de Yacuanquer. Cálculos del Autor. Yacuanquer. 2007.

\*Provisional con la ejecución presupuestal hasta el mes de marzo de 2007



Dado que el presupuesto en todos los periodos cumple con el principio de equilibrio, el análisis se remonta a las obligaciones adquiridas en cada uno de los mismos. Como se puede observar, los compromisos fueron inferiores al presupuesto definitivo, por ello el resultado es positivo, es decir no existió déficit. Es importante destacar que en los años 2005 y 2006, quedaron excedentes, que fueron incorporados para la vigencia siguiente y se deben a la naturaleza de los proyectos, que iniciaron al finalizar la vigencia y por lo tanto no se alcanzaron a comprometer. Frente al comportamiento de los recaudos en la mayoría de los casos no alcanzan el 100% de lo presupuestado y se presenta en la mayoría de los proyectos de cofinanciación que abarcan más de una vigencia y por lo tanto los desembolsos no se hacen en su totalidad. En el caso de salud, los aportes que hace el FOSYGA dentro de la financiación de los subsidios a la demanda son realizados al finalizar el periodo de contratación, razón por la cual quedan siempre recursos por recaudar.

#### **4.4. CONSIDERACIONES FINALES**

El comportamiento del gasto dependerá necesariamente de los ingresos que pueda recibir la entidad, pero dentro de ellos necesariamente hay que partir de un principio básico de planeación, donde se logre atender las necesidades prioritarias dentro del territorio. El cumplimiento de las metas fijadas en el plan de desarrollo municipal, es el reflejo de la manera como este se planteó, y su ajuste a la realidad del municipio.

Desde el punto de vista financiero, es imprescindible tener en cuenta el contexto interno de la entidad y para ello hay necesidad de hacer una evaluación continua de su comportamiento y estructura tratando de prever los recursos necesarios para cumplir con las diferentes obligaciones.

Como se pudo observar a lo largo de este capítulo, el grado de inversión es alto, superando el 90% del presupuesto total de la entidad y logrando incrementarla año tras año, con lo cual se garantiza el mejoramiento de las condiciones cualitativas de la sociedad. A pesar de ello se necesita de mayores esfuerzos en sectores tan importantes como la educación, donde la política nacional realmente no ha funcionado, se continúa con prácticas todavía muy ortodoxas, y se requiere de otras herramientas para llegar ante todo a zonas de difícil acceso; al sector rural nunca se le ha dado el mismo tratamiento que a las zonas urbanas, la inversión pública debe buscar disminuir las desigualdades pero hasta ahora no lo ha conseguido, y este es un mensaje real para todos los gobernantes.

El municipio ha tratado aún con sus limitaciones financieras de buscar el mejoramiento de las condiciones en todos los sectores, pero no posee autonomía dado que la mayor parte de sus ingresos provienen de afuera, y por lo tanto siempre aspira a estas asignaciones que lo llevan a un comportamiento parasitario, ninguno de los programas y proyectos se puede salir de este marco; la entidad siempre estará sujeta a las directrices del nivel nacional, sobre las cuales ya existen asignaciones y es lo que se refleja en muchos de las iniciativas del nivel nacional y departamental, las cuales hay que tomarlas no porque son una necesidad, o si lo son no es la prioritaria.

La eficiencia se mide bajo estas condiciones, y el desarrollo no se puede concebir de esta manera, obedeciendo muchas veces a criterios eminentemente políticos; qué les va a pasar a

los municipios el día que se cambie de gobernantes, y estos no tengan las puertas abiertas en una gobernación u otras entidades nacionales, simplemente no van a hacer nada, y esto no puede pasar en el país. Siendo una retórica que siempre sale a la luz, es lo que pasa en el país, la mayoría de las iniciativas parten de compromisos políticos, donde la democracia siempre está ausente, los habitantes de un territorio no escogen sus representantes por lo que ellos puedan hacer para el beneficio común, sino por el aporte real que puedan realizar, es decir están condicionados al cumplimiento de unas promesas de campaña en beneficio de determinados grupos.

Se espera que para el año 2008, teniendo en cuenta el censo adelantado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, se cuantifique el índice real de necesidades básicas insatisfechas, con lo cual se pueda incrementar la asignación regular dentro del Sistema General de Participaciones, que en el momento es muy baja para las necesidades existentes, como ya se había mencionado anteriormente. Yacuanquer es un municipio con un bajo nivel de actividad económica, por lo tanto los ingresos son precarios, y consecuentemente no se pueden suplir las condiciones mínimas de supervivencia.

## **5. BALANCE FINANCIERO Y SITUACIÓN FISCAL**

En este capítulo se hace un resumen general de toda la investigación, tratando los temas de mayor preponderancia dentro de los objetivos fijados en la misma, y en especial los más relevantes frente a la situación fiscal del Municipio de Yacuanquer, tales como el estado de deuda pública, los principales pasivos y el tratamiento futuro frente a los mismos, que sin lugar a dudas estarán atados al comportamiento de las rentas para los próximos años. Además, al tratarse de un año electoral, quedan cimentadas las bases dentro de las cuales se deberá empezar a trabajar en el próximo año, en especial con el diseño del plan de desarrollo municipal, los planes de gobierno y la forma como deberán encaminarse, para obtener buenos resultados dentro de su gestión.

Temas como los compromisos con vigencias futuras, que en este caso se van a presentar en los años 2008 y 2009, y deuda pública comprometida hasta el año 2012, algunos de los pasivos contingentes relacionados especialmente con demandas de tipo laboral, civil, administrativo serán de especial importancia para el gobierno del próximo periodo. Como se pudo observar en los tres capítulos anteriores, la situación no es fácil, la mayor parte de los recursos son de destinación específica y las rentas ya se encuentran pignoradas, por lo tanto se debe tener mucho cuidado en la gestión fiscal, para no tener inconvenientes que puedan colocar en peligro la inversión social y en especial los objetivos de largo plazo, que se deben cumplir necesariamente.

### **5.1. ESTADO DE DEUDA PÚBLICA**

El Municipio de Yacuanquer, hasta el año 2004 no tenía contratado empréstitos de deuda pública con la Banca Comercial, pero debido a la problemática previamente identificada dentro del plan de desarrollo municipal, el mejoramiento de la infraestructura que permita proporcionar los servicios públicos básicos como son acueducto y alcantarillado se concibió como una necesidad imperante. Por ello y ante las limitaciones en materia presupuestal, dadas las condiciones del ente territorial, donde la mayor parte de los recursos provienen del Sistema General de Participaciones, y dentro de ellos los de agua potable y saneamiento básico, por iniciativa del Ejecutivo Municipal, se gestionó un crédito por valor de 357 millones de pesos, con el objeto de desarrollar un proyecto dirigido a la reposición de las redes de alcantarillado en un sector muy importante del casco urbano del municipio.

Desde el año 2003, ya se habían gestionado una gran cantidad de recursos para el mejoramiento de las redes de acueducto, pero necesariamente se deben hacer las dos cosas a la vez, de lo contrario los problemas sanitarios realmente no estarán solucionados. Como se pudo observar en el capítulo donde se hacía el análisis de los gastos, las inversiones en este sector han sido grandes pero se las ha trabajado de manera gradual y es así como surge este proyecto tan importante, que sería a la postre el de mayor cuantía hasta ese momento. La planificación económica, social y técnica tienen una relevancia muy grande en el momento de emprender una iniciativa de esta magnitud, por ello se determinó hacerlo de esta manera; de nada sirve realizar pequeñas obras que no tengan impacto, se busca ante

todo la posibilidad de obtener resultados ágiles y este es uno de ellos, no se puede esperar tanto tiempo en una obra sumamente necesaria.

Hay que destacar por la misma experiencia del municipio, la facilidad en el acceso a los créditos por parte del Banco Agrario de Colombia, quien dentro de la banca, es la institución que tramita con mayor prontitud las solicitudes. Los factores son muchos, entre ellos, el conocimiento del manejo de los recursos dentro del sector público, que es una falencia grave dentro del sector privado razón por la cual se tardan demasiado tiempo en tramitar una solicitud, ante todo al revisar el cumplimiento de los requisitos en materia fiscal, donde existe una normatividad muy amplia como se pudo observar a lo largo de esta investigación. Por otra parte, la disposición con el sector público ha sido mayor, a pesar que en el año anterior, como una política interna del Banco Agrario, se colocó un límite denominado blindaje donde el valor máximo que se podría solicitar sería de 1000 salarios mínimos mensuales legales vigentes, descontado el saldo de la deuda en el momento del contrato.

Realmente, si se piensa en proyectos grandes en el sector público debe haber una disposición de todos a colaborar con la causa, pero no se ha entendido así; la banca privada que anualmente percibe utilidades enormes, no está comprometida con el desarrollo económico y así es muy difícil trabajar. Cuando se dio la crisis financiera de los años noventas, el Estado salió a proteger sus intereses, y en ellos estarían incluidos todos los colombianos, pero ahora cuando el sector marcha bien, no se recibe el mismo tratamiento. Cada día los gastos bancarios son más onerosos, cosa que no tiene una explicación correcta cuando en el mundo de hoy se debe garantizar o por lo menos buscar la plena movilidad del capital, pero parece no entenderse de esa manera.

Inclusive para los municipios pequeños como Yacuanquer, se debería exonerar del gravamen a los movimientos financieros en todas las cuentas bancarias, hoy en día se lo hace únicamente en las que pertenecen al SGP, por disposición del Estatuto Tributario, pero esto no es suficiente, y en concepto del autor, ni siquiera tiene razón de ser. Sería muy importante tramitar esta iniciativa al interior del legislativo, con lo cual se ayuda a disminuir varias de las obligaciones que tienen en el momento los municipios. Las dificultades se presentan ante todo en los proyectos de cofinanciación y los recursos propios como por ejemplo el recaudo de impuesto predial y la sobretasa a la gasolina, donde el ente territorial tiene que suplir estos gastos, que siempre significará dejar de invertir en la comunidad.

En el siguiente cuadro se muestra las condiciones de pago del contrato de empréstito con el Banco Agrario de Colombia, con lo cual se pudo iniciar la primera etapa para la reconstrucción de las redes de alcantarillado en el Municipio de Yacuanquer. Este crédito se contrató con una tasa compuesta por la DTF más unos puntos adicionales que en este caso representan el 8.03%. El plazo fueron 3 años, con una periodicidad mensual para los pagos por concepto de amortización e intereses. El valor contratado son \$ 357.985.112.

