

**INCIDENCIA DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL MUNICIPIO DE PASTO
DURANTE EL PERIODO 1985 - 2005**

**SANDRA PATRICIA MORA OVIEDO
JOHN JAIRO CALVACHE CABRERA**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE ECONOMÍA
SAN JUAN DE PASTO
2007**

**INCIDENCIA DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL MUNICIPIO DE PASTO
DURANTE EL PERIODO 1985 - 2005**

**SANDRA PATRICIA MORA OVIEDO
JOHN JAIRO CALVACHE CABRERA**

**Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar el título de
ECONOMISTA**

**Asesor
Especialista, RAUL ALBERTO QUIJANO MELO**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE ECONOMÍA
San Juan de Pasto
2007**

**“Las ideas y conclusiones aportadas en el trabajo de grado son
responsabilidad exclusiva de los autores”**

**Art. 1 de Acuerdo N° 324 de Octubre de 1966. Emanado del Honorable
Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.**

Nota de aceptación:

Firma del presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

San Juan de Pasto, 18 de Abril de 2007

DEDICATORIA

Gracias a Dios por iluminar cada instante en mi camino por la vida, por darme la sabiduría suficiente para sortear las dificultades y lograr lo que me propongo.

Se la dedico especialmente a mis padres BETSABÉ y BOLIVAR por su paciencia, comprensión y amor, por su apoyo y fortaleza, porque me acompañan en todos los momentos de mi vida, y que con su perseverancia y entrega me permitieron culminar una etapa importante de mi vida.

El tiempo ha trascurrido y hoy tengo la satisfacción de agradecerles con hechos sus sacrificios.

A mis hermanos: GRACIELA, CARMEN, LUIS, y FABIO, por su cariño y apoyo.

A mis amigas: YENNY y YURANY, quienes siempre me brindaron sus palabras de aliento para seguir adelante, y con quienes compartí gratos momentos en mi camino hacia esta meta y a quienes hoy considero parte importante de mi vida.

Finalmente, con inmenso amor agradezco a mi hijo SANTIAGO, quien cedió muchos minutos de su atención para que siguiera adelante. Esa personita que se convirtió en la razón de ser de todos mis sueños y sin duda, es el motor que me impulsa para seguir adelante.

☒ 03 5 02 9 03 9 6 9 03

DEDICATORIA

Se la dedico especialmente a Dios por permitir alcanzar una nueva meta en la vida.

A mis padres Leonardo Calvache y Lucy Cabrera, a quienes les debo entre muchas otras cosas el hecho de estar vivo.

A mis hermanos: Claudia, Juan Carlos y María Alejandra, quienes me apoyaron incondicionalmente y fueron testigos de este nuevo logro en mi vida.

Y por su puesto a María Camila Calvache y Santiago Calvache quienes a diario me enseñan el verdadero significado de la vida.

John Jairo Calvache

AGRADECIMIENTOS

Expresamos nuestros más sinceros agradecimientos, a las personas que con su voluntad y dedicación ayudaron con sus conocimientos a que nuestro trabajo cada día se enriqueciera para poder culminarlo satisfactoriamente.

A Raúl Quijano, Secretario de Planeación Departamental, que con su conocimiento y experiencia nos apoyo en la realización de este trabajo.

De igual manera, a los diferentes funcionarios quienes suministraron información importante para la realización de este trabajo; entre ellos:

Adriana Oviedo, Secretaria de Hacienda Municipal

Lorena Lombana, Oficina de Presupuesto Municipal

Plinio Pérez Mora, Secretaría de Desarrollo Social

Fabio Arévalo Rosero, Director Pasto Deportes

Luís Carlos España, Subsecretario de Rentas Municipales

Hernán Pantoja, Funcionario de Secretaria de Educación Municipal

Raúl Delgado, Alcalde Municipio de Pasto

Edgar Rodríguez Torres, Docente Universidad de Nariño.

CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	17
1. ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN	19
1.1 FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN	19
1.1.1 Título	19
1.1.2 Problema de investigación	19
1.1.3 Formulación del problema	20
1.1.4 Objetivos	21
1.1.5 Justificación	21
1.1.6 Procedimiento metodológico	23
1.2 DEFINICIÓN Y FORMAS DE DESCENTRALIZACIÓN	23
1.3 CONCEPCIÓN TEÓRICA	26
1.3.1 El federalismo fiscal	27
1.3.2 La opción pública	27
1.3.3 El modelo agente- principal	27
1.3.4 Enfoque teórico: Desarrollo regional y descentralización	28
2. ANTECEDENTES	37
2.1 LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA	37
2.1.1 Evolución y efectos del proceso	37
2.1.2 El papel de la Constitución en la construcción de autonomía	39

2.1.3 Participación de los recursos nacionales	40
2.1.4 Impacto de la ley 715 de 2001 y sus perspectivas.	47
2.2 LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL MUNICIPIO DE PASTO	48
3. ASPECTOS FINANCIEROS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL MUNICIPIO DE PASTO	52
3.1 AVANCE DEL DESEMPEÑO MUNICIPAL EN DESCENTRALIZACIÓN	52
3.1.1 El presupuesto municipal	52
3.1.2 Análisis de ingresos	56
3.1.3 Análisis de gasto	70
3.1.4 Endeudamiento Municipal	85
3.1.5 Comentarios finales	86
3.2 INDICADORES DE DESEMPEÑO SECTORIAL	87
3.2.1 Salud	87
3.2.2 Educación	89
3.2.3 Agua potable y saneamiento básico	91
3.2.4 Comentarios finales	92
4. ASPECTOS FISCALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN PASTO	94
4.1 INGRESOS TRIBUTARIOS	94
4.1.1 Impuesto predial	96
4.1.2 Impuesto de industria y comercio	98
4.1.3 Circulación y transito	99
4.1.4 Otros ingresos tributarios	101
4.1.5 Sobretasa a la gasolina	101

4.1.6 Comentarios finales	102
5. ASPECTOS POLITICOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL MUNICIPIO DE PASTO	104
5.1 DEMOCRACÍA	105
5.1.1 Participación electoral	106
5.1.2 Nuevas alternativas políticas	108
5.1.3 El control social	110
5.1.4 El control institucional	112
5.2 PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN	113
5.2.1 Los mecanismos de participación	113
5.3 GOBERNABILIDAD	115
5.3.1 Consenso político	115
5.3.2 Reducción de la conflictividad social	115
5.3.3 Incremento de la participación ciudadana directa	115
5.3.4 Clientelismo	116
5.3.5 Comentarios finales	116
6. CONCLUSIONES	118
7. RECOMENDACIONES	121
BIBLIOGRAFÍA	123
NETGRAFÍA	127
ANEXOS	128

LISTA DE CUADROS

	pág.
Cuadro 1. Distribución de la cesión del IVA 1986-1992.	41
Cuadro 2. Participación de las transferencias territoriales en los ingresos corrientes de la nación (En miles de millones).	48
Cuadro 3. Ejecución del presupuesto de ingresos y gastos en el municipio de Pasto. 1985-2005	53
Cuadro 4. Evolución de ingresos a precios constantes de 1985.municipio de Pasto 1985-2005. (En miles de pesos).	60
Cuadro 5. Evolución del presupuesto de gasto. Municipio de Pasto.1985-2005. Miles de pesos de 1985	73
Cuadro 6. Evolución del ahorro corriente. Municipio de Pasto 1985-2005. Miles de pesos de 1985	80
Cuadro 7. Elecciones de alcalde. Municipio de pasto.1985-2005	106
Cuadro 8. Elecciones de concejo. Municipio de pasto.1985-2005	108

LISTA DE GRÁFICAS

	pág.
Grafica 1. Porcentaje de ejecución del presupuesto de ingresos y gastos en el municipio de Pasto. 1985-2005	55
Gráfica 2. Estructura promedio de los ingresos totales del municipio de Pasto.1985-2005	56
Gráfica 3. Evolución de los ingresos de establecimientos públicos y fondos cuenta. Municipio de Pasto.1985-2005	57
Gráfica 4. Composición de los ingresos locales del municipio de Pasto.1985-2005	57
Gráfica 5. Composición de los ingresos del municipio de Pasto por periodos.1985-2005	58
Gráfica 6. Evolución de los ingresos propios, y las transferencias como componente de los ingresos totales. Municipio de Pasto. 1985-2005	63
Grafica 7. Relación entre ingresos totales y transferencias nacionales (Miles de pesos)	66
Gráfica 8. Evolución de regalías. Municipio de Pasto. 1985-205	69
Gráfica 9. Composición promedio del gasto. Municipio de pasto 1985-2005	70
Gráfica 10. Composición promedio del gasto por períodos. Municipio de pasto 1985-2005	71
Gráfica 11. Inversión mínima legal con recursos nacionales vs. Inversión no condicionada, como porcentaje de la inversión total. Municipio de Pasto.1985-2005	75
Gráfica 12. Ingresos tributarios y transferencias como porcentaje del total de gasto. Municipio de Pasto. 1985-2005	76
Gráfica 13. Ingresos tributarios y gasto de funcionamiento como porcentaje del total de gasto. Municipio de Pasto.1985-2005	78