Cuadro 35. Municipio de Yacuanquer - Condiciones de pago empréstito Banco Agrario de Colombia proyecto recuperación redes de alcantarillado

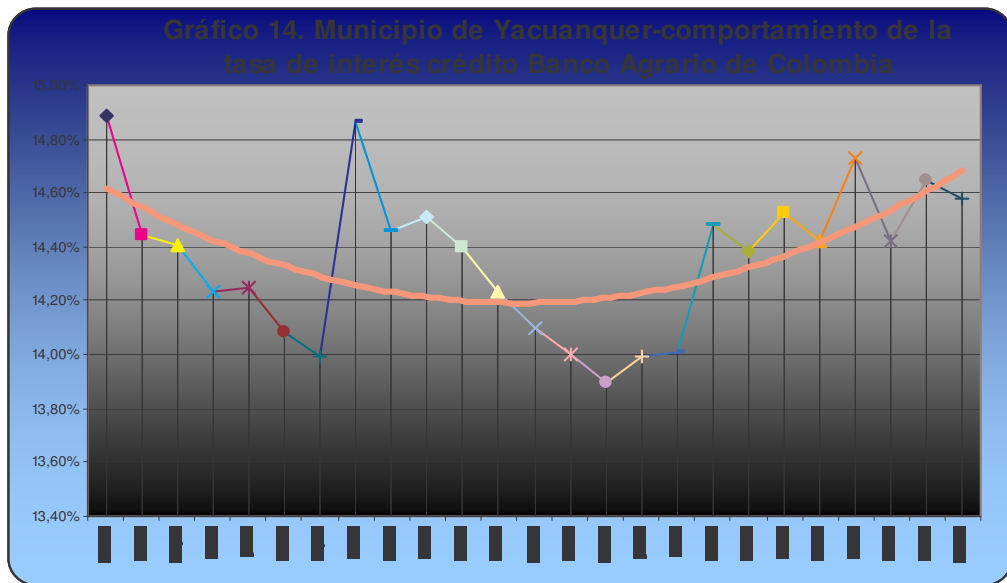
Fecha	No. Cuota	Saldo	Amortización	Intereses	Valor de la Cuota	Tasa Nominal Mensual	Tasa Efectiva (Anual)
17/03/2005	1	348.041.112	9.944.000	4.163.488	14.107.488	1,163%	14,88%
17/04/2005	2	338.097.112	9.944.000	3.935.773	13.879.773	1,131%	14,45%
17/05/2005	3	328.153.112	9.944.000	3.814.056	13.758.056	1,128%	14,41%
17/06/2005	4	318.209.112	9.944.000	3.659.084	13.603.084	1,115%	14,23%
17/07/2005	5	308.265.112	9.944.000	3.551.231	13.495.231	1,116%	14,25%
17/08/2005	6	298.321.112	9.944.000	3.404.229	13.348.229	1,104%	14,09%
17/09/2005	7	288.377.112	9.944.000	3.273.161	13.217.161	1,097%	13,99%
17/10/2005	8	278.433.112	9.944.000	3.349.558	13.293.558	1,162%	14,86%
17/11/2005	9	268.489.112	9.944.000	3.151.812	13.095.812	1,132%	14,46%
17/12/2005	10	258.545.112	9.944.000	3.049.589	12.993.589	1,136%	14,51%
17/01/2006	11	248.601.112	9.944.000	2.914.514	12.858.514	1,127%	14,40%
17/02/2006	12	238.657.112	9.944.000	2.771.902	12.715.902	1,115%	14,23%
17/03/2006	13	228.713.112	9.944.000	2.637.161	12.581.161	1,105%	14,10%
17/04/2006	14	218.769.112	9.944.000	2.511.126	12.455.126	1,098%	14,00%
17/05/2006	15	208.825.112	9.944.000	2.385.406	12.329.406	1,090%	13,90%
17/06/2006	16	198.881.112	9.944.000	2.291.879	12.235.879	1,098%	13,99%
17/07/2006	17	188.937.112	9.944.000	2.185.035	12.129.035	1,099%	14,01%
17/08/2006	18	178.993.112	9.944.000	2.141.287	12.085.287	1,133%	14,48%
17/09/2006	19	169.049.112	9.944.000	2.016.000	11.960.000	1,126%	14,39%
17/10/2006	20	159.105.112	9.944.000	1.921.525	11.865.525	1,137%	14,53%
17/11/2006	21	149.161.112	9.944.000	1.796.400	11.740.400	1,129%	14,42%
17/12/2006	22	139.217.112	9.944.000	1.717.800	11.661.800	1,152%	14,73%
17/01/2007	23	129.273.112	9.944.000	1.571.378	11.515.378	1,129%	14,42%
17/02/2007	24	119.329.112	9.944.000	1.481.139	11.425.139	1,146%	14,65%
17/03/2007	25	109.385.112	9.944.000	1.361.036	11.305.036	1,141%	14,58%
<b>PROYECCIÓN</b>							
17/04/2007	26	99.441.112	9.944.000	1.253.085	11.197.085	1,146%	14,65%
17/05/2007	27	89.497.112	9.944.000	1.141.293	11.085.293	1,148%	14,68%
17/06/2007	28	79.553.112	9.944.000	1.029.140	10.973.140	1,150%	14,71%
17/07/2007	29	69.609.112	9.944.000	916.491	10.860.491	1,152%	14,74%
17/08/2007	30	59.665.112	9.944.000	803.466	10.747.466	1,154%	14,77%
17/09/2007	31	49.721.112	9.944.000	688.687	10.632.687	1,154%	14,77%
17/10/2007	32	39.777.112	9.944.000	573.908	10.517.908	1,154%	14,77%
17/11/2007	33	29.833.112	9.944.000	459.129	10.403.129	1,154%	14,77%
17/12/2007	34	19.889.112	9.944.000	344.350	10.288.350	1,154%	14,77%
17/01/2008	35	9.945.112	9.944.000	229.571	10.173.571	1,154%	14,77%
17/02/2008	36	0	9.945.112	114.792	10.059.904	1,154%	14,77%

Fuente: Alcaldía Municipal de Yacuanquer. Cálculos del Autor. Yacuanquer. 2007.

Como se puede observar en el cuadro anterior, la tasa de interés presentó un comportamiento descendiente durante gran parte del periodo del contrato, y por lo tanto

esto se reflejará en el valor pagado por concepto de intereses. Al existir una tasa variable como es la DTF, que llegó hasta menos del 5%, esto se verá expresado en el comportamiento general del costo del capital, lo cual beneficia a la entidad contratista.

El Municipio, hasta el momento, cumplido prácticamente el 70% del periodo no ha tenido problemas en el pago de esta obligación, que ha sido financiada con recursos de agua potable y saneamiento básico provenientes del SGP. La garantía otorgada fue precisamente los recursos de este sector, los cuales han permitido desarrollar una obra tan importante para el municipio. El servicio de la deuda, anualmente representa el 20% del presupuesto de la vigencia para este sector, que siempre será representativo. El costo proyectado de la misma ascendería a 74.6 millones de pesos.



Fuente: Esta Investigación

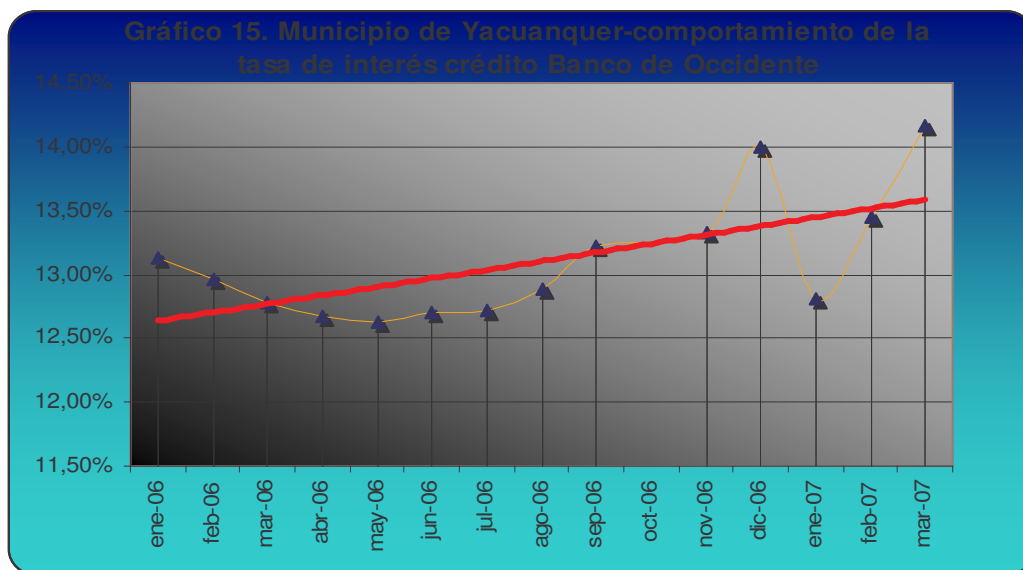
Como se puede observar en el gráfico anterior, el comportamiento de la tasa de interés, tuvo al inicio un comportamiento descendente, atado a la DTF, donde tiene una relación directa. El menor valor se logró en el mes de mayo de 2006, a partir del cual inicia nuevamente su escalada, que necesariamente tendrá que frenarse, de lo contrario se colocaría nuevamente en riesgo la inversión privada y la misma inflación, que para la economía colombiana no sería bueno. Algo que se suma a esta problemática es la revaluación con lo cual los capitales de portafolio empiezan a llegar y esto no es positivo para la actividad económica.

En el año 2005 se tramitó también un crédito con la autorización del Concejo Municipal por un valor de 300 millones de pesos, cuyo objetivo era la adquisición de lotes para la construcción de vivienda de interés social y escenarios deportivos, que cubrirían el 33,3%, y el valor restante para la pavimentación de una vía muy importante dentro del casco urbano del municipio de yacuanquer. De esta manera se dio cumplimiento al proyecto en la forma estricta como fue presentado a la Corporación Administrativa municipal, logrando con ello el objetivo propuesto. Así, se adquirió lotes en la Vereda Tasnaque, Mohechiza

Alto, Minda, y en el Casco Urbano, con un valor de 83 millones, que entrarán a beneficiar a más de 100 familias en el Municipio de Yacuanquer, que hasta momento no habían podido acceder a vivienda propia, logrando con ello cumplir con una de las competencias otorgadas por el Estado desde la misma Constitución Política. También se pudo adquirir en la Vereda San Felipe, el lote para la construcción de una cancha de fútbol, dado el crecimiento de la población y la escasez de escenarios deportivos en la localidad.

Estos recursos también permitieron reponer la placa de concreto, que se había deteriorado con la reposición de redes de acueducto y alcantarillado en el casco urbano. La inversión inicial que se planteó fue por 200 millones de pesos, cuya fuente fueron los recursos de crédito aunque al final el valor fue más alto, por las obras adicionales ocasionadas por los imprevistos.

En el siguiente cuadro se muestra los datos básicos del crédito y el comportamiento de la tasa de interés, que está compuesta por la DTF más unos puntos adicionales que en este caso representan el 6%. El plazo fueron 3 años, con una periodicidad mensual para los pagos por concepto de amortización e intereses, terminando en el mes de diciembre de 2008. Como se puede observar, el spread en la banca comercial privada es menor, a pesar que los trámites son mucho más complicados siendo una de las ventajas importantes de esta modalidad. En el siguiente gráfico se muestra el comportamiento de la tasa de interés, donde se puede observar la tendencia a la alza, dado el incremento de la DTF.



Fuente: Esta investigación

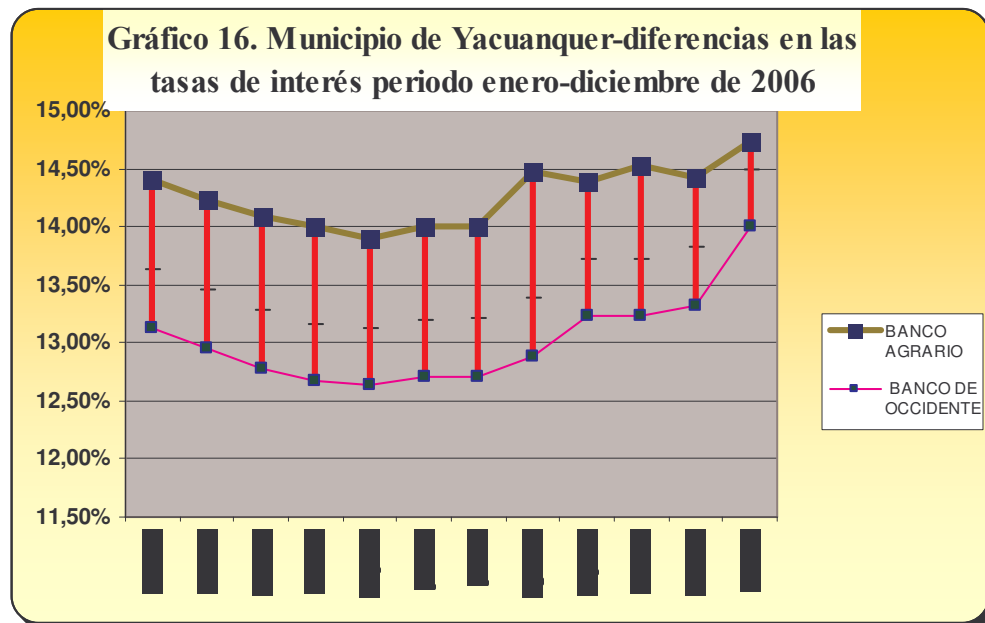
Cuadro 36. Municipio de Yacuanquer - Condiciones de pago empréstito Banco de Occidente proyecto adquisición de predios para construcción de vivienda y escenarios deportivos, y pavimentación de vías.

Fecha	No. Cuota	Saldo	Amortización	Intereses	Valor de la Cuota	Tasa Nominal Mensual	Tasa Efectiva (Anual)
12/01/2006	1	291.666.667	8.333.333	3.100.500	11.433.833	1,03%	13,13%
12/02/2006	2	283.333.334	8.333.333	2.976.396	11.309.729	1,02%	12,96%
12/03/2006	3	275.000.001	8.333.333	2.854.481	11.187.814	1,01%	12,78%
12/04/2006	4	266.666.668	8.333.333	2.746.676	11.080.009	1,00%	12,67%
12/05/2006	5	258.333.335	8.333.333	2.656.506	10.989.839	1,00%	12,63%
12/06/2006	6	250.000.002	8.333.333	2.586.931	10.920.264	1,00%	12,70%
12/07/2006	7	241.666.669	8.333.333	2.505.650	10.838.983	1,00%	12,71%
12/08/2006	8	233.333.336	8.333.333	2.453.574	10.786.907	1,02%	12,89%
12/09/2006	9	225.000.003	8.333.333	2.427.711	10.761.044	1,04%	13,23%
12/09/2006	10	214.238.959	10.761.044	0	10.761.044	0,00%	0,00%
12/11/2006	11	208.333.337	5.905.622	4.488.801	10.394.423	1,05%	13,32%
12/12/2006	12	200.000.004	8.333.333	2.287.238	10.620.571	1,10%	14,00%
12/01/2007	13	191.666.671	8.333.333	2.018.249	10.351.582	1,01%	12,80%
12/02/2007	14	183.333.338	8.333.333	2.026.667	10.360.000	1,06%	13,45%
12/03/2007	15	175.000.005	8.333.333	2.034.886	10.368.219	1,11%	14,16%
<b>PROYECCIÓN</b>							
12/04/2007	16	166.666.672	8.333.333	1.907.686	10.241.019	1,09%	13,89%
12/05/2007	17	158.333.339	8.333.333	1.828.106	10.161.439	1,10%	13,99%
12/06/2007	18	150.000.006	8.333.333	1.749.881	10.083.214	1,11%	14,10%
12/07/2007	19	141.666.673	8.333.333	1.669.855	10.003.188	1,11%	14,21%
12/08/2007	20	133.333.340	8.333.333	1.588.858	9.922.191	1,12%	14,32%
12/09/2007	21	125.000.007	8.333.333	1.495.395	9.828.728	1,12%	14,32%
12/10/2007	22	116.666.674	8.333.333	1.401.933	9.735.266	1,12%	14,32%
12/11/2007	23	108.333.341	8.333.333	1.308.471	9.641.804	1,12%	14,32%
12/12/2007	24	100.000.008	8.333.333	1.215.009	9.548.342	1,12%	14,32%
12/01/2008	25	91.666.675	8.333.333	1.121.547	9.454.880	1,12%	14,32%
12/02/2008	26	83.333.342	8.333.333	1.028.084	9.361.417	1,12%	14,32%
12/03/2008	27	75.000.009	8.333.333	934.622	9.267.955	1,12%	14,32%
12/04/2008	28	66.666.676	8.333.333	841.160	9.174.493	1,12%	14,32%
12/05/2008	29	58.333.343	8.333.333	747.698	9.081.031	1,12%	14,32%
12/06/2008	30	50.000.010	8.333.333	654.236	8.987.569	1,12%	14,32%
12/07/2008	31	41.666.677	8.333.333	560.773	8.894.106	1,12%	14,32%
12/08/2008	32	33.333.344	8.333.333	467.311	8.800.644	1,12%	14,32%
12/09/2008	33	25.000.011	8.333.333	373.849	8.707.182	1,12%	14,32%
12/10/2008	34	16.666.678	8.333.333	280.387	8.613.720	1,12%	14,32%
12/11/2008	35	8.333.345	8.333.333	186.925	8.520.258	1,12%	14,32%
12/12/2008	36	0	8.333.345	93.462	8.426.807	1,12%	14,32%

Fuente: Alcaldía Municipal de Yacuanquer. Cálculos del Autor. Yacuanquer. 2007.



Como se mencionó anteriormente, los diferenciales en las tasas de interés entre los dos bancos han sido importantes y eso es lo que muestra el siguiente gráfico. Siempre los mayores gastos representarán la posibilidad de dejar de invertir.



Fuente: Esta Investigación

Para el próximo periodo donde hay cambio de administración y dado que el periodo pactado se termina en el año 2008, se deberá tener en cuenta estos factores los cuales afectan necesariamente la capacidad de endeudamiento y los índices de solvencia y sostenibilidad aplicados a partir de la Ley 358 de 1997, y necesariamente serán contemplados dentro del proyecto de presupuesto para la próxima vigencia, donde se deberán prever los recursos para cubrir el servicio de la deuda, en especial los de libre destinación ya que parte de los mismos serían los que financiarían el proyecto, y así fueron aprobados por el Concejo Municipal. El tema de la aplicación de la Ley 358 será analizado más adelante.

Además de estos dos empréstitos, en el año 2006 se empezó a gestionar un crédito para la construcción del Centro de Salud municipal que en concepto del Instituto Departamental de Salud de Nariño, no cuenta con la infraestructura adecuada, además es un recinto demasiado pequeño. Inicialmente se había solicitado 800 millones de pesos, pignorado las rentas de libre destinación provenientes del Sistema General de Participaciones y venta de servicios de salud. Con la transformación de la IPS en ESE, el municipio deja de manejar los recursos de venta de servicios por lo cual, habría que cambiar algunas de las condiciones y fue realmente lo que sucedió. A pesar de ello, se tomó la determinación de continuar con este proyecto, donde la ESE a través de un convenio interinstitucional ejecutaría los recursos provenientes del crédito, donde el municipio actúa solamente como un intermediario.

El proyecto fue aceptado por dos entidades bancarias, en este caso el Banco Agrario de Colombia, que entra a financiar 218 millones y Bancolombia 800 millones, con lo cual se superó por cuestiones no planeadas el valor inicialmente solicitado, teniendo que acudir nuevamente al Concejo, quien a iniciativa del Alcalde, modificó el proyecto inicial, quedando de la siguiente manera: 600 millones para la primera etapa del Centro de Salud y 418 millones, para algunas obras dentro de la construcción del Coliseo Cubierto y la instalación de una antena de televisión.

Existe un beneficio adicional dentro de este empréstito dada la política del gobierno nacional en sectores básicos como la salud, agua potable y saneamiento básico, proyectos de actualización tecnológica y vulnerabilidad sísmica, donde a través de Findeter, se otorga una tasa de redescuento una vez el proyecto sea viabilizado por el Ministerio del ramo, con lo cual esta entidad entra a financiar los puntos adicionales, y por lo tanto el costo de capital sería únicamente la DTF. El Ministerio de Protección Social en el mes de abril de 2007, avaló el proyecto, y por lo tanto los 600 millones para la construcción del Centro de Salud, gozan de este beneficio, con un ahorro en intereses que asciende a 109.5 millones de pesos y con un periodo de gracia de 1 año.

El costo proyectado de capital para los dos empréstitos asciende a 293 millones de pesos, de los cuales el Centro de Salud cubriría 127 millones y el municipio 165.2, el plazo pactado en los dos casos son cinco años con uno de gracia. Con esto, quedan pignoradas todas las rentas del municipio, los recursos de agua potable y saneamiento básico provenientes del SGP se liberan en el mes de febrero del año 2008, y en la sobretasa a la gasolina en el mes de diciembre del mismo año, y por lo tanto hasta el 2012 quedan como garantía los recursos de libre destinación y otros sectores de inversión provenientes del SGP. Los recursos de destinación específica en salud y educación, legalmente no se pueden pignorar.

Dentro de los requisitos establecidos para realizar los contratos de empréstito fijados fundamentalmente en la Ley 819 de 2003, que modifica parte de la Ley 358 de 1997, se encuentra la determinación de la capacidad de endeudamiento, con la cual se busca medir la capacidad real de los entes territoriales para cumplir con los compromisos adquiridos. Las modificaciones realizadas dentro de la Ley de Responsabilidad Fiscal, obligan a realizar las proyecciones no solamente para el año en que se realiza el contrato sino por todo el periodo del mismo, de tal manera que se garantice efectivamente los recursos para asumir estas obligaciones. Además, al fijar las metas de superávit primario necesariamente se tendrá en cuenta el pago del servicio de la deuda.

En el siguiente cuadro se muestra la capacidad de endeudamiento para el municipio durante el periodo del crédito. Cabe aclarar que, esta se calcula con base en los datos reportados en el año anterior, es decir, para la vigencia 2007 se tomaría los ingresos y gastos de la vigencia 2006, los intereses de la deuda para el mismo periodo y el saldo incluido el valor del nuevo crédito. Los dos indicadores se cumplen en este caso, presentando un índice de solvencia, que se calcula como el cociente entre los intereses de la deuda y el ahorro operacional (diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos de funcionamiento) inferior al 40% y un índice de sostenibilidad medido como el cociente entre el saldo de la deuda y los ingresos corrientes inferior al 80%.

Dentro de los ingresos corrientes, por su misma naturaleza no fueron incluidas las transferencias nacionales y departamentales que tienen una destinación específica, ni los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones para financiar salud y educación (Ley 715 de 2001). Para el año 2006, todavía hacía parte de la administración municipal el manejo de los recursos del Centro de Salud y por lo tanto se incluyeron tanto en los ingresos corrientes como en los gastos, que en este sector siempre van a ser altos por la naturaleza de los mismos. Dentro de los ingresos, es importante destacar la disminución suscitada en los recursos de Propósito General provenientes del Sistema General de Participaciones, que para el año anterior fueron altos dado el valor asignado como esfuerzo administrativo y fiscal. En el cálculo de estos indicadores se ve claramente este efecto, a pesar que los gastos disminuyeron notablemente.

Cuadro 37. Municipio de Yacuanquer proyección capacidad de endeudamiento periodo 2007-2012

CONCEPTO	VIGENCIA 2007	VIGENCIA 2008*	VIGENCIA 2009**	VIGENCIA 2010**	VIGENCIA 2011**	VIGENCIA 2012**
INGRESOS CORRIENTES	4,802,393,016	1,722,321,719	1808437805	1898859695	1993802680	2093492814
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO Y TRANSFERENCIAS	1,498,958,786	781,296,598	820361427.9	861379499.3	904448474.3	949670898
AHORRO OPERACIONAL	3,303,434,230	941,025,121	988,076,377	1,037,480,196	1,089,354,206	1,143,821,916
SALDO DEUDA CON NUEVO CREDITO	339,217,116	537,000,000	418,000,000	365,750,000	261,250,004	52,250,000
INTERESES DE LA DEUDA	56,673,949	52,924,896	44,038,042	27,736,042	14,151,042	1,981,046
SOLVENCIA = INTERESES / AHORRO OPERACIONAL	1.716%	5.624%	4.457%	2.673%	1.299%	0.173%
SOSTENIBILIDAD = SALDO DEUDA / INGRESOS CORRIENTES	10.269%	57.065%	42.304%	35.254%	23.982%	4.568%
ESTADO ACTUAL DE LA ENTIDAD (SEMÁFORO)	VERDE	VERDE	VERDE	VERDE	VERDE	VERDE

Fuente: Alcaldía Municipal de Yacuanquer. Cálculos del Autor. Yacuanquer. 2007.

\*Valor calculado con la ejecución presupuestal hasta el mes de marzo de 2007

\*\*Proyectado con un porcentaje de incremento del 5%

En los Gastos de funcionamiento se incluyen también los pagos de personal imputados a inversión, que contienen los de la Dirección Local de Salud, Umata, la Comisaría de Familia y prestación de servicios en Agua Potable y Saneamiento Básico. Para el año 2008, donde se toma como base la estructura del 2007, se observa la disminución de los gastos, que son precisamente el resultado de esa transformación.