Gráfica 14. Ahorro corriente como proporción de los ingresos totales. Municipio de Pasto.1985-2005	79
Gráfica 15. Gasto de inversión per cápita. Municipio de Pasto.1985-2005	84
Gráfica 16. Evolución de la deuda como porcentaje del total de gastos. Municipio de Pasto.1985-2005	86
Gráfico 17. Evolución de los ingresos tributarios del Municipio de Pasto. 1985-2005	94
Gráfico 18. Composición promedio de los ingresos tributarios del municipio de Pasto.1985-2005	95
Gráfico 19. Participación de los ingresos tributarios y las transferencias en el total de ingresos del municipio de Pasto.1985-2005	96
Gráfico 20. Evolución del recaudo del impuesto predial en el municipio de Pasto.1985-2005	97
Gráfico 21. Evolución del recaudo del impuesto de industria y comercio en el municipio de pasto. 1985-2005	98
Gráfico 22. Evolución del recaudo de circulación y transito en el municipio de pasto. 1985-20005	99

LISTA DE ANEXOS

	pág.
ANEXO A. Marco jurídico	128
ANEXO B. Deflactor para precios constantes	132
ANEXO C. Evolución de ingresos a precios corrientes. Municipio de Pasto 1985-2005(en miles de pesos)	133
ANEXO D. Evolución de ingresos presupuestados a precios corrientes. Municipio de Pasto 1985-2005(en miles de pesos)	135
ANEXO E. Porcentaje de participación en el total de ingresos. Municipio de Pasto 1985-2005	137
ANEXO F. Evolución de ingresos locales a precios corrientes. Municipio de Pasto 1985-2005	139
ANEXO G. Evolución de ingresos locales a precios constantes de 1985. Municipio de Pasto 1985-2005	140
ANEXO H. Evolución de egresos a precios corrientes. Municipio de Pasto 1985-2005(en miles de pesos)	141
ANEXO I. Evolución de egresos presupuestados a precios corrientes. Municipio de Pasto 1985-2005(en miles de pesos)	143
ANEXO J. Porcentaje de participación en el total de egresos. Municipio de Pasto 1985-2005	145

RESUMEN

Este documento presenta los resultados de la incidencia del proceso de descentralización en el Municipio de Pasto desde 1985 hasta 2005, en términos de alcanzar una autonomía fiscal, financiera y política a nivel local, derivada de la implementación de la normatividad concerniente a la transferencia de recursos y responsabilidades desde el nivel nacional.

Los resultados en términos financieros, muestran que el proceso de descentralización produjo muy poca autonomía financiera local, derivada de bases tributarias poco dinámicas, un crecimiento elevado del gasto que no logró ser financiado con las crecientes transferencias dadas las mayores responsabilidades del municipio, así como una aparente incapacidad para generar ingresos propios.

A nivel fiscal el estudio de la información del municipio muestra un deterioro generalizado de los indicadores fiscales respecto a las transferencias nacionales y una escasa generación de recursos propios.

En el campo político, el potencial abierto por la reforma descentralista ha sido utilizado parcialmente. Se ha avanzado en la consolidación de la democracia política formal: nuevos espacios de participación, la elección popular de alcaldes, el impulso a diversas experiencias participativas; y el aumento de la gobernabilidad de las administraciones locales. Aún es necesario consolidar un verdadero esquema democrático y participativo que sobrepase lo formal.

En este contexto, la descentralización sigue siendo una estrategia no culminada, que mantiene validez para el desarrollo del municipio y del país, pero que requiere consolidarse como alternativa de progreso y de construcción de gobernabilidad.

PALABRAS CLAVES: descentralización, autonomía, transferencias, gobernabilidad, desarrollo local.

ABSTRACT

This document presents the results of the incidence of the decentralization process in the Municipality of Pasto from 1985 to 2005, in terms to reach a fiscal autonomy, financial and political to regional level, derived from the implementation of the new rules concerning the transference of resources and responsibilities from the national level.

First, the results in financial terms show that the decentralization process produced very little local financial autonomy, derived from little dynamic tributary bases, an elevated growth of the cost that did not manage to be financed with the increasing transference because of the greater responsibilities of the municipality, as well as an incapacity to generate income own.

According to the fiscal level the municipality study information shows to a generalized deterioration of the fiscal indicators with respect to the national transference and a little generation of own resources.

In the political field, the potential opened by the decentralization reform has been used partially. It has advanced in the consolidation of the formal political democracy: new spaces of participation, the popular election of mayors, the impulse to diverse participatory experiences; and the increase of the local administrations to govern. However, still it is necessary to consolidate a true democratic and participatory scheme that exceeds the formal thing.

In conclusion, in this context the decentralization continues being a strategy nonculminated, that maintains validity for the municipality and the country development, but that it requires to consolidate like alternative of progress and construction of government.

KEY WORDS: decentralization, autonomy, transference, government, local development.

INTRODUCCIÓN

Desde la década de los ochenta se vienen dando cambios sustanciales en materia de descentralización, la cual ha ido acompañada de normas constitucionales y legales que redefinen la estructura del Estado y la asignación de recursos y competencias a los distintos niveles de gobierno con un aparente y, en algunos casos, significativo resurgimiento del papel de las entidades territoriales, en términos de un relativo fortalecimiento de éstos, tanto en sus funciones de proveedores de servicios básicos y ejecutores de gasto público, como en menor grado de recaudadores de sus propios ingresos.

A partir de la nueva Constitución Política en 1991, el país busca cumplir con uno de los propósitos fundamentales de la Carta Constitucional, que consiste en consolidar a Colombia como una República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales.

Bajo esta nueva estructura del Estado el nivel nacional se especializa en la orientación y coordinación general, en el manejo macroeconómico y en la creación de condiciones para la provisión de bienes y servicios de impacto global; mientras que las entidades territoriales asumen la responsabilidad de garantizar la prestación de servicios públicos locales con especial énfasis en la educación y la salud.

En este sentido se entiende que el proceso de descentralización juega un papel básico en el fortalecimiento de las capacidades regionales y locales tanto para gestionar su propio desarrollo como para la construcción de la gobernabilidad democrática. Estos dos aspectos están en íntima relación con el éxito o fracaso del modelo descentralizador.

Dentro del Municipio de Pasto, el proceso de descentralización mencionado en el campo de la estructura fiscal, financiera y política ha llevado, a considerar la atención de todos los sectores, al asumir las nuevas tareas que se venían cumpliendo por organismos de carácter nacional y convertirse en el proveedor de los servicios públicos esenciales, así como de las necesidades de la ciudadanía.

El objetivo de este documento es analizar la incidencia que ha tenido el proceso de descentralización como elemento fundamental para consolidar la autonomía fiscal, financiera y política en el Municipio de Pasto, durante el periodo 1985-2005, a través de tres momentos trascendentales dentro del proceso: la Constitución Política de 1991, la ley 60 de 1993 y la ley 715 de 2001.

El primer capítulo describe en términos generales lo que significa la descentralización y los modelos analíticos que comúnmente son utilizados en su análisis, así como el enfoque teórico que se tuvo en cuenta para la realización del proyecto.

Es importante anotar que este trabajo no pretende defender un sistema en particular, sino caracterizar el esquema vigente y en particular, se hace énfasis en las limitaciones que cada esquema impone sobre el manejo presupuestal a nivel municipal

El segundo capítulo describe las reformas introducidas en Colombia en materia de descentralización dado en la década de los ochenta, la Constitución Política de 1991, la Ley 60 de 1993 y la Ley 715 de 2001.

El tercer, Cuarto y Quinto capítulos, presentan los resultados que el esquema genera en el municipio de Pasto, en materia fiscal, financiera y política respectivamente.

Por último se presentan las respectivas conclusiones y recomendaciones en cada caso.

Como anexos se muestran cuadros estadísticos de la evolución de los ingresos y erogaciones del Municipio de Pasto durante el período 1985-2005.

1. ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

1.1 FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN

1.1.1 Título. Incidencia de la descentralización en el Municipio de Pasto durante el período 1985 – 2004.

1.1.2 Problema de investigación. La hipótesis principal del presente escrito es que el proceso de descentralización en el Municipio de Pasto, pese a que es considerado un proceso irreversible, por su trayectoria; inevitable por sus argumentos, y sobre todo necesario para el desarrollo del municipio (rescatando las bondades de la mayor participación ciudadana, y la mayor cercanía en la resolución de los problemas que afrontan los ciudadanos), se ha desarrollado de manera ingenua y dista de la realidad del municipio.

El proceso ha resultado en un simple crecimiento de la burocracia, con mayores responsabilidades para el gobierno municipal, con una débil estructura financiera y sin capacidades reales de generar desarrollo, además de grandes deficiencias administrativas, sin pensar en la mayor corrupción, la cual es producto de una pésima distribución de la justicia y falta de control real por parte de los habitantes.

El proceso de descentralización es aún joven e incompleto, se debe profundizar y mejorar ya que a largo plazo se considera una opción plausible para orientar el desarrollo del municipio.

A pesar de varios logros en materia de descentralización fiscal y administrativa, se afirma que existen razones sociales, económicas y políticas que interfieren en el proceso.

La organización administrativa es compleja y en algunos casos inconsistente, la expresión más clara es la falta de claridad en las normas y la incapacidad del municipio para desarrollar algunas funciones que le corresponden.

La descentralización fiscal por su parte requiere unos requisitos mínimos para desarrollarse como son la existencia de cierta autonomía constitucional y la incorporación de manera permanente en los procesos de decisión del gobierno central sobre una base constitucional y en igualdad de circunstancias.

En términos políticos, el proceso ha avanzado un poco más, sin embargo aún falta consolidar una verdadera democracia representativa y participativa, con espacios reales de participación, concertación y decisión por parte de los ciudadanos.

Un punto en el que se debe enfatizar es la descentralización en términos financieros en donde aún el municipio no se ha consolidado, por cuanto se le han delegado mayores funciones que el municipio no está en capacidad de desarrollar con los recursos que para ello han sido designados. La consistencia entre los recursos a recaudar y las necesidades de gasto parece no tener prioridad.

Al municipio le hace falta información y la capacidad suficiente para mantener un control fiscal real sobre su jurisdicción, lo cual es vital para cumplir con los principios de equidad, eficiencia y transparencia.

Las entidades prácticamente no tienen poder de decisión sobre la base gravable ni las tarifas de impuestos, mientras que gran parte del destino de los impuestos está predeterminado por la nación, impidiendo de esta manera que el municipio sea autónomo en sus decisiones y comience por esta vía a generar su propio desarrollo.

En este orden de ideas habría que demostrar el porque en el municipio de Pasto, la descentralización no ha logrado consolidar absolutamente los objetivos políticos implícitos de democratización y autonomía que la inspiran en el discurso, enfatizando el estudio en el contenido fiscal y sobre todo financiero, por cuanto representan para el municipio un punto crucial en la consecución de una verdadera autonomía.

Del manejo y control que el municipio realice de estos temas depende el alcance que ha tenido el proceso de descentralización en términos de proporcionar al municipio los instrumentos necesarios y suficientes para consolidar al municipio de Pasto como un ente subnacional autónomo.

1.1.3 Formulación del problema

Pregunta general ¿Cuál ha sido la incidencia del proceso de descentralización en el Municipio de Pasto durante el periodo 1985-2004?

Preguntas específicas

- ¿Cuál es el grado de autonomía fiscal adquirido por el Municipio de Pasto a partir de la Constitución Política de 1991, la aplicación de la ley 60 de 1993 y la ley 715 de 2001?

- ¿Cuál es el grado de autonomía política adquirido por el Municipio de Pasto a partir de la Constitución Política de 1991, la aplicación de la ley 60 de 1993 y la ley 715 de 2001?
- ¿Cuál es el grado de autonomía financiera adquirido por el Municipio de Pasto a partir de la Constitución Política de 1991, la aplicación de la ley 60 de 1993 y la ley 715 de 2001?

1.1.4 Objetivos

Objetivo general Analizar la incidencia que ha tenido el proceso de descentralización como elemento para consolidar la autonomía en el Municipio de Pasto, durante el periodo 1985-2005.

Objetivos específicos

- Determinar el grado de autonomía fiscal adquirido por el Municipio de Pasto a partir de la Constitución Política de 1991, la aplicación de la ley 60 de 1993 y la ley 715 de 2001.
- Determinar el grado de autonomía política adquirido por el Municipio de Pasto a partir de la Constitución Política de 1991, la aplicación de la ley 60 de 1993 y la ley 715 de 2001.
- Determinar el grado de autonomía financiera adquirido por el Municipio de Pasto a partir de la Constitución Política de 1991, la aplicación de la ley 60 de 1993 y la ley 715 de 2001.

1.1.5 Justificación. En el discurso, la descentralización se presenta como la vía para solucionar los desajustes provocados por la crisis; en lo político, participación ciudadana, acceso a servicios sociales; en lo económico, eficiencia y crecimiento.

En la práctica el proceso ha privilegiado una reestructuración de corte institucional, ignorando procesos de orden social y político. Cabría preguntarse, dada la experiencia y características en materia de descentralización en el municipio de Pasto por más de 15 años, si; el Estado ha logrado o está logrando los objetivos políticos implícitos de democratización, gobernabilidad y autonomía que la inspiran en el discurso, y si no los ha logrado, qué cambios deben operarse dentro del proceso de descentralización para lograr dichos fines.

En vista de lo anterior, el estudio pretende ser un aporte teórico que sustente si el proceso ha propiciado dentro del municipio de Pasto la consecución de estos objetivos en términos del grado de autonomía que tiene el municipio con respecto a los asuntos locales, ya que a pesar de su importancia y actualidad no existen estudios recientes sobre el tema o al menos no se consideran del dominio del público en general.

Se pretende conocer la magnitud de lo producido a lo largo de dicho proceso, en términos de la provisión de los servicios básicos a cargo del Municipio, y de la democratización de la política local. Ello implica medir las acciones de los gobiernos locales para atender las demandas de la comunidad y la eficacia con que estas demandas han sido satisfechas.

Se considera que es de vital importancia el conocimiento de las condiciones y el desempeño que el municipio lleva a lo largo de su historia tanto para la ciudadanía en materia política, participación civil y acceso real a servicios sociales, como para la Administración Municipal, para un manejo integral y eficiente de sus finanzas en cumplimiento con las leyes que frente a ello otorga la Constitución política.

Del grado de autonomía que maneje el municipio en los asuntos que le competen, dependerá en gran medida su desarrollo y el bienestar de su comunidad, puesto que se considera que es quien mejor conoce las necesidades de la población dada su cercanía y por lo tanto el más idóneo para adelantar estrategias de desarrollo a fin de resolverlas, garantizando con ello eficiencia, eficacia en la asignación de recursos y mayor gobernabilidad.

El estudio constituye una utilidad relevante, ya que no solo nos sitúa en el contexto de las condiciones actuales del municipio, sino que además nos brinda un horizonte para la toma de decisiones en materia política y fiscal de manera que posibilite la orientación del proceso de desarrollo municipal, principalmente en el logro máximo de beneficios para la comunidad.

Por otra parte, el análisis teórico permite dar a conocer al lector una visión mas clara y objetiva de una parte de la economía del municipio de Pasto como es el manejo de sus finanzas, puesto que muchas veces los gobernantes de turno manejan las cifras a su conveniencia, de modo que su gestión siempre represente grandes logros alcanzados.

Además, teniendo en cuenta que la serie de tiempo que se pretende analizar es considerable, los resultados obtenidos igualmente revelaran datos significativos sobre el municipio, los cuales se darán a conocer mediante indicadores de fácil manejo y que a la vez manifiesten información muy relevante.

1.1.6 Procedimiento metodológico

- **Tipo de estudio** El presente estudio se realizará mediante un estudio descriptivo- analítico, donde en primera medida se procederá a la recolección de la información; en ella se toma en cuenta las fuentes primarias, debido a las escasas fuentes documentales sobre el municipio, así mismo el pilar fundamental en el que nos apoyaremos será el análisis de los presupuestos del municipio durante el periodo a estudiar, estadísticas sobre ingresos, impuestos, participación electoral entre otras.