En el saldo de la deuda no se incluyó los 600 millones que se ejecutarán a través de convenio con el Centro de Salud del Municipio de Yacuanquer, ya que el ente territorial solo actúa como intermediario y por lo tanto, de sus recursos no se destinará ningún valor al pago de la misma, es decir, los ingresos corrientes no se ven afectados. Si el crédito para el financiamiento lo asumiera el municipio la deuda no sería sostenible a partir del año 2008.

## 5.2. PRINCIPALES PASIVOS Y SU TRATAMIENTO

Dentro del análisis de la situación fiscal del municipio, uno de los temas más importantes es el análisis de los pasivos, que resulta dispendioso por la gran cantidad de hechos no

previstos derivados de los procesos en contra del ente territorial y que tienen que ver esencialmente con demandas de tipo civil, administrativo, laboral etc.

Antes de iniciar con el análisis estricto de esta temática, es importante resaltar nuevamente sobre la responsabilidad ética y profesional de los gobernantes de turno. El manejo administrativo de un municipio no solo implica el cumplimiento de unas funciones y la asignación de recursos para determinados proyectos, esto tan solo es una parte de los compromisos con una sociedad, que espera que el Estado contribuya para el mejoramiento de las condiciones sociales a través de mecanismos eficientes de redistribución de los ingresos.

Las competencias otorgadas a las autoridades municipales van más allá, siendo fundamentalmente una cuestión ética, del querer realmente hacer un buen trabajo para su localidad. Hay cosas que una comunidad nunca observa, desde afuera solo se piensa cuál será la gestión del estado y esto se vera reflejado en las acciones que adelante y el impacto que tengan cada una de ellas. El ciudadano nunca estará pendiente si las autoridades están cumpliendo por ejemplo con el pago de los impuestos, aportes a seguridad social etc., para ellos eso no importa, pero en un momento determinado lo van a sentir.

El cumplimiento estricto de las competencias otorgadas en general para el municipio y en particular a cada uno de los funcionarios públicos, es algo muy importante que se debe entrar a trabajar; no solo es el hecho de efectuar unas funciones en los términos que lo establece un manual, determinado así en el decreto 785 de 2005, sino todas aquellas cuestiones que puedan afectar los intereses de la institución, lo cual se sale del marco general para el control y evaluación de cada uno de los empleos dentro de un Estado. Los manuales de funciones son muy importantes, y se deben diseñar correctamente para tener unos resultados satisfactorios, pero las competencias, quizá para el personal operativo vayan hasta ahí, pero no para los directivos, quienes tienen una responsabilidad mucho mayor, las decisiones que se tomen en cada una de las áreas generan unos efectos, desde el punto de vista fiscal ya se ha estudiado algunas de ellas, lo mismo sucede con las demás secciones dentro de la administración municipal.

El Estado ya está inmerso dentro del proceso de mejoramiento de la calidad de la prestación de su servicio, y para ello ha diseñado muchas herramientas, logrando con ello el cumplimiento efectivo de las competencias de las entidades que son vigiladas a través de los organismos como las contralorías departamentales y nacional, Contaduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Procuraduría, la misma Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, los Ministerios de cada ramo, que en los últimos tres años han adoptado una serie de medidas que buscan garantizar el cumplimiento de las funciones estatales. En el tema fiscal y financiero los efectos son varios, y serán expuestos más adelante en un resumen donde se compilan los cambios al interior de estas entidades y el efecto real sobre los vigilados.

Se hace referencia a esta serie de medidas con el ánimo de dejar en claro, que el mismo Estado ya identificó una serie de debilidades no solo en los entes territoriales sino en todas las instituciones que lo conforman. Los pasivos que se alcanzaron en especial en materia laboral son demasiado grandes, hasta el momento ni siquiera existe el cálculo actuarial

sobre el monto a cargo de cada organismo, el hecho es que la situación es muy complicada, se dejó pasar demasiado tiempo para darle el tratamiento necesario a una temática con una importancia enorme. Dentro de este marco se recalca la responsabilidad de los funcionarios públicos, que tomaron unas decisiones en determinado momento y en la actualidad se observan los efectos; municipios con pasivos enormes que tendrán que esperar mucho tiempo para sanear sus finanzas.

Durante mucho tiempo se vinculó personal, sin medir los costos reales que ello implicaba; a pesar de existir una legislación vigente, esta no se cumplió a cabalidad y solamente después de un periodo bastante largo se la pudo abordar. Durante este periodo, se contrató personal al cual no se le dio el tratamiento correcto en materia de seguridad social y prestacional, solo cuando el Estado empezó a intervenir en estas cuestiones, se dimensionó las deudas tan grandes que existían. Con la nueva Constitución Política, al reglamentarse sus disposiciones, y en especial las que hacen referencia al nuevo sistema de seguridad social, que abarca el manejo de pensiones, salud y riesgos profesionales, a través de la Ley 100 de 1993, se da la posibilidad de su manejo a través de los fondos privados y con esto hay un cambio muy grande, pero todavía existe personal que estaba cubierto por el anterior régimen.

Por ello muchas entidades tuvieron que pensionar a sus trabajadores directamente, y en el momento estar pagando las mesadas de jubilación, a pesar que existía la obligación, nunca se aprovisionaron los recursos para que en el momento de presentarse esta situación la entidad pudiera asumirlo sin ningún problema. Afortunadamente en el Municipio de Yacuanquer, únicamente existen cuatro personas que están cubiertas bajo esta modalidad, pero en otros casos, la dimensión del problema es mucho más grande, este es un pasivo que tendrá que asumirse en cada una de las vigencias.

Frente a este tema, también es importante resaltar los cambios suscitados con la Ley 50 de 1990, que también da la posibilidad de manejar las cesantías a través de los fondos privados y con ello el empleador anualmente tendrá que depositar los recursos a favor del trabajador, dándole a este último algunas herramientas para que se logre el cumplimiento efectivo de la obligación. En este contexto, tampoco se asumieron obligaciones anteriores, dejándose siempre para cuando el trabajador terminara sus labores, sin aprovisionar los recursos para asumirlas, y generando para la entidad liquidaciones más altas, ya que no se realizó por cada uno de los periodos y por lo tanto se obligaría a pagar con el valor del último salario devengado más los intereses causados, resultando mucho más oneroso. Esta situación es frecuente encontrarla, a pesar de existir una legislación que obliga al trabajador a afiliarse a alguna entidad ya sea pública o privada, en muchas ocasiones no se lo hace, y luego hay que pagar las obligaciones. Como se puede ver, el criterio de responsabilidad dentro de la administración pública es amplio y por lo tanto se le debe dar el tratamiento correcto, de lo contrario los efectos son los ya mencionados entre algunos, que se ampliaran al revisar los principales pasivos de la entidad.

El tema laboral tiene que abordarse bajo una perspectiva de suma responsabilidad, los efectos no son inmediatos, pero a corto plazo pueden representar una carga demasiado grande para la entidad. El tema de la contratación, no se ha logrado solucionar y hasta ahora no hay unos estándares claros, por ello las dificultades legales que tienen que afrontar las

entidades. Se hace referencia a esta temática ya que los pasivos en su gran mayoría se derivan de estas cuestiones y por lo tanto se establecen las principales causas dentro de la generación de los mismos.

La ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto de Contratación Pública, tiene grandes debilidades y hasta el momento deja muchos vacíos. Bajo la modalidad de prestación de servicios, mencionadas en esta norma, como un mecanismo mediante el cual se vincularía personal temporal, para desempeñar actividades concretas, que no son recurrentes y para las cuales no existía personal de planta suficiente, y que según esta, no generan ningún tipo de relación laboral entre el contratante y el contratista, y por lo tanto no habría lugar al pago de prestaciones sociales; se viene contratando a mucho personal, el cual en buena parte de los casos no cumple el enfoque anteriormente mencionado, más bien, obedece a criterios eminentemente políticos. Así se puede observar los contratos por periodos cortos, inclusive cada mes, pero que a la postre se convierten en una actividad continua y permanente, y cuando terminan definitivamente su relación con la entidad entran a demandar, reclamando el pago de las prestaciones, y en realidad tienen razón.

En el tema de contratación pública hay demasiados temas que tratar, pero lo que es claro es que la función del Estado y los órganos de control, no ha sido eficiente, para ello falta más que regulaciones de tipo normativo, la voluntad política y ética, de hacer una buena gestión, colocándole sentido de pertenencia y alejándose de las fuerzas del poder que siempre han dominado al país y son los directos culpables de la situación que se está presentando.

En el siguiente cuadro se muestra un resumen de los principales pasivos del Municipio de Yacuanquer, que en su gran mayoría son contingentes, pero que de todas maneras tendrán que atenderse, de hecho los procesos están cursando en los respectivos juzgados, y en especial los de naturaleza laboral. No se incluyen las obligaciones por concepto de deuda pública, que ya fueron asumidas anteriormente, ni tampoco las vigencias futuras.

Cuadro 38. Municipio de Yacuanquer -relación de pasivos marzo de 2007

Porvenir	Descuentos realizados en nómina y no transferidos	81.442.913
Horizonte	Descuentos realizados en nómina y no transferidos	223.749.606
Fiduprevisora	Prestaciones Sociales	76.450.570
Corponariño	Proceso administrativo sancionatorio incumplimiento de manejo ambiental del matadero 2001/2002/2003	8.160.000
Fondo DRI	Proceso ejecutivo No. 02-0963 sentencia sin excepciones de 2002 proyecto 118-890-319 electrificación el trigal de 1996 y 1997	118.890.319
Findeter	Convenios liquidados y presentan saldos por reintegro de los años 94/95/96/97/98	141.811.111
Minercol	Liquidación convenio No. 060 de 1999	11.510.000
Hernando Montenegro	Proceso 2002-1120 salario y prestaciones	23.549.516
Claudia Pineda	Proceso 2002-0026 salario y prestaciones	70.000.000
Amanda Arcos Nieto	Proceso 2002-0845 salario y prestaciones	12.000.000
Edwin Gómez Ledesma	Proceso 2002-0639 salario y prestaciones	38.883.027
Pablo Andrés Gudiño	Médico salarios y prestaciones	90.619.740
Jaime Ernesto Daza	Médico salarios y prestaciones	33.294.000
Gerardo Nicolás Insuasty	Bonificación de Dirección	5.059.908
River De Amaury Insuasty	Intereses por mora a la cesantía liquidada diciembre de 1997 y pagadas en octubre de 2002	61.859.435
Julio Cesar Guerrero	Cuota parte pensional fondo Universidad de Nariño	45.522.871
Lucio Mora Obando	Cuota parte pensional fondo Municipio de Pasto	10.722.847
E.P.S. Risaralda	Régimen subsidiado capital e intereses	776.022.680
Docentes Municipales	Prestaciones sociales docentes de contrato a diciembre de 2003, valor proyectado de acuerdo a lo solicitado por el abogado Ortiz Vela	380.000.000
<b>Total</b>		<b>2.209.548.543</b>

Fuente: Alcaldía Municipal de Yacuanquer. Informe de gestión Municipio de Yacuanquer junio de 2006. Yacuanquer. 2006.

Como se puede observar, los pasivos del Municipio de Yacuanquer con varios y la cuantía significativa con respecto al potencial de ingresos con que contaría la entidad para asumirlos. Ahora se hará una descripción sucinta frente al origen y tratamiento de cada uno de ellos.

El tema de seguridad social que ya fue abordado, es muy importante y por ello, las deudas “presuntas” son muy altas. En este caso los aportes a pensiones no se realizaron oportunamente, y en algunos casos se dejaron de efectuar por varios años, que es ante todo una actitud irresponsable, generando intereses de mora y la acumulación de una carga representativa. Este caso no es solo de Yacuanquer, las dificultades son muy grandes en

todo el país, ello explica la creación del Fondo de Pensiones Territoriales a través de la Ley 549 de 1999, donde la situación fiscal del país se agudizó, y de esta manera se buscó herramientas para que las entidades territoriales tuvieran un instrumento para afrontarlas. En el momento, el Municipio está adelantando el proceso de depuración de la información reportada por los fondos, quienes también tienen enormes dificultades en el manejo de la información, con ello las sumas presuntamente adeudadas se lograron reducir, ya que en las bases de datos continúan apareciendo personal que hace varios años se retiró de la entidad. Esta situación por una parte es culpa de los funcionarios que no reportaron los retiros del personal en su debido momento y además no cumplieron cabalmente con los aportes, sin preocuparse siquiera por la cartera existente; pero también de los fondos, quienes actúan de tal forma que las carteras van subiendo, y nunca se preocupan si es cierto o no, y le dan un tratamiento inmediato. Después de muchos años, cuando en las entidades ni siquiera existen archivos es difícil verificar si las deudas existen en realidad y así es muy difícil depurarlas; mientras no suceda esto, será un pasivo de la entidad.

Con la implementación de la declaración de aportes a la seguridad social de manera virtual, a través de la planilla integrada, que compila además los aportes parafiscales, es un avance, pero la necesidad de depurar la información es inmediata y no solo con los fondos de pensiones sino también en salud, riesgos profesionales y aportes parafiscales. El objetivo es que no pase el tiempo y se de un tratamiento prioritario, entre más años pasen para hacerlo, las dificultades serán mayores. El trabajo no es solo de los aportantes, sino también de las empresas que los administran, quienes con frecuencia cometen errores en el manejo de su información y por lo tanto es de responsabilidad de ellos hacer una revisión de los mismos, y no esperar como siempre que las entidades lo hagan.

El Municipio de Yacuanquer, con la reglamentación de los aportes al Fonpet determinados así como un porcentaje de las asignaciones de propósito general dentro de la Ley 715 de 2001, tiene acumulados aproximadamente unos 1200 millones de pesos, que deberán ejecutarse de acuerdo a las obligaciones ciertas y exigibles en esta materia con la expedición de los bonos pensionales, mediante los cuales el Ministerio traslada los recursos a los fondos. En materia pensional existen obligaciones con trabajadores que completaron el periodo de tiempo en otras instituciones y por lo tanto hay que entrar a pagar la cuota parte que le corresponde al municipio; las obligaciones por este concepto actualmente tienen un valor aproximado de 60 millones de pesos.

Otro de los campos importantes dentro de esta temática son los inconvenientes derivados de la contratación, ya se mencionó anteriormente las falencias existentes en la misma. Desde el año 1994 hasta 1998 se celebraron convenios de cofinanciación con el hasta entonces DRI y FINDETER, quienes aportaron unos recursos para el desarrollo de varios programas y proyectos, que en verdad se realizaron, y dentro de ellos se encuentra la electrificación de una urbanización y la adecuación de un escenario deportivo. En cumplimiento de la Ley 80 de 1993, máximo cuatro meses después de la fecha de terminación del convenio, este se debe liquidar, pero no se lo hizo, razón por la cual estas entidades realizaron el requerimiento, reclamando la devolución de los aportes más los intereses, y bajo una actitud irresponsable las autoridades no se hicieron parte en el proceso desde 1998, llevando consigo estas consecuencias. En el caso de la deuda con el DRI ya se expidió sentencia sin excepciones y por lo tanto se agotaron los recursos de naturaleza jurídica,



adoptando medidas cautelares como el embargo de bienes inmuebles de propiedad del Municipio. En esta medida, la entidad deberá apropiarse los recursos para cumplir con esta obligación.

Frente a la deuda con FINDETER, se vienen realizando las gestiones para demostrar el cumplimiento real del objeto para el cual fueron destinados los recursos, demostrando de esta manera la ejecución de las obras y los pagos realizados en cada una de las mismas. De ahí la importancia de la responsabilidad dentro de la contratación pública, ahora viene la pregunta, qué están haciendo las entidades de control cuando lo mínimo que deberían hacer es esto, y hacia allá también se dirige al análisis de esta investigación.

Como se puede observar en el cuadro, otra buena parte de las obligaciones corresponde a demandas laborales por el pago de prestaciones sociales y salarios dejados de pagar en años anteriores. Esto es únicamente el resultado de las deficiencias en la contratación, con lo cual se causa mucho daño al municipio. En esto hay responsabilidad de las autoridades de ese entonces por lo cual también se debe iniciar la acción en contra de ellos, pero de todas maneras el municipio tendrá que prever los recursos en el caso de existir un fallo en contra. Desde la rama judicial, hay demasiada lentitud en el manejo de estos casos, de lo contrario ya debió tenerse un dictamen concreto hace mucho tiempo, para tener certeza de las obligaciones y permitir a las entidades asumirlas con mayor agilidad.

En el año 1997 al señor River de Amaury Insuasty quien laboró como Alcalde Municipal durante el periodo 1995-1997, se procedió a liquidarle el valor de sus cesantías, las cuales fueron pagadas efectivamente en el año 2002. Con la aplicación de la Ley 244 de 1995, después de 45 días de la expedición de la resolución de liquidación, se generan intereses de mora equivalentes a un día de salario por cada día de mora. El exalcalde presentó la demanda ante un juzgado laboral por un valor de 60 millones de pesos, en el momento se encuentra en trámite con muy pocas posibilidades a favor del municipio.

Otro de los pasivos relevantes que ya se había tratado en el primer capítulo, es la deuda en materia prestacional con los docentes, que hasta el año 2003, estuvieron a cargo del municipio, contratados bajo la modalidad de prestación de servicios y que laboraron un promedio de 10 años. A pesar de ser una obligación, nunca se dejó las apropiaciones necesarias para atender las prestaciones de estos trabajadores y el problema que se tiene en el momento realmente es de gran importancia. La culpa no es solo del municipio, que fue vinculando personal de acuerdo a las necesidades de un momento determinado, los criterios que se tuvo en cuenta no interesan; el inconveniente es que el gobierno central y las secretarías de educación no le colocaron la atención necesaria, y permitieron que se continúen presentando estas anomalías. El valor proyectado por este concepto asciende a 380 millones de pesos, que es una suma considerable que necesariamente se debe empezar a atender, el hecho es que se debe buscar el mecanismo para su financiación ya que los recursos corrientes no lo permiten como se pudo observar en el análisis de la capacidad de endeudamiento.

**10.2.1. Análisis estados financieros.** Aunque se ha realizado un análisis extenso del comportamiento financiero del municipio, este se enfocó básicamente al comportamiento presupuestal, el cual necesariamente se refleja en los estados financieros de la entidad y principalmente en el balance, el cual se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro 39. Municipio de Yacuanquer - análisis vertical balance general periodo 2004-2006 (en miles de pesos)

CONCEPTO	Año 2003	%	Año 2004	%	Año 2005	%	Año 2006	%
<b>ACTIVO</b>								
Corriente	823,745	9%	1,335,837	13%	2,192,649	18%	5,556,554	31%
No corriente	8,289,768	91%	8,879,932	87%	9,833,787	82%	12,094,927	69%
<b>TOTAL ACTIVO</b>	<b>9,113,513</b>	<b>100%</b>	<b>10,215,769</b>	<b>100%</b>	<b>12,026,436</b>	<b>100%</b>	<b>17,651,481</b>	<b>100%</b>
<b>PASIVO</b>								
Corriente	1,611,900	18%	458,692	4%	846,342	7%	2,138,709	12%
Otros Pasivos	79,819	1%	60	0%	0	0%	0	0%
<b>TOTAL PASIVO</b>	<b>1,691,719</b>	<b>19%</b>	<b>458,752</b>	<b>4%</b>	<b>846,342</b>	<b>7%</b>	<b>2,138,709</b>	<b>12%</b>
PATRIMONIO	7,421,794	81%	9,757,017	96%	11,180,094	93%	15,512,772	88%
<b>PASIVO + PATRIMONIO</b>	<b>9,113,513</b>	<b>100%</b>	<b>10,215,769</b>	<b>100%</b>	<b>12,026,436</b>	<b>100%</b>	<b>17,651,481</b>	<b>100%</b>

Fuente: Alcaldía Municipal de Yacuanquer. Cálculos del Autor. Yacuanquer. 2007.

Los datos a pesar de ser muy generales, muestran una concentración muy alta en el activo, y dentro de este el corriente. Es natural que en las entidades públicas se presente esta situación, ya que se vienen acumulando muchas inversiones realizadas a lo largo de varios periodos, las cuales son contabilizadas a pesar que al ser de uso público, no se puede disponer de ellas, por lo tanto se debe tener esta consideración ya que no representan una fuente de ingresos en el corto plazo, solo en casos muy extremos se daría este hecho.

Parte de los pasivos corrientes reportados en todos los periodos se deben a la naturaleza misma del sector público, en casos como por ejemplo, la administración de los recursos de salud, los cuales superan siempre las vigencias, quedando causados contablemente y como se pudo observar los montos que representan siempre van a ser altos. En el año 2006, se comprometió vigencias futuras, las cuales se terminan de pagar en el año 2009, y por lo cual afectó a los pasivos totales de este año.

El valor de los activos se ha venido incrementando a lo largo de este periodo, y es el reflejo de las inversiones realizadas y el comportamiento de las rentas, gracias a las cuales se ha podido desarrollar muchos programas y proyectos en beneficio de la entidad. En el siguiente cuadro se puede observar esta situación.

Cuadro 40. Municipio de Yacuanquer - análisis horizontal balance general periodo 2004-2006 (en miles de pesos)

CONCEPTO	Año 2003	Año 2004	Var.	Año 2005	Var.	Año 2006	Var.
<b>ACTIVO</b>							
Corriente	823,745	1,335,837	62%	2,192,649	64%	5,556,554	153%
No corriente	8,289,768	8,879,932	7%	9,833,787	11%	12,094,927	23%
<b>TOTAL ACTIVO</b>	<b>9,113,513</b>	<b>10,215,769</b>	<b>12%</b>	<b>12,026,436</b>	<b>18%</b>	<b>17,651,481</b>	<b>47%</b>
<b>PASIVO</b>							
Corriente	1,611,900	458,692	-72%	846,342	85%	2,138,709	153%
Otros Pasivos	79,819	60	-100%	0	-100%	0	0%
<b>TOTAL PASIVO</b>	<b>1,691,719</b>	<b>458,752</b>	<b>-73%</b>	<b>846,342</b>	<b>84%</b>	<b>2,138,709</b>	<b>153%</b>
PATRIMONIO	7,421,794	9,757,017	31%	11,180,094	15%	15,512,772	39%
<b>PASIVO + PATRIMONIO</b>	<b>9,113,513</b>	<b>10,215,769</b>	<b>12%</b>	<b>12,026,436</b>	<b>18%</b>	<b>17,651,481</b>	<b>47%</b>

Fuente: Alcaldía Municipal de Yacuanquer. Cálculos del Autor. Yacuanquer. 2007.

El comportamiento de los activos de la entidad tiene una relación directa con el monto de las rentas, que ya fueron analizadas desde el punto de vista presupuestal, que durante este periodo tuvo un crecimiento importante, y en especial entre los años 2005 y 2006. Además se desarrollaron obras de infraestructura en sectores como agua potable y saneamiento básico, equipamiento y otros bienes muebles e inmuebles adquiridos durante esta administración.

Los pasivos también han crecido y su estructura se basa en la constitución de reservas provenientes de la contratación de régimen subsidiado, obligaciones financieras y además como se dijo anteriormente, la construcción de coliseo cubierto que tiene una inversión aproximada de 1360 millones de pesos, que se financia con vigencias futuras.

Cuadro 41. Municipio de Yacuanquer - razones financieras aplicadas al balance general periodo 2003-2006

CONCEPTO	Variables	Año 2003	Año 2004	Año 2005	Año 2006
Endeudamiento Externo	Pasivo	18.56%	4.49%	7.04%	12.12%
	Activo				
Endeudamiento con entidades financieras	Obligaciones financieras	0.00%	0.00%	66.00%	15.86%
	Pasivo total				
Apalancamiento total (Leveraje)	Pasivo	22.79%	4.70%	7.57%	13.79%
	Patrimonio				

Fuente: Alcaldía Municipal de Yacuanquer. Cálculos del Autor. Yacuanquer. 2007.