Posteriormente se realiza un análisis de la misma, identificando la información más relevante que sea de utilidad para alcanzar los objetivos propuestos y por último describir su funcionamiento, mediante la elaboración de estadísticas y análisis claros y de fácil manejo.

- **Fuentes de información** La información que se utilizara corresponde a fuentes primarias, secundarias y terciarias.

- **Instrumentos para la recolección** La información primaria se obtendrá mediante diálogos con las personas encargadas de las entidades relacionadas, como son la Alcaldía, Secretaria De Educación Municipal, Instituto Municipal de Salud, Empopasto, Emas, Secretaria De Planeación Departamental, Planeación Municipal, Contraloría Municipal, Secretaria De Hacienda Municipal, entre otras.

La información secundaria se realizará por medio de la consulta de libros, tesis, revistas y documentos oficiales, relacionadas con el tema.

La información terciaria se realizará por medio del uso de medios electrónicos.

- **Procesamiento de la información** La información obtenida se procesara mediante la elaboración de cuadros, diagramas, elaboración de indicadores, archivo –carpetas y notas de dialogo.

1.2 DEFINICIÓN Y FORMAS DE DESCENTRALIZACIÓN

En términos generales, la descentralización puede definirse como un proceso que consiste en la transferencia organizada y ordenada, desde el gobierno nacional o central, a otra autoridad o institución de nivel subnacional o local, de atribuciones gerenciales y de capacidades para administrar recursos humanos, económicos y financieros del ámbito regional departamental o municipal con el fin de mejorar la eficiencia del Estado, generar una mejor redistribución social a partir de políticas

que enfrenten la pobreza, aumentar la participación ciudadana y reducir la corrupción; en definitiva, una mayor gobernabilidad democrática ¹

Dentro del proceso de descentralización se han contemplado tres aspectos a desarrollar: la descentralización política, la descentralización fiscal y la descentralización financiera.

Se entiende por, descentralización política² la transferencia a las entidades territoriales de capacidad de elección de sus gobernantes y la toma de decisiones sobre las políticas de desarrollo a nivel local.

En el contexto de un Estado unitario el poder legislativo se concentra en el nivel nacional pero la Constitución y la ley pueden otorgar una determinada autonomía jurídica, patrimonial y política a los gobiernos subnacionales.

Descentralización fiscal³ hace relación tanto a gastos como ingresos. Uno de los aspectos esenciales de la autonomía de las entidades territoriales es la capacidad que tienen para autofinanciar sus gastos, tanto corrientes como de inversión.

El sistema de transferencias pretende inducir a que las entidades territoriales incrementen sus ingresos propios o lo que es lo mismo se genere una diligencia fiscal y no una negligencia en la obtención de los ingresos propios, amparada en las transferencias.

La descentralización financiera hace referencia a la naturaleza, monto y grado de control sobre los recursos trasladados hacia el ámbito local, así como la capacidad de generación de recursos propios.

¹ FINOT, Iván. Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Serie gestión pública. N° 12. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, mayo de 2001 p.40

²MALDONADO C, Alberto. Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia. Avances y Resultados de la Descentralización Política en Colombia. (Documento elaborado por la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP) .República de Colombia. Serie archivos de economía. Documento 163. 20 de Noviembre de 2001 p.10

³ ZAPATA, Juan Gonzalo; ACOSTA, Olga Lucía y GONZALEZ, Adriana. Evaluación de la descentralización municipal en Colombia ¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años noventa?. (Documento elaborado por la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP). República de Colombia. Serie archivos de economía .Documento 165. 20 de Noviembre de 2001 p.4

La consolidación de los fines alcanzados por los diferentes tipos de descentralización (política, fiscal y financiera), hace referencia al grado de autonomía con el cual cuenta el municipio en cada uno de los casos.

Además se debe tener en cuenta La descentralización administrativa,⁴ la cual hace referencia a la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del Gobierno Central, a los gobiernos territoriales para la provisión de determinados servicios públicos y sociales y para la realización de obras públicas. Existen tres tipos de descentralización administrativa: desconcentración, delegación y devolución.

La desconcentración⁵, es el proceso de transferencia de funciones, recursos y capacidad decisoria del nivel central a sus dependencias, ya sea que estén ubicadas en la misma ciudad o estén ubicadas en otros sitios del país. En este caso el agente local al cual se le transfiere funciones no posee más que un margen muy limitado de iniciativas

La delegación,⁶ es un proceso de transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del nivel central a unidades que tienen cierta autonomía jurídica y patrimonial. Con el fin de mejorar la prestación de determinados servicios, la entidad puede crear otras organizaciones a las cuales les delega ciertas funciones. Existe por tanto, una relación de dependencia entre la nueva organización y la unidad original pero con autonomía para ciertos fines.

La devolución es la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión a entidades territoriales con autonomía política, jurídica y patrimonial.⁷

El principal rasgo que distingue la devolución de la delegación, es el hecho de que la entidad territorial cuenta con autonomía política para elegir sus gobernantes y tomar las decisiones sobre sus políticas de desarrollo.

⁴ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Dirección de Desarrollo Territorial. Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. Volumen I. Marco conceptual y resultados de progreso municipal p.15

⁵ Ibíd p.16

⁶ Ibíd p.16

⁷ Ibíd p.16

1.3 CONCEPCIÓN TEORICA

Durante las últimas dos décadas, un número importante de países han adoptado la descentralización como parte central de su estrategia de desarrollo de largo plazo.

Un elemento integral de esa estrategia es el incremento de las transferencias al nivel subnacional así como una mayor autonomía fiscal y política al nivel local.

La dirección de estas políticas es correcta y debería mantenerse. Pero aún subsisten serios problemas que en gran medida se derivan de una excesiva dependencia de las transferencias del nivel nacional, de no corregirse, podrían llevar a un retroceso de la descentralización y a afectar adversamente la sostenibilidad macroeconómica de algunos países.

La descentralización sería el medio por excelencia para que el Estado desempeñara las nuevas funciones que le corresponden con efectividad, puesto que teóricamente permitiría, una mayor eficiencia fiscal, una mejor provisión de servicios públicos, la descongestión de la administración pública y una mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control del gasto; así como una mejor redistribución social y la operación de políticas para enfrentar la pobreza de manera más sencilla.

Sin embargo, con la recuperación generalizada de los derechos democráticos, la descentralización cambió esencialmente de carácter: gracias a las elecciones de gobiernos subnacionales, procesos que antes habían sido de simple descentralización administrativa, se transformaron en otros, de descentralización política, la cual fue impulsada decisivamente a través de reformas constitucionales.

La descentralización política debería contribuir sustancialmente al logro de la gobernabilidad democrática: la participación ciudadana en la gestión pública y la reducción de la corrupción, una condición indispensable para asegurar la eficiencia.

La descentralización fiscal por su parte ha descansado sobre la consolidación de los impuestos, de hecho en un principio las transferencias territoriales estuvieron atadas a esos ingresos a través de la cesión de impuestos.

Las teorías sociales que abordan el tema de la descentralización han servido de fundamento o han sido explicativas o críticas de las políticas de descentralización. De esta manera, se evidencia la necesidad de explicar el contenido del término "descentralización" al coincidir entre enfoques orientados a los sectores sociales populares y enfoques orientados al mercado. Desde las diferentes líneas teóricas,

se coincide en la promoción de la descentralización como forma de transferir el poder del Estado hacia la sociedad civil o bien prescindir de él.

Dentro de los discursos más destacados de la descentralización con enfoque económico se sitúa el federalismo fiscal, la opción pública y el modelo del agente principal.

Así mismo podemos citar el enfoque político- social de la descentralización, dentro del cual se considera a la descentralización como un medio para el desarrollo endógeno; esta postura es sustentada por los denominados regionalistas o localistas que plantean que la descentralización constituye la alternativa más plausible para la democratización de la sociedad, la transparencia de las decisiones regionales o locales y lograr niveles altos de participación social.

1.3.1 El federalismo fiscal. Desde este punto de vista, la descentralización busca que los ciudadanos expresen sus necesidades y/o preferencias de tal modo que se escuchen y se resuelvan de una manera eficiente y eficaz desde el nivel de gobierno que se encuentre más cerca de ellos. Para que esta situación se desarrolle es necesaria la reducción de la información imperfecta que se da entre las demandas ciudadanas y los servicios públicos prestados.