Las razones financieras que se muestran en el cuadro anterior ratifican la estructura que ya fue descrita, con una participación relativamente baja de los pasivos sobre el activo total y por lo tanto en el patrimonio. Las obligaciones financieras, son una parte importante del pasivo, pero con el crecimiento de este en el último año, pasan a representar un porcentaje mucho menor.

Dado la naturaleza de la administración pública, el análisis desde el punto de vista presupuestal, es más concreto y así se mostró en esta investigación. Con el análisis de los cuadros anteriores, se pudo constatar que de nada sirve mostrar una gran cantidad de ingresos cuando la mayoría de estos son de destinación específica como en el caso de la salud educación etc., por lo tanto no servirían en un momento dado para apalancar los pasivos del municipio. Además, si se compara el pasivo actual con el activo, el porcentaje de participación es bajo, pero existe la salvedad que, solo una mínima parte de de estos últimos se podría disponer para asumir determinadas obligaciones y por lo tanto no significan una fuente de recursos. Esta temática será desarrollada ampliamente posteriormente.

### **5.3. PREVISIONES DE INGRESOS Y GASTOS**

**5.3.1. Escenario financiero Municipio de Yacuanquer.** Esta es una de las partes más importantes dentro de la investigación; a pesar que ya fueron tratados los temas más relevantes de la misma en cuanto a su estructura y manejo, se hace necesario realizar un resumen general donde se establecen los puntos más importantes dentro del manejo financiero del municipio.

En este capítulo se incluyeron los pasivos contingentes y algunos de los procesos que se adelantan en contra del municipio y que en determinado momento pueden llegar a afectar el desarrollo normal de su gestión. Para que no suceda esto se hace necesario partir de una buena planificación, donde se tome las estrategias adecuadas para que no se presente esta situación, partiendo del hecho que en las dos vigencias siguientes se tienen compromisos importantes como los relacionados con deuda pública y vigencias futuras, que serán analizados en este sección.

Como se mencionó en el primer capítulo, la construcción de una obra tan importante como el Coliseo Cubierto representa para el municipio en términos financieros un esfuerzo de gran magnitud, razón por la cual se hace necesario prever los recursos que permitan cumplir con esta obligación. El contrato se realizó en el año 2006, pero se encuentran afectadas las vigencias 2007, 2008 y 2009 donde se tendrán que realizar parte de los pagos, cumpliendo con las cláusulas del mismo. En el mes de noviembre, cuando se presenta el proyecto de presupuesto al Concejo Municipal, el cual regirá para la vigencia 2008, se deberá contemplar estas obligaciones, que se plasman en un decreto de liquidación y el plan anual mensualizado de caja conforme a lo dispuesto en el Decreto 111 de 1996.

Además de esto, existen las obligaciones de deuda pública con las diferentes instituciones financieras, las cuales aunque no se toman como vigencias futuras, pero afectan los presupuestos de varios años. En el caso de los empréstitos con el Banco Agrario y Banco de Occidente, las obligaciones terminan en el año 2008, pero con el Bancolombia, el contrato termina en el año 2012, razón por la cual cada año deberán apropiarse los recursos necesarios para su atención.

Es importante, destacar que en el año 2008 y 2009, se deberán atender obligaciones tanto de deuda pública como de vigencias futuras, y especialmente en el primer año deben hacerse muchos ajustes, tendrán que pagarse por este concepto la suma de 731 millones; la

fuente de recursos para atenderlos será necesariamente los ingresos corrientes de libre destinación (propios y los del 28% de propósito general), los recursos de transferencias para inversión forzosa y en una mínima cantidad dentro de las asignaciones realizadas a través del Sistema General de Participaciones. Teniendo en cuenta el comportamiento de estas rentas en el año 2007 y además los gastos corrientes del municipio, en especial los de funcionamiento, y los de personal que se encuentran imputados a inversión, el margen de maniobrabilidad es bajo.

En el siguiente cuadro se muestra las obligaciones del municipio durante el periodo 2008-2012, sobre el cual se están haciendo las proyecciones y se viene realizando la evaluación.

Cuadro 42. Municipio de Yacuanquer -pasivos por vigencias futuras y deuda pública periodo 2008-2012

<b>Concepto</b>	<b>Año 2008</b>	<b>Año 2009</b>	<b>Año 2010</b>	<b>Año 2011</b>	<b>Año 2012</b>
Construcción Coliseo Cubierto	500,000,000	256,000,000	0	0	0
Deuda Banco Agrario de Colombia	20,224,520	0	0	0	0
Deuda Banco de Occidente	105,764,857	0	0	0	0
Deuda Bancolombia	105,174,896	145,821,042	132,236,042	118,651,042	54,231,146
<b>Total</b>	<b>731,164,273</b>	<b>401,821,042</b>	<b>132,236,042</b>	<b>118,651,042</b>	<b>54,231,146</b>

Fuente: Alcaldía Municipal de Yacuanquer. Cálculos del Autor. Yacuanquer. 2007.

Como se puede observar, los valores a pagar durante los años 2008 y 2009 ascienden a más de 1130 millones, por lo cual se debe tener prudencia en el manejo presupuestal. Para el año 2008, si el comportamiento de las rentas fuera similar al 2007, se tendrían que realizar muchas consideraciones en el manejo financiero. Las asignaciones de libre destinación más libre inversión en propósito general apenas suman un valor de 781 millones; sumados los recursos propios de libre destinación que llegarían a 400 millones, se tendría un total de 1181 millones, de los cuales se debe cubrir 731 por deuda pública y vigencias futuras, quedando por lo tanto una diferencia de 450 millones con los cuales se deberá asumir los gastos de funcionamiento. En este marco se está corriendo un riesgo demasiado grande, se fija las aspiraciones sobre el esfuerzo administrativo dentro del Sistema General de Participaciones lo cual no es una buena medida, a pesar que en el informe enviado a Planeación Nacional, la inversión con recursos de libre destinación es alta y por lo tanto se deberá recibir una suma similar a la que se asignó para el 2006.

En este contexto se plantean dos escenarios, uno negativo y otro positivo, con los cuales se deberá afrontar las obligaciones que tiene el municipio, que se describieron en el cuadro anterior, y por otra parte los pasivos contingentes, que necesariamente asumirse y prever los recursos necesarios para su atención.

Cuadro 43. Municipio de Yacuanquer -proyección de ingresos y gastos escenario pesimista

CONCEPTO	Año 2007	Año 2008	Año 2009	Año 2010	Año 2011	Año 2012
INGRESOS CORRIENTES	1,722,321,719	1,808,437,805	1,898,859,695	1,993,802,680	2,093,492,814	2,198,167,455
Agua Potable	397,537,593	417,414,473	438,285,197	460,199,456	483,209,429	507,369,901
Deuda Pública por Agua Potable y Saneamiento Básico	130,784,709	20,224,520	0	0	0	0
<b>Recursos para inversión en Agua Potable</b>	266,752,884	397,189,953	438,285,197	460,199,456	483,209,429	507,369,901
Gastos De Funcionamiento y Transferencias	781,296,598	820,361,428	861,379,499	904,448,474	949,670,898	997,154,443
Vigencias Futuras	400,000,000	500,000,000	256,000,000	0	0	0
Deuda Pública	248,831,940	231,164,273	145,821,042	132,236,042	118,651,042	54,231,146
<b>Recursos para inversión en otros sectores</b>	<b>25,440,297</b>	<b>-140,277,849</b>	<b>197,373,957</b>	<b>496,918,707</b>	<b>541,961,445</b>	<b>639,411,965</b>
Relación gastos de funcionamiento/ingresos corrientes	45.36%	45.36%	45.36%	45.36%	45.36%	45.36%
Relación inversión/ingresos corrientes	54.64%	54.64%	54.64%	54.64%	54.64%	54.64%
Metas de superávit primario Ley 819 de 2003	249,000,002	224,174,896	148,538,042	132,236,042	118,651,042	54,231,046

Fuente: Alcaldía Municipal de Yacuanquer. Cálculos del Autor. Yacuanquer. 2007.

- En el primer escenario denominado pesimista, se toma el valor de la asignación básica del Sistema General de Participaciones para propósito general., y se proyecta a una tasa promedio del 5% con lo cual se cubre el año 2012. El escenario se presenta tomando las obligaciones de vigencias futuras y deuda pública, que fueron descritas anteriormente y la forma como deben ser asumidas, es decir la fuente de recursos que se debe utilizar para el pago. En el caso de los recursos de agua potable y saneamiento básico, a pesar de ser recursos corrientes, no se pueden destinar para el pago de obligaciones de otros sectores, por lo tanto esta consideración es pertinente y se debe tener en cuenta desde el mismo proceso de programación presupuestal.

Aquí se está suponiendo que los recursos del SGP se van a incrementar únicamente a una tasa aproximada a la inflación causada, sin existir asignaciones adicionales al monto básico, y por lo tanto, sumados al recaudo de ingresos propios de libre destinación ese sería el valor disponible para asumir estas obligaciones y la diferencia se podría destinar a otras inversiones. Esta sería una situación muy complicada para el Municipio ya que se está sacrificando la inversión en otros sectores, con lo cual el atraso sería enorme dadas las necesidades que hay que cubrir. Con esta información, para el año 2008 deberían preverse recursos para el cumplimiento de las vigencias futuras, ya que con los recursos corrientes como se puede observar, ni siquiera destinándolos en su totalidad, se los podría cumplir.

Hay que tener en cuenta que se tiene unos gastos de funcionamiento, y otros gastos de personal los cuales se encuentran imputados por inversión, y por lo tanto se convierten en recurrentes, y se los ha concebido de esta manera en las proyecciones. Si se mantienen estas condiciones, habría que hacer varios ajustes en estos rubros de lo contrario no se puede cumplir con las obligaciones.

La inversión en sectores de con ingresos de destinación específica como salud, no se van a ver perjudicados, las asignaciones dependen de variables externas determinadas desde el Ministerio de Protección Social; además, lo más representativo son los aportes para el

mantenimiento de los subsidios de la demanda, en los cuales el Municipio es únicamente un administrador y por lo tanto no se va a ver afectado en su estructura financiera. Además, estos recursos no se tienen en cuenta en la proyección de ingresos corrientes, ya que por su naturaleza, no pueden ser destinados para un fin diferente.

Dadas estas condiciones es sumamente necesario buscar la cofinanciación de programas y proyectos tanto en el nivel departamental como nacional, no se puede sacrificar la inversión de una forma tan grande y por ello el escenario que se está planteando sería muy difícil de afrontar, y más cuando los recursos propios es muy difícil que se incrementen en el corto plazo.

Cuadro 44. Municipio de Yacuanquer -proyección de ingresos y gastos escenario optimista

CONCEPTO	Año 2007	Año 2008	Año 2009	Año 2010	Año 2011	Año 2012
INGRESOS CORRIENTES	1,722,321,719	3,308,437,805	1,973,859,695	3,072,552,680	2,426,180,314	2,547,489,330
Agua Potable	397,537,593	917,414,473	463,285,197	486,449,456	510,771,929	536,310,526
Deuda Pública por Agua Potable y Saneamiento Básico	130,784,709	20,224,520	0	0	0	0
<b>Recursos para inversión en Agua Potable</b>	<b>266,752,884</b>	<b>897,189,953</b>	<b>463,285,197</b>	<b>486,449,456</b>	<b>510,771,929</b>	<b>536,310,526</b>
Gastos de Funcionamiento y Transferencias	781,296,598	820,361,428	861,379,499	904,448,474	949,670,898	997,154,443
Vigencias Futuras	400,000,000	500,000,000	256,000,000	0	0	0
Deuda Pública	248,831,940	231,164,273	145,821,042	132,236,042	118,651,042	54,231,146
<b>Recursos para inversión en otros sectores</b>	<b>25,440,297</b>	<b>859,722,151</b>	<b>247,373,957</b>	<b>1,549,418,707</b>	<b>847,086,445</b>	<b>959,793,215</b>
<b>Relación gastos de funcionamiento/ingresos corrientes</b>	<b>45.36%</b>	<b>24.80%</b>	<b>43.64%</b>	<b>29.44%</b>	<b>39.14%</b>	<b>39.14%</b>
<b>Relación inversión/ingresos corrientes</b>	<b>54.64%</b>	<b>75.20%</b>	<b>56.36%</b>	<b>70.56%</b>	<b>60.86%</b>	<b>60.86%</b>
Metas de superávit primario Ley 819 de 2003	249,000,002	224,174,896	148,538,042	132,236,042	118,651,042	54,231,046

Fuente: Alcaldía Municipal de Yacuanquer. Cálculos del Autor. Yacuanquer. 2007.

- En el Cuadro se muestra un escenario diferente, tomando como supuesto el mantenimiento de las reglas para la asignación de recursos del SGP por esfuerzo fiscal y administrativo, que se venían manejando desde el momento en que se realizó el cambio en la metodología de transferencias hacia los entes territoriales con la expedición de la Ley 715 de 2001. En este contexto, en el año 2008 se tendría un incremento sustancial de la participación para propósito general, dado que en la información presupuestal correspondiente al año 2006, que sirve de base de evaluación para este año, la inversión con ingresos corrientes de libre destinación es muy alta, superando los 1500 millones de pesos, frente a 255 millones del año anterior, siendo precisamente este el criterio esencial para la valoración de esfuerzo administrativo.

Siguiendo este supuesto, en el año 2009, dado que se tomaría la información de 2007, donde la inversión con ingresos corrientes de libre destinación será inferior a la de 2006, no daría lugar a asignaciones por esfuerzo administrativo. Este efecto se da fundamentalmente por la eliminación de los recursos de venta de servicios de salud, que fueron los que ayudaron siempre a mostrar un mayor esfuerzo por la relevancia dentro del presupuesto total de la entidad.

Mientras se mantenga este sistema, los montos asignados tendrán este comportamiento cíclico, que obliga al municipio a tomar las medidas necesarias para disminuir el riesgo. Se

supone además que los recursos propios se incrementaran; dentro de ellos la sobretasa a la gasolina que se muestra en el cuadro siguiente, donde en un primer escenario, se toma el consumo (expresado en galones) del año 2006 para cada uno de los meses y se proyecta los precios tomando como base los últimos 39 periodos, es decir a un consumo constante; en el escenario dos, además del pronóstico de los precios, se supone un incremento en el consumo del 5% con lo cual se tiene un aumento de los recaudos y una acumulado hasta el año 2012 que superaría los 350 millones de pesos, con lo cual se garantiza prácticamente el cumplimiento por si solo de los compromisos adquiridos por deuda pública.

Cuadro 45. Municipio de Yacuanquer - proyección de recaudos sobretasa a la gasolina periodo 2008-2012

Escenario	Año 2008	Año 2009	Año 2010	Año 2011	Año 2012	Total
UNO	354,916,662	386,054,602	415,197,250	445,337,210	474,917,979	2,076,423,703
DOS	372,662,495	425,625,198	480,642,717	541,310,162	606,129,060	2,426,369,633

Fuente: Alcaldía Municipal de Yacuanquer. Cálculos del Autor. Yacuanquer. 2007.

Además se supone una actualización catastral que permitiría el recaudo aproximado de por lo menos 300 millones adicionales entre los años 2010 y 2012. Si se realiza este proceso en el año 2008, su implantación real se puede realizar solo a partir del 2010, dado que por disposiciones en el cobro de este impuesto, para la mayoría de los casos, la facturación no podría superar el doble del monto liquidado para el año anterior. Con este comportamiento se garantizaría un incremento constante del esfuerzo fiscal, que es un incentivo importante dentro de las asignaciones del SGP.

**5.3.2. Reforma Sistema de Transferencias.** En el momento, cursa en el Congreso de la República un proyecto para la modificación de algunos puntos dentro del Sistema de Transferencias, el cual fue presentado para primer debate en el año 2006. Existen cambios importantes sobre el proyecto inicial, los cuales se resumen a continuación.

Con las modificaciones realizadas al interior del Congreso y que finalmente fueron aceptadas por el Gobierno, las transferencias crecerían en 5% más la inflación causada, para los años 2008 y 2009, para el 2010 será del 4.5%, y entre el 2011 y el 2016 lo haría en el 4%. Además se acordó un crecimiento de un punto adicional que se destinará al incremento de la cobertura en educación. Si la economía crece por encima del 4%, los mayores recursos serán para las entidades territoriales; si la economía decrece por debajo del 2%, esto no afectara las regiones.

Una de las fórmulas contemplada en el proyecto es el criterio de equidad para los municipios más pobres y pequeños del país, asignándoles recursos adicionales por valor de 500 millones en promedio, a quienes tengan menos de 25 mil habitantes o sea el 85% de los municipios del país, que representa el 9 por ciento de los recursos de la bolsa de propósitos generales. Otro seguro que tendrán esos municipios pequeños consiste en que si disminuye la población de acuerdo con el censo, no le van a disminuir los recursos en el sistema general de participaciones, por transferencias. Con ello se beneficiaría el Municipio de Yacuanquer, que en el momento cuenta con una población aproximada de 10 mil habitantes.



Con esto las transferencias quedan atadas al comportamiento de la inflación, más unos puntos, y no sobre los ingresos corrientes de la nación tal como lo establecía la Constitución de 1991, bajo el argumento de beneficiar la carga que tenía el nivel central. Se reduce el periodo de transición del 2019 al 2016, a partir del cual las transferencias se calcularían sobre el promedio de los ingresos corrientes de la nación en los últimos cuatro años. Para el Municipio de Yacuanquer, a pesar de ser un escenario optimista, no deja de preocupar las asignaciones que se hagan por concepto de esfuerzo fiscal y administrativo. Se espera que con los datos del censo 2006, se mejore la calificación en el NBI, de tal manera que se pueda acceder a mayores recursos, dadas las necesidades existentes.

#### **5.4. ESTRATEGIAS QUE SE SUGIEREN PARA EL MANEJO FINANCIERO DEL MUNICIPIO.**

- **Cumplimiento de las metas de superávit primario:** el manejo de la deuda pública es una prioridad para cualquier entidad, y el Municipio de Yacuanquer debe ser muy cuidadoso en el tratamiento de la misma, no solo porque es un compromiso legal, sino que esto le puede abrir las puertas para la financiación de otros proyectos con igual o mayor importancia para el desarrollo del municipio. En el año 2008, se liberan algunos recursos que en el momento se encuentran pignorados, por lo tanto ya se puede ir pensando en una fuente de financiación para ellos.
- **Gestión de recursos externos:** aunque se busca que los municipios generen recursos de manera endógena, de tal forma que ejerzan su autonomía en términos reales, para el caso del Municipio de Yacuanquer, por su misma estructura económica, este hecho no es posible, por lo cual, continuamente se deberá acudir a las fuentes externas, en especial los proyectos de cofinanciación nacional, y los recursos de cooperación internacional que hasta el momento no se han explorado. La capacidad de gestión de los gobernantes de turno, será un punto fundamental para el desarrollo del municipio, teniendo claro siempre que esto se consigue en la medida que haya iniciativas claras, proyectos concretos, para los cuales siempre habrá recursos en cualquiera de los niveles.
- **Disciplina y responsabilidad fiscal:** El cumplimiento de las normas en materia financiera es indispensable para cualquier entidad, en especial los indicadores fijados en las Leyes 358 de 1997, 617 de 2000 y 819 de 2003, sobre las cuales se evalúa el desempeño financiero del municipio por parte de las entidades del nivel nacional que continuamente examinan las actuaciones de sus vigilados. Los resultados que se han logrado han sido buenos, fundamentalmente a partir del gasto, al cual se le ha colocado límites que permiten un incremento sustancial de la inversión. La responsabilidad en el manejo de los recursos públicos, siempre será algo indispensable, para ello existen muchas herramientas que van desde la misma aplicación de los mecanismos de control interno, hasta las directrices fijadas desde el nivel nacional.
- **Eficiencia en el manejo de los recursos públicos:** los ingresos siempre serán un recurso escaso, por lo tanto su manejo debe realizarse en condiciones de eficiencia, evaluado a partir del cumplimiento de unas metas, sobre unos procesos que hayan sido previamente planeados al interior de la entidad territorial, habiéndose priorizado en un plan

de desarrollo municipal. La inversión no se puede hacer bajo el capricho de un gobernante, el desarrollo únicamente se consigue en la medida que este haya sido planeado, por lo tanto el éxito en el ejercicio del próximo gobierno estará enmarcado en este aspecto, fijando unos objetivos claros y teniendo en cuenta el presente, que ya fue trabajado en esta investigación y por lo tanto es la base para continuar un proceso que ya tiene muchos buenos resultados.

- **Límite a los gastos de Funcionamiento:** a pesar que se ha dado cumplimiento al indicador fijado en la Ley 617 de 2000, hay necesidad de colocar un tope a esta clase de gastos, esto significa la posibilidad de incrementar los niveles de inversión y así mismo acceder a los recursos por eficiencia administrativa, fijados en la Ley 715 de 2001. Se ha llegado a un límite que para las condiciones financieras del Municipio, no se debe incrementar, esto solamente es una condición de eficiencia.

- **Tratamiento de los pasivos:** el Municipio de Yacuanquer tiene muchos pasivos que debe tratar de manera inmediata, para ello cuenta con recursos como por ejemplo los del FONPET, con los cuales se podría asumir gran parte de las obligaciones, en especial la deuda que existe con los docentes que asciende a más de 300 millones de pesos. No se puede esperar pasar de una administración a otra, las obligaciones hay que cumplirlas y por lo tanto es el momento de atenderlas, con esto se ayudaría mucho a la entidad, de lo contrario se seguirán causando intereses y si no se planea su pago, se corre el riesgo de inestabilizar financieramente al municipio.

## CONCLUSIONES

- El cumplimiento de la normatividad es una de las claves para el éxito dentro del ejercicio municipal. El cumplimiento de la legislación es parte de los deberes de las entidades y en este caso se lo ha venido haciendo, a pesar que muchas de las necesidades del municipio todavía no se han atendido, razón por la cual se hace imperante mantener el nivel de inversión alcanzado en este periodo.
- Las actuaciones administrativas de los funcionarios públicos, deben partir de un sentido de responsabilidad profesional y ética frente a la entidad que representan, de lo contrario se pueden derivar muchas obligaciones que para un futuro pueden afectar financieramente su desempeño, un ejemplo muy claro de ello es el caso del Municipio de Yacuanquer.
- Los objetivos alcanzados a partir de la Ley 617 de 2000 han sido buenos desde la perspectiva del gasto, logrando canalizar muchos ingresos corrientes de libre destinación hacia la inversión, pero en cambio, desde el punto de vista de los ingresos, estos no se han incrementado sustancialmente, tal como se estableció en los objetivos de esta norma.
- Los gastos e inversiones corrientes están directamente relacionados con la destinación normativa de los recursos y ante la prevalencia de las fuentes externas, la autonomía frente a la decisión del gasto es mínima.
- El Municipio de Yacuanquer, depende de la asignación de recursos externos, con una participación demasiado baja de los recursos propios, el ajuste en estos últimos debe ser inmediato, compensando de esta manera los efectos en las variaciones especialmente del Sistema General de Participaciones.
- La posibilidad de incrementar los recursos propios del Municipio de Yacuanquer, es muy baja, lo cual se explica en la estructura de cada uno de ellos, por lo tanto se debe buscar constantemente la financiación de programas y proyectos en el nivel departamental y nacional, so pena de colocar en riesgo los niveles de inversión alcanzados hasta el momento.
- Hay sectores de atención inmediata como son educación y agua potable y saneamiento básico, para lo cual se hace necesario canalizar recursos de tal forma que se alcance unos niveles mínimos de cobertura y calidad en la prestación del servicio, los objetivos en el plan de desarrollo municipal que iniciará a partir del año 2008, se deben enmarcar en estos campos. Las asignaciones realizadas a través del Sistema General de Participaciones no serán suficientes, por lo cual se debe buscar fuentes externas.
- Las obligaciones por deuda pública y vigencias futuras que actualmente tiene el Municipio de Yacuanquer, deben ser manejadas bajo un criterio eminentemente técnico, los recursos con que cuenta la entidad para asumirlos son reducidos, por lo cual se debe acudir a la disciplina fiscal para su tratamiento, especialmente en el año 2008.