Respecto a los niveles de gobierno, en correspondencia con el principio de equivalencia fiscal, se plantea que deben existir tantos niveles de gobiernos, como bienes públicos haya por suplir, de manera que el gobierno central atienda cuestiones como la defensa, la política monetaria, las relaciones internacionales, mientras que los niveles intermedios de Gobierno se ocupen de múltiples funciones que hoy cumple el gobierno central.

Claro esta, es condición indispensable que los niveles intermedios en nuestro caso los departamentos y municipios cumplan con unos requisitos mínimos para desarrollar políticas serias en cuestión de servicios públicos; como son de capacidad fiscal, de infraestructura social y desarrollo propio; principios teóricos que no se cumplen en nuestro país y que sería prudente desarrollar.

La definición del nivel en que cada bien público puede ser provisto de manera eficiente constituiría “el problema teórico fundamental” del federalismo fiscal.

Este enfoque sostiene que el Estado cumple tres grandes funciones: estabilización macroeconómica, redistribución y asignación de recursos y que los bienes deben ser financiados por los usuarios en cada nivel territorial, sea mediante tarifas o impuestos.

1.3.2 La opción pública. Esta teoría plantea que los ciudadanos escogieran entre varias opciones de provisión de bienes públicos teniendo en cuenta el costo de cada una, se plantea entonces como un modelo de oferta y demanda de bienes

y servicios públicos de modo que el gobierno territorial produciría los bienes y servicios que su población demande, estableciendo una relación directa entre los beneficios que se reciben y el costo de proveer los servicios, garantizando así la mayor eficiencia pública.

La mayor parte de los ingresos de los gobiernos locales provienen de los contribuyentes locales y la asignación de recursos a cada servicio es definida colectivamente, en función de esta limitación presupuestaria.

Los candidatos deben explicar con qué impuestos financiarán su programa y el voto implica aprobación de estos impuestos. Por supuesto, los gobiernos locales deben responder ante sus votantes sobre el gasto así decidido.

1.3.3 El modelo agente principal. Es aquel en el cual una entidad territorial es un agente que cumple órdenes de un superior -el principal- que en este caso sería el Gobierno Central. Más que una modalidad de descentralización, es un enfoque que explora los grados de autonomía específicos que tienen los gobiernos territoriales en el marco de una descentralización determinada.

En el modelo agente – principal, el gobierno central define las prioridades pero reconoce que la ejecución será más eficiente si está a cargo de los gobiernos locales. Se trata entonces de contar con un conjunto adecuado de incentivos y restricciones para canalizar la iniciativa local en la dirección deseada. En este caso, el gobierno local responde en última instancia no a los contribuyentes-votantes sino al gobierno central.

1.3.4 Enfoque teórico: Desarrollo Regional y Descentralización. Teniendo en cuenta algunas connotaciones del desarrollo regional y como caso particular el desarrollo municipal se quiere imprimirle al análisis algunos argumentos explícitos de este enfoque; para tal efecto a continuación se describe su dinámica, sus principales evidencias, así como sus falencias y en algunos asuntos sus posibles soluciones.

Desde el punto de vista de la descentralización como medio o instrumento para lograr el desarrollo endógeno, han surgido diversos análisis, empezando desde el concepto de región hasta la forma idónea de la planificación regional.

Esta postura más que otorgar a la descentralización las bondades de lograr un desarrollo regional, parte de suponer que los objetivos de esta han sido alcanzados; en el sentido de lograr la democratización de la sociedad, la transparencia de las decisiones regionales o locales y la participación social.

En este aspecto es prudente señalar que las denominadas estrategias regionales de desarrollo y los mecanismos de planificación representan el medio de mayor

potencialidad para desarrollar y reajustar a los diversos actores públicos y privados involucrados en los objetivos del desarrollo regional y de la descentralización.

Tal como lo señala Boisier: “la idea de un desarrollo regional alude a un proceso constante de cambio social, que ésta al servicio del progreso permanente de la comunidad regional, de todos y cada uno de los habitantes de la región”⁸, y que para el logro de sus múltiples y complejos objetivos, la descentralización actúa como una precondition.

La descentralización parece ir de la mano con la democracia, es un objetivo a alcanzar como lo es la efectividad, habría que avanzar hacia una concepción de la democracia en la que los ciudadanos generen y ejecuten la política participativa, y a la vez sean críticos de las políticas de estado implementadas y constructoras de política pública, así como de los resultados alcanzados a lo largo del proceso de descentralización.

Una democracia que garantice la gobernabilidad frente a la gran cantidad de demandas y carencias que debe resolver el estado para la tranquilidad de los ciudadanos. De no ser así, el objetivo de legitimación del estado a partir de su democratización del mismo parece ser relativo.

Al respecto, Bobbio⁹ ha identificado lo que él llama las promesas no cumplidas de la democracia, las cuales han conducido a una situación caracterizada por problemas como el predominio de los intereses particulares, la persistencia de las oligarquías, el ciudadano no educado, el espacio limitado de aplicación de la democracia y la existencia de poderes invisibles.

La descentralización fortalece la democracia formal, al diversificar los espacios de poder y ampliar las oportunidades en la toma de decisiones. El problema radica en que estos objetivos de la descentralización se han llevado a cabo de manera formal, ya que existen situaciones de fondo que obstaculizan el proceso y dejan sin bases la puesta en marcha de las reformas.

Como señala Maldonado,¹⁰ La descentralización política es un instrumento que permite avanzar en la consolidación democrática, permite una mayor participación

⁸ BOISIER, Sergio. La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi Estados y cuasi empresas. En línea: <http://www.iigov.org/dhial/> .Estudios Sociales, N° 72. Santiago de Chile, 1992. Consultado mayo 12 de 2006 p.42

⁹ BOBBIO, Norberto. El futuro de la democracia. Planeta editores. Barcelona, 1984 p. 49

¹⁰ MALDONADO C, Alberto, Op. cit., p.43.

de los ciudadanos en la discusión de los asuntos públicos, otorga mayores posibilidades de que exista comprensión sobre dichos asuntos, y por tanto de que la participación se base en un conocimiento de los problemas y políticas, y abre la posibilidad de un mayor control sobre los temas que son objeto de tratamiento público.

En lo referente al desarrollo local, la recuperación de la democracia en los niveles municipales, debería brindar mayor exigencia a los responsables públicos para presentar propuestas concretas a la ciudadanía en temas particulares como el desarrollo productivo y el empleo a nivel local.

La descentralización debería desarrollar habilidades para la toma de decisiones políticas, la planificación y el financiamiento antes que para la construcción de infraestructura y la producción de servicios, así como mejorar los sistemas de información, seguimiento y evaluación tanto de las políticas nacionales como de las políticas de los gobiernos departamentales y municipales.

Como lo señala Jordi Borja,¹¹ lo fundamental de la descentralización sería viabilizar la participación, para ello se requeriría de sistemas de información; nuevos procedimientos electorales; apoyo a todo tipo de asociaciones y formas de vida colectiva; colaboración entre empresas y administración pública y defensa de derechos tales como el medio ambiente, la información, la salud, entre otras.

Definir la descentralización en el aspecto político, pone un punto de partida significativo en el debate actual, pues implica romper el análisis de quienes observan y restringen el proceso a una dimensión administrativa; lo cual tiene incidencias fundamentales para discutir en torno a las posibilidades y límites que presenta la reforma del Estado y los requerimientos que surgen de una sociedad funcionalmente diferenciada.

La capacidad de elección de los gobernantes y la formulación de políticas locales no garantiza por sí sola una mayor democracia, se necesita un mayor empoderamiento de la sociedad civil, a fin de mejorar sus condiciones de vida.

La información adecuada y oportuna sobre los espacios de participación y los resultados de la gestión pública, la conformación de espacios de coordinación, el

¹¹ BORJA, Jordi. Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado. En Borja, j (comp.) Descentralización del Estado. En: La Descentralización y la Planificación del Desarrollo Regional ¿Ejes de la Modernización de la Gestión Pública? Algunas Notas sobre su discusión. En línea: <http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/mad/03/paper01.htm>. Departamento de Antropología. Universidad de Chile Revista Mad. No.3. Santiago de Chile, 1987.Citado por: I CI, FLACSO, CLACSO en Septiembre de 2000.Consultado abril 12 de 2006.

fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil son condiciones necesarias, aunque no suficientes para promover la participación.

Se trata entonces de extenderse de la democracia representativa a la democracia directa y participativa, y en un plano más amplio avanzando de lo formal a lo real y sobre todo avanzar en la solución y en la legitimación de dichos mecanismos.