- Los pasivos contingentes que se derivan especialmente de procesos administrativos y laborales, son altos para las condiciones financieras del Municipio, su tratamiento debe ser inmediato, buscando las mejores alternativas para la entidad, quien debe establecer un plan muy coherente para su cumplimiento.

## RECOMENDACIONES

- A lo largo de toda la investigación se pudo apreciar la importancia de la normatividad sobre el ejercicio administrativo y financiero, por lo tanto es imperativo su conocimiento, y esta debe ser una de las labores esenciales para los funcionarios públicos, siendo un valor agregado dentro de sus competencias.
- El Estado más que nunca necesita de personal calificado para el desarrollo de sus funciones básicas, cada día hay nuevos requerimientos en todos los campos, por lo tanto se debe contar con estructuras flexibles que permitan adaptarse a los cambios, de lo contrario la entidad se va rezagando y a pesar de ser un solo territorio las situaciones son muy diferentes en cada una de sus entidades.
- El mejoramiento continuo de los sistemas de información, es una necesidad indispensable y a la cual no se puede renunciar nunca, esto le permite hacer más consistente el manejo de sus actuaciones, permitiendo con ello la programación y evaluación permanente de las mismas. El cumplimiento de los parámetros establecidos en el ámbito legal depende en buena parte de la capacidad en el manejo conceptual y técnico de la información, estas dos variables nunca se deben separar.
- El manejo financiero de un Municipio debe estar ligado a las políticas fijadas en el Plan de Desarrollo Municipal, dándole un sentido efectivo a sus actuaciones; en esta medida es indispensable que los planes sean concertados con la comunidad y respaldados plenamente por quienes toman las decisiones en la entidad, así la inversión social, tiene razón de ser y el papel del Estado se cumple en todos sus niveles.
- El Municipio de Yacuanquer, dada su estructura de rentas, la cual no permite ampliar el recaudo suficientemente, debe aplicar los correctivos necesarios, pero estos no van a solucionar la situación, por lo cual el entorno que le espera es muy similar, entendiendo siempre que sus ingresos estarán por fuera de su territorio y por lo tanto se debe buscar las herramientas necesarias para hacerlos llegar, de ahí la importancia de la capacidad de gestión frente a las entidades del orden departamental, nacional e internacional, siendo este último una oportunidad sin explorar y que representa un reto importante.
- La aplicación de la Ley 819 de 2003, es imprescindible y es una herramienta que ofrece a las entidades argumentos más amplios dentro de la planeación financiera, con un marco prospectivo, que elimina el estatismo de otras disposiciones como por ejemplo las relacionadas con el endeudamiento público. Cada una de las actuaciones administrativas, significa un riesgo, el cual debe medirse en términos financieros, permitiendo de esta manera afrontar las situaciones futuras, que día a día deben medirse y plasmarse en el marco fiscal. De esta manera, la planeación y ejecución del presupuesto significa en parte prever el futuro, y para ello los gobernantes deben tener la capacidad de entenderlo, y a partir de ello tomar las mejores decisiones. Todas las entidades y dentro de ellas el Municipio de Yacuanquer tienen en el momento una gran cantidad de pasivos contingentes,

para los cuales se debe estar preparado, una herramienta esencial en el cumplimiento de este objetivo es precisamente el marco fiscal de mediano plazo.

- Las metas de superávit primario con las cuales se busca atender el servicio de la deuda, deben estar siempre dentro del proceso de planeación para la elaboración del presupuesto; además de una obligación legal, es una forma de actuación responsable, y en el marco de proyección de esta investigación, dadas las obligaciones de pago hasta el año 2012, el ejercicio es sencillo y siempre se lo deberá hacer, comparando los ingresos y gastos, determinando la destinación de los mismos y plasmando la metodología para su cabal cumplimiento.

- En el caso de los gastos e inversiones, se parte de un hecho fundamental que es la planeación y para ello existe una herramienta determinada en la Ley 152 de 1994, que es el plan de desarrollo; este es el horizonte que guía el ejercicio de la labor de los servidores públicos, de ahí la importancia tanto en su preparación, ejecución y evaluación, que debe ser un proceso constante no solo en la parte financiera donde continuamente se hace la revisión, sino en todos los sectores de inversión dados unos objetivos y metas planteadas en un marco plurianual.

Las demandas en el campo laboral, civil, administrativo se van a seguir presentando y por lo tanto su atención debe ser continua. Se recalca la importancia de la responsabilidad de los funcionarios en sus actuaciones, de ellas se pueden derivar efectos negativos para la entidad, y el Estado no tiene razón alguna para pagar los errores derivados de la ineficiencia de sus servidores. Temas como la contratación y el manejo financiero, son muy delicados y por lo tanto se debe darles el tratamiento adecuado para no entorpecer el ejercicio estatal.

## BIBLIOGRAFÍA

- AHUMADA, Jorge. La Planificación del desarrollo. Santiago de Chile: ICIRA., 1968, 98 p.
- ALBURQUERQUE, Francisco. Desarrollo económico local en Europa y América Latina. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1999, 194 p.
- ALCALDÍA DE YACUANQUER. Plan de Desarrollo Municipal. Juntemos nuestras manos para vivir con dignidad (2004 – 2007). Yacuanquer: Secretaría de planeación municipal, 2004, 150 p.
- ALCALDÍA MUNICIPAL DE YACUANQUER. Plan de desarrollo municipal “Juntemos nuestras manos para vivir con dignidad” periodo 2004 – 2007. Secretaría de planeación municipal. Yacuanquer. 2004. 155 p.
- ARANGO, Gilberto. Estructura Económica Colombiana. Novena Edición. Santa Fe de Bogotá: Mc GRAW – HILL, 2000, 793 p.
- BANCO DE LA REPÚBLICA. Finanzas públicas territoriales: Nota Metodológica. Medellín: Banco de la República. Agosto de 2004. 15p.
- COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constitución Política de Colombia. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones. 1991. 125 p.
- COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 100 de 1993. Sistema de Seguridad Social en Salud. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones, 1993, 125 p.
- COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 101 de 1993. Ley Agraria. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones, 1993, 98 p.
- COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 131 de 1994. Ley estatutaria del voto programático. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones, 1994, 37 p.
- COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 134 de 1994. Mecanismos de participación ciudadana. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones. 1994. 27 p.
- COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 136 de 1994. Ley de Régimen Municipal. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones. 1994. 120 p.
- COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 142 de 1994. Régimen de servicios Públicos. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones. 1994. 87 p.
- COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 152 de 1994. Ley Orgánica de Planeación. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones. 1994. 58 p.

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 358 de 1997. Ley de Capacidad de Endeudamiento. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones. 1997. 7 p.

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 617 de 2000. Por medio del cual se adoptan medidas tendientes a racionalizar el gasto público. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones. 2000. 67 p.

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 715 de 2001. Distribución Sistema General de Participaciones. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones. 2001. 115 p.

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 80 de 1993. Por medio de la cual se establece el Estatuto de contratación de la administración pública. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones. 1993. 125 p.

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 819 de 2003. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones. 2003. 75 p.

COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Orientaciones para la programación y ejecución de los recursos del sistema general de participaciones sgp. Bogotá: Impresora GRACE & CIA. Ltda. 2006. 350 p.

COLOMBIA MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Guía metodológica para la elaboración del marco fiscal de mediano plazo en entidades territoriales. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. 2004. 108 p.

COLOMBIA MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Manual de Fiscalización. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. 2004. 228 p.

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Finanzas públicas y ajuste fiscal. Santa Fe de Bogotá: ESAP. 2002. 78 p.

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Problemática pública colombiana. Bogotá. Septiembre de 2004. 48 p.

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Problemática pública colombiana. Bogotá: ESAP. Febrero de 2004. 57 p.

JUNGUITO Roberto y RINCÓN Hernán. La política fiscal en el siglo XX en Colombia. Santa fe de Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. Agosto de 2004. 158 p.

MONCAYO J. Edgar. Las políticas regionales un enfoque por generaciones. En: nuevos enfoques de política regional en América Latina: El caso de Colombia en perspectiva histórica. DNP Archivos de economía. Documento 194 julio 5 de 2002. 75 p.



COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 134 de 1994. Mecanismos de participación ciudadana. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones, 1994, 49 p.

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 136 de 1994. Ley de Régimen Municipal. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones, 1994, 154 p.

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 142 de 1994. Régimen de servicios Públicos. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones, 1994, 130 p.

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 161 de 1994. Ley de Reforma Agraria. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones, 1994, 78 p.

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 181 de 1995. Ley del Deporte. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones, 1995, 87 p.

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 344 de 1996. Ley de Racionamiento del Gasto Público. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones, 1996, 171 p.

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 358 de 1997. Ley de Capacidad de Endeudamiento. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones, 1997, 127 p.

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 38 de 1989. Ley Orgánica del Presupuesto. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones, 1989, 136 p.

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 388 de 1997. Desarrollo Territorial. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones, 1997, 118 p.

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 563 DE 2000. Por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones, 2000, 25 p.

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 715 de 2002. Distribución Sistema General de Participaciones. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones, 2002, 65 p.

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 9 de 1989. Ley de reforma urbana. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones, 1989, 48 p.

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 99 de 1993. Creación del Ministerio de Medio Ambiente. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones, 1993, 78 p.

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 152 de 1994. Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones, 2004, 54 p.

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 563 de 2000. Ley por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones, 2004, 23 p.

COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Guía para la formulación de planes de desarrollo. Santa Fe de Bogota: DNP-División de Inversiones y Desarrollo Territorial, 2003, 99 p.

COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado comunitario (2002 – 2006). Santa Fe de Bogotá: DNP, 2002, 215 p.

COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Planificación: Base de la gestión municipal, Lineamientos generales para la formulación de planes de desarrollo municipales 2004-2007. Bogotá: División de Inversión y Desarrollo Territorial, 2004, 169 p.

COLOMBIA INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Plan de Desarrollo Municipal, principios, contenidos y metodología para su elaboración. Medellín: INAP, 2001, 115 p.

GRAN ENCICLOPEDIA ECONOMICA. La corriente Keynesiana del desarrollo. Tomo 8. España: Editorial Alfaomega, 1999, 57 p.

HELMSING, John. Nuevos enfoque de desarrollo. En: cambio económico y desarrollo regional. Bogotá: Editorial CIDER UNIANDES, 1990, 83 p.

HISSONG, Robin. Las teorías y las prácticas de desarrollo desde la perspectiva de la modernidad. En: cuadernos ocasionales No. 10. Santa Fe de Bogotá: Editorial escala CIDER UNIANDES, 1996, 95 p.

JARAMILLO, Margarita. La brecha entre ricos y pobres, pobreza y desarrollo regional. Santa Fe de Bogota: Editorial CIDER UNIANDES, 1986, 125 p.

LEWIS, Arthur. Teoría de la planeación económica. México: Fondo de Cultura Económica, 1974, 196 p.

MARTINEZ, Jesús. Teoría de planeación Económica Nacional en Colombia. San Juan de Pasto: Universidad de Nariño, 1996, 127 p.

MONCAYO, Edgar. Las políticas regionales un enfoque por generaciones. En: nuevos enfoques de política regional en América Latina, el caso de Colombia en perspectiva histórica. Santa Fe de Bogota: DNP Archivos de economía, 2002, 236 p.

MOSSELL, Estella y FERREIRA, Maria. Desarrollo Local, una metodología para la participación. Santiago de Chile: Fondo nacional para la superación y la pobreza. Editorial LOM, 2003, 159 p.

NIKLOS, Tomas y TELLO, Maria Elena. Planeación Prospectiva, una estrategia para el diseño del futuro. México: Limusa Noriega Editores, 1994, 98 p.