Legitimación que solo es posible cuando la totalidad de la ciudadanía conozca y ejerza sus derechos en materia política y los reconozca ante el gobierno central y ante sus semejantes como oportunos y eficaces.

Es necesaria la construcción de una nueva descentralización que permita la materialización de sus argumentos ya que como lo señala Maldonado¹² existen varias condiciones de fondo que atentan contra la participación y, en consecuencia, contra los efectos positivos esperados con un proceso de descentralización política.

Condiciones que se refieren al conflicto de intereses entre grupos sociales, al predominio de los intereses de los sectores dominantes y al ejercicio de la represión y la manipulación ideológica para restringir la participación de los sectores dominados, así como aquellos que se refieren a la racionalidad de los individuos y a la cultura política o democrática de la población

Este tipo de descentralización equivale a la descentralización societal planteada por Boisier,¹³ la cual apuesta a la sociedad civil como el nuevo y multitudinario agente conductor del proceso permanente de cambio. Somos todos nosotros y no ya un agente único (Estado, Partido, Iglesia, Ejército, Proletariado, etc.) quienes conducen estos procesos y para que ello sea posible hay que devolver a las instituciones de la sociedad civil (todos nosotros) su autonomía históricamente perdida (a manos del Estado principalmente).

Autonomía “societal” en ningún momento entendida como anarquía, ni como socialismo de estado. No se pretende en ningún momento implantar un modelo

¹² MALDONADO C, Alberto, Op.cit., p.64.

¹³ BOISIER, Sergio. La odisea del desarrollo territorial en América Latina. la búsqueda del desarrollo territorial y de la descentralización. Santiago de Chile, 2001. Documento preparado para los Seminarios “Descentralización de sectores sociales: Nudos críticos y alternativas” organizado por los Ministerios de la Presidencia, de Educación, y de Salud del Perú y celebrado en Lima, Perú, entre el 9 y el 11 de Abril de 2002, y “Los estudios regionales en Antioquia”, organizado por la Fundación Pro Antioquia, la Escuela de Administración y Finanzas (EAFIT), la Fundación Antioqueña para los Estudios Sociales (FAES), y otras entidades académicas y sociales, Medellín, 6 y 7 de Junio de 2002.

nuevo, ni acabar con el ya existente, sino por el contrario evaluar el proceso, rescatar lo positivo del mismo, al tiempo que se identifica las falencias y se adelanta correcciones eficaces en pro del bienestar de la ciudadanía.

El proceso ha desarrollado una autonomía relativa, que ha dado lugar a una democracia restringida, controlada por los partidos tradicionales y con muy reducidas posibilidades de participación para la población.

La democracia política se concentra principalmente en la democracia representativa y los instrumentos de la democracia participativa y directa aunque existen en el papel, sus usos son restringidos, puesto que la sociedad civil aun no ha tomado un verdadero empoderamiento de las herramientas que el Estado le ha brindado para hacer valer sus derechos y opiniones.

En cuanto a la descentralización fiscal y el objetivo de lograr una eficiencia distributiva en el gasto del gobierno central y un aumento de los indicadores fiscales de los municipios no se han logrado.

De acuerdo con el DNP¹⁴, la autonomía territorial no se ha consolidado y nos encontramos con un aumento insostenible del gasto nacional y local, creciente dependencia de las transferencias y un escaso desarrollo de los recursos propios.

Tampoco se encuentra evidencia de una mejor eficiencia en la asignación de los recursos ni equidad en la distribución de los mismos. Por último, el alto nivel de endeudamiento y la abierta posibilidad de salvamentos del gobierno central hace muy difícil consolidar la autonomía y sostenibilidad fiscal que se aspiraba alcanzar con la descentralización.

Ocampo (1995)¹⁵, señala limitaciones en la falta de coordinación y liderazgo de la descentralización por parte de las entidades de más alto nivel; la débil capacidad de gestión de algunas entidades subnacionales, así como la distribución de competencias.

Para Wiesner¹⁶ el principal problema de la descentralización fiscal es la ausencia de autonomía que tienen las entidades territoriales por el bajo nivel de recaudo de ingresos tributarios.

¹⁴ ZAPATA, Juan Gonzalo; ACOSTA, Olga Lucía y GONZALEZ, Adriana., op cit., p. 56

¹⁵ ESPITIA, Jorge E. "la descentralización fiscal y el crecimiento económico. Evidencia para Colombia". En: Ensayos sobre Política económica. Banco de la Republica. Revista No 46 – I . Bogota, edición especial 2004. Pág. 187-229

¹⁶ WIESNER ,Eduardo, "La descentralización, el Gasto Social y la Gobernabilidad en Colombia", DNP – ANIF - Findeter, Bogotá, octubre.1995 p.26

Para este autor la prueba ácida de la descentralización es verificar si los ingresos tributarios locales están creciendo más rápido que los del nivel nacional.

La conclusión es cierta clase de “endogeneidad del gasto territorial”, es decir que el gasto que ejecutan los municipios depende en una gran parte de los recursos transferidos y muy poco de la actividad económica local.

Igualmente, Wiesner encuentra que el diseño de las transferencias no es el mejor; pues a pesar de ser incondicionadas o automáticas, las mismas se administran en gran parte desde el nivel central.

En general se afirma que el proceso de descentralización aún no se ha consolidado; a pesar de varios logros en materia de descentralización fiscal y administrativa, existen razones sociales, económicas y políticas que interfieren en el proceso. Por otro lado, se observan deficiencias en los instrumentos que definen las relaciones fiscales intergubernamentales y en la implantación de la descentralización en niveles sectoriales.¹⁷

Este hecho sugiere revisar la teoría que al respecto se ha desarrollado, y en primer lugar se debe tener en cuenta los conceptos de descentralización. Según lo señala Boisier¹⁸, es conveniente diferenciar los términos desconcentración y descentralización.

El primero, corresponde a una cesión de capacidad de decisión desde un nivel jerárquico dado a otro inferior dentro del mismo organismo, tratándose en consecuencia de una cuestión interna que no requiere sino la voluntad del nivel jerárquico superior. El segundo, la descentralización, supone la creación de un ente distinto del cual se va a transferir capacidad decisoria y ello a su vez supone la concesión de personalidad jurídica propia, de recursos y de normas propias de funcionamiento.

En consecuencia, vale la pena revisar bajo que condiciones se ha dado el proceso de descentralización en Colombia, puesto que si bien se ha otorgado al municipio múltiples funciones, el poder de decisión y gestión aun sigue estando controlado por el gobierno central.

¹⁷ HERNÁNDEZ, Martín Rafael y OLIVA, Carlos .Descentralización En Colombia: Nuevos Desafíos. Banco Interamericano de Desarrollo en línea: www.iabd.com. consultado 20 de octubre de 2006

¹⁸ BOISIER, Sergio (2001), Op. cit., p.36.

Siguiendo con Boisier, éste argumenta que otro error frecuente consiste en diferenciar erróneamente las diversas modalidades y clases de descentralización, la cual puede ser funcional, territorial o política.

Una descentralización funcional, entonces, implica el reconocimiento de competencias específicas o delimitadas a sólo un sector de actividad, al ente descentralizado. Por su parte, la descentralización territorial presupone el traspaso de poder decisonal a un territorio o localidad. La descentralización política, se establece cuando el cuerpo descentralizado se genera mediante procesos electorales.¹⁹

El proceso de descentralización produjo muy poca autonomía financiera local, derivada de bases tributarias locales poco dinámicas, un crecimiento elevado del gasto territorial que no logró ser financiado con las crecientes transferencias, que a la vez estaban unidas a múltiples funciones que el municipio debía cumplir y que condujo a situaciones de endeudamiento que amenazaron la sostenibilidad de varias entidades territoriales.

Bajo estas condiciones, el municipio se encuentra limitado en la gestión de su propio desarrollo, ya que se ha convertido en un apéndice ejecutor de las políticas centrales, sin que sus autoridades y la sociedad civil tomen partido en pro de una auténtica reforma del sistema de transferencias, que de lugar a la promoción de un verdadero desarrollo.

Como señala Vázquez Barquero, el desarrollo económico local se debe entender como un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región.²⁰

El proceso de descentralización de Colombia no ha contemplado explícitamente la promoción del desarrollo económico local, limitándose a la asignación de funciones de inversión social, condicionando las transferencias a municipios y departamentos en su gran mayoría al financiamiento de los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

¹⁹ HAEFNER, Carlos. La Descentralización y la Planificación del Desarrollo Regional ¿Ejes de la Modernización de la Gestión Pública? Algunas Notas sobre su Discusión. En línea: <http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/mad/03/paper01.htm>. Departamento de Antropología. Universidad de Chile Revista Mad. No.3. Septiembre 2000. Consultado 18 abril de 2006.

²⁰ VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. La política de desarrollo económico local. Universidad Autónoma de Madrid. En "Desarrollo Económico Local y descentralización en América latina". Citado por: AGHON, G. Alburquerque, F. Y P, Cortes. Santiago de Chile, 2001. CEPAL/GTZ. P.58

No se trata únicamente de un proceso de descentralización fiscal, sino de una forma de reorganizar el estado a través del fortalecimiento de sus diferentes niveles de gobierno y la construcción de espacios de diálogo, participación y concertación de los diferentes actores locales.

Aunque el proceso de descentralización no tuvo entre sus objetivos específicos la promoción del desarrollo, su avance debería estimular a las administraciones locales a un mayor compromiso con los problemas de sus territorios, por cuanto ha abierto mayores espacios de acción de las Administraciones Territoriales.

Como señala Alburquerque la modernización de las Administraciones Locales debe incorporar también la capacitación en su nuevo papel como animadores y promotores del desarrollo económico local, a fin de construir conjuntamente con los actores privados y el resto de la sociedad civil local, los entornos territoriales necesarios e innovadores para el fomento productivo y desarrollo local.²¹

La descentralización no puede limitarse únicamente a mejorar la capacidad de gestión eficiente de los recursos transferidos a los gobiernos locales y a la modernización de la gestión municipal, debe comprometerse con la sociedad y su bienestar, y el alcance de unas condiciones mínimas en cuanto a calidad de vida se refiere, a fin de lograr un desarrollo integral.

En un ámbito más global, Boisier²², afirma que el desarrollo regional es un proceso que actualmente transcurre en tres escenarios interdependientes, que se han configurado recientemente: un escenario contextual, uno estratégico y un nuevo escenario político.

El primero trata del proceso de apertura externa, empujado por la fuerza de la globalización y del proceso de apertura interna empujado por la fuerza de la descentralización.

El escenario estratégico pretende avanzar en la configuración de nuevos espacios territoriales y nuevas modalidades de gestión territorial.

En tercer escenario - el político - en el cual hay que repensar el desarrollo regional, se construye sobre la intersección de los procesos de modernización del estado y las nuevas funciones de los gobiernos territoriales.

²¹ ALBURQUERQUE, francisco. principales enseñanzas y recomendaciones de política. En "Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina". Citado por: G. AGHON, F. Alburquerque y P. Cortes. Santiago de Chile, 2001.CEPAL/GTZ. P.54

²² HAEFNER, Carlos. Op. cit., p.23.

Los espacios que ha abierto la descentralización en cuanto a participación y representatividad deberían ser aprovechados por la población para la unión de fuerzas e ideas, que posibiliten el desarrollo de la región.

Rondinelli por su parte, señala que la descentralización puede facilitar la articulación e implementación de las políticas de desarrollo diseñadas para lograr crecimiento con equidad, fortaleciendo la capacidad de las unidades regionales y subregionales y capacitando a sus líderes políticos para identificar sus propios problemas y prioridades de desarrollo²³

La descentralización político administrativa aparece como necesaria, pero no suficiente para conformar un gobierno alterno, liberador de creatividad local suficiente para lograr el desarrollo local.

Aquí la cuestión radica en las capacidades de lograr procesos de desarrollo a nivel local, es decir, la creación de estructuras e instituciones mediante las cuales se generen acciones desde la periferia al centro para la resolución de los problemas. De hecho, el gobierno local tiene un papel fundamental en la consecución de su propio desarrollo, involucrándose cada vez más al concepto de autonomía que pretende la descentralización.

Sin embargo, ésta autonomía es relativa, porque ha sido relegado a una política de desconcentración que limita al municipio a ser ejecutor de políticas previamente establecidas por el gobierno nacional.

El municipio debe optar por estilos de desarrollo propios y poner en uso instrumentos de política adecuados a tales estilos; en la medida que la población y el territorio se apropie de sus recursos tanto humanos como físicos y sean reinvertido en si mismo, se construirán verdaderos procesos de desarrollo, sin desligarse en ningún momento de la mano del estado, quien debe guiar y apoyar este proceso.

A su vez esta capacidad del territorio para apropiarse sus recursos y transformarlos para bien de su comunidad se entiende como la endogeneidad del desarrollo. Endogeneidad que es considerada por muchos autores como utópica, sin embargo el rasgo a destacar es hasta que punto la descentralización ha contribuido a mejorar el bienestar de la sociedad y particularmente de la región o localidad.

²³ FINOT, Iván .Op cit ., p.59

2. ANTECEDENTES

2.1 LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

2.1.1 Evolución y efectos del proceso. Desde la constitución de 1886, bajo el concepto de “centralización política y descentralización administrativa”, el Estado colombiano ha dictado una serie de normas tendientes a garantizar autonomía en el manejo de los asuntos locales.

A pesar de ello, durante más de un siglo el país vio centralizadas sus decisiones no solo políticas sino también administrativas debido al fuerte régimen presidencialista implantado y a la falta de voluntad política de sus dirigentes para llevarlas a cabo.

Reformas constitucionales posteriores, reforzaron aún más el centralismo de Estado, al otorgarse gran parte del poder administrativo de departamentos y municipios, así como concentrar servicios y funciones que por su naturaleza y fin debían pertenecer a la órbita subnacional.

Paralelamente los ingresos fiscales de la nación se incrementaban en detrimento de estas entidades, lo que imposibilitó el cumplimiento de los pocos servicios que permanecían en la esfera de la acción local.

Particularmente, La reforma de 1968 trató de ampliar la reforma administrativa de las entidades territoriales, pero al mismo tiempo fortaleció la centralización al establecer normas sujetas a planes de desarrollo económico y social acordes a los planes y programas de interés nacional.

El exceso de centralismo manifiesto por una parte, en una concentración de funciones y recursos en el nivel nacional y concentración de la administración en los tres niveles de gobierno, propicia un pesado aparato administrativo carente de agilidad y dinámica, muchas veces ineficiente.

Por otra parte el crecimiento urbano del país ha traído como consecuencia una concentración de poder económico y político en pocos departamentos, fortaleciendo aún más los grandes centros de desarrollo frente al estado general de atraso y miseria de las zonas periféricas.

Cerca de 90% de los tributos y 70% del gasto se concentran en 40 municipios. Además, el nivel de desarrollo de los municipios presenta importantes diferencias:

Sólo 139 municipios (13%) tienen un nivel de desarrollo medio alto, mientras que más de la mitad, 569, presenta un desarrollo medio (52%) y 389 un desarrollo bajo, (35%).²⁴

Un Estado altamente centralizado, que unido a una estructura que no ha podido operar debido a sus fallas políticas y administrativas se convierte en el núcleo generador de la mayor parte de vicios que afectan la administración pública municipal Colombiana, situación que ha incidido desfavorablemente en el nivel de vida de la población.

El proceso centralizador deterioro los aspectos más importantes del aparato administrativo del estado, situación que constituye seria limitante para el mejoramiento socioeconómico del país.

Por una parte la estructura de la hacienda municipal sustentada principalmente en los impuestos predial, industria y comercio, circulación y tránsito y más recientemente la sobretasa a la gasolina, ha venido registrando durante las últimas décadas un grave debilitamiento.

Estos ingresos han soportado en una mínima parte los recursos municipales, en razón del deterioro de sus montos, frente al proceso inflacionario, al volumen de transferencias y a la deficiente administración rentística de los entes locales.

En relación a los ingresos no tributarios, su monto se ha reducido frente al costo de la prestación de los servicios públicos, la privatización de los mismos, y el costo de su recaudo.

El régimen de transferencias no ha evolucionado en la dirección correcta, persistiendo un dramático desequilibrio entre recursos, funciones y responsabilidades, de la nación, los departamentos y los municipios.

Hacia 1930 los ingresos fiscales del Estado estaban distribuidos con un criterio de relativa equidad: a la nación correspondía el 38% de ellos, a los departamentos el 36% y a los municipios el 26%; pero a mediados de la década de los sesenta los porcentajes habían variado sustancialmente, la nación percibía el 76%, los departamentos el 17.5% y los municipios el 6.5%.²⁵

²⁴ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Op cit ., p.122

²⁵ ECHEVERRY, Bernardo. Fortalecimiento de los Fiscos Municipales. Publicaciones ESAP. Bogotá, 1987. p.15

Para el 2005, la nación centraliza el 81% del recaudo de los ingresos, mientras a los departamentos les corresponde el 7% y los municipios el 12%²⁶.

La disminución progresiva de los tributos locales, muestra en forma manifiesta la más concreta crisis de la estructura municipal colombiana.

Dentro de la esfera política ha existido un alto grado de dispersión de la autoridad administrativa al no existir una coordinación que permita que tanto gobernadores, alcaldes, personeros, tesoreros y contralores trabajen de manera conjunta en pro del desarrollo de sus entes territoriales.

La permanencia de las autoridades locales sujeta a los vaivenes de los movimientos políticos, genera una alta inestabilidad que impide la continuidad de obras y propósitos.

La planeación utópica, lejana a la realidad económica y social y a las necesidades de sus habitantes ha generado un conjunto de documentos inaplicables, no solo por su contenido, sino también por que son planes diseñados específicamente para una administración o un alcalde.

Como resultado tenemos un municipio debilitado política y económicamente, que subsiste como realidad en los textos legales pero que no ha respondido a las necesidades de su comunidad y que además se pierde en la medida que la nación concentra para si las decisiones trascendentales que afectan sustancialmente el nivel de su vida de la comunidad, impidiendo por tanto un desarrollo en el mediano plazo.

Si bien las luchas populares han conseguido reivindicaciones socioeconómicas importantes para los municipios, asociadas al cumplimiento de sus derechos y a consignas políticas como fue la elección popular de alcaldes y la participación comunitaria, aún falta un largo camino por recorrer en el cumplimiento de muchos derechos que han quedado en un mero formalismo legal y que las administraciones locales se niegan a reconocer de manera abierta y transparente, guardando para sus intereses las decisiones fundamentales de su comunidad.

2.1.2 El papel de la Constitución en la construcción de autonomía. Desde la Constitución de 1886 se han establecido herramientas constitucionales y legales para la descentralización, sin embargo han sido muchos los factores que han entorpecido el proceso, entre ellos, la falta de voluntad política de los dirigentes para llevarlo a cabo así como la falta de interés de la comunidad para su aplicación.

²⁶ FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS. Departamentos al día. Informativo de la Federación Nacional de Departamentos y del Fondo Cuenta. Número 9. Arauca 31 de marzo de 2006. p.6

Los instrumentos utilizados no han producido los resultados esperados, pues han ignorado las verdaderas necesidades locales y se han concentrado las decisiones más importantes para el nivel central.

Las reformas de corte administrativo en su mayoría solo han contribuido a un incremento del gasto del gobierno central, al crear instituciones denominadas descentralizadas que solo conducen a un incremento de la burocracia.

Hasta la fecha han sido muchas las normas, decretos y leyes que buscan consolidar el proceso de descentralización y por tanto la autonomía de sus regiones, pero muy pocas las que se han llevado a cabo y aún menos las que han dado un aporte satisfactorio al desarrollo local.

En la década de los ochenta se logró adelantar aspectos importantes en materia de descentralización, especialmente para favorecer a los municipios.

Un hito importante en la idea de la descentralización en el país la constituyó la elección popular de alcaldes (y luego de gobernadores) que se instauró a partir de 1986, mediante reforma a la Constitución entonces vigente.

Igual importancia significó para la comunidad la participación directa en los asuntos locales, aunque se viera limitada por un bipartidismo arraigado en la época, que impidió una verdadera apertura democrática.

De la misma manera en materia administrativa y fiscal se diseñaron instrumentos como la ley 14/83 con la cual se trató de fortalecer los fiscos municipales, así como otras medidas tendientes a incrementar los recursos nacionales transferidos, acorde al incremento de funciones en departamentos y municipios.

Sin embargo, la heterogeneidad de condiciones socioeconómicas de los diferentes entes territoriales limitó su aplicación, actuando en la mayoría de los casos sin resultados favorables.

2.1.3 Participación de los recursos nacionales. En cumplimiento de sus funciones, el gobierno nacional ha destinado parte de los recursos de la nación para atender las necesidades propias de las entidades territoriales, en correspondencia con ello ha dispuesto a lo largo de las últimas décadas una serie de leyes y reformas orientadas a desarrollar un proceso de descentralización de funciones y responsabilidades hacia los municipios en forma progresiva y armónica.

- **Ley 12 de 1986** El proceso descentralizador comienza a partir de 1986 y la formulación de la ley 12 de 1986, cuyo objetivo fundamental fue aumentar los recursos de las entidades territoriales a través del incremento gradual en la

participación de la cesión del IVA y buscar la racionalidad administrativa mediante el ordenamiento de los gastos municipales, limitando gastos de funcionamiento e incrementando la inversión.

Dicha ley induce a un proceso de transferencia institucional administrativo y de funciones y responsabilidades hacia los municipios en forma progresiva, evitando la duplicidad de funciones, mediante la liquidación, fusión y reestructuración de entidades descentralizadas.

Con el objeto de procurar equidad en la destinación de los recursos la ley 12 de 1986 otorga una cesión adicional para municipios menores de 100.000 habitantes, como estímulo a su esfuerzo fiscal, y cambia el concepto de situado fiscal (combinación de situado poblacional y territorio), por el estrictamente poblacional.

Si bien la Ley aumentó el volumen de recursos transferidos a los municipios (tabla 1), la autonomía local sobre su manejo era cuestionable. La Ley definió explícitamente las actividades a las cuales deberían destinarse los recursos cedidos por la Nación y en gran medida condicionó la transferencia al esfuerzo fiscal observado en el recaudo del impuesto predial.

Cuadro 1. Distribución de la cesión del IVA 1986-1992

Año	Reparto total %	Para todos los municipios %	Para menos de 100.000 hab. %	Intendencias y comisarías %	IGAC %	ESAP %	caja previsión social %
1986	30.5	25.8	0.4	0.7	0.1	0	3.5
1987	32.0	25.9	1.8	0.6	0.1	0.1	3.5
1988	34.5	26.4	3.8	0.6	0.1	0.1	3.5
1989	37.5	27.0	6.0	0.5	0.1	0.1	3.5
1990	41.0	27.5	9.0	0.5	0.1	0.1	3.5
1991	45.0	28.0	12.5	0.5	0.1	0.1	3.5
1992	50.0	28.5	16.8	0.5	0.1	0.1	3.5

FUENTE: Anales del congreso, diciembre 2 de 1985

La ley establece que los gastos de funcionamiento no pueden superar el valor de la cesión del IVA; la diferencia entre este valor y el tope de la asignación del IVA prevista para cada año debía utilizarse exclusivamente en gastos de inversión (art.60- ley 12/86) .

• **La Constitución Política de 1991** A partir de la constitución política de 1991, Colombia se denomina una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (Art. 1 C.P) con una formal apuesta por la descentralización, continuando de forma integral con el modelo descentralista iniciado en los años 80.

La Constitución de 1991, implantó un modelo de descentralización territorial que trata de apartarse del centralismo político que privilegio la centenaria Constitución de 1886, si bien con cierta descentralización administrativa, muy arraigada en Colombia a partir de las reformas administrativa y constitucional de 1968.

Sin embargo la Constitución no contempla en forma definitiva un estado descentralizado políticamente por su incompatibilidad con el concepto de república unitaria; tan solo contempla una mera descentralización territorial ante la diversidad de entes territoriales.

Dentro de estos, el municipio se inscribe como la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que señale la ley (ley 136 de 1994), encargándose de prestar los servicios esenciales, como son vivienda, educación, salud, agua potable y saneamiento básico, recreación, deporte, cultura etc.

No obstante que, la Constitución consagra la autonomía de los entes territoriales no define en forma expresa lo que por ella se entiende, por lo cual la corte constitucional con base en los artículos 287, 300, 313, 315 de la Constitución política se vio obligada a precisar su significado.

Para su cumplimiento se facultó a las entidades territoriales para elegir sus propios autoridades, gestionar sus propios intereses, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.(Art. 287 C.P.)

Así mismo en su artículo 365 ordena que no se podrá descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlos.

La administración de recursos y el establecimiento de los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones hacen parte de la descentralización fiscal y por lo tanto liga la autonomía regional.

La supuesta autonomía en el manejo de los tributos, se ve limitada por la misma constitución (Art. 338 C.P) ya que tanto municipios como departamentos no tienen la potestad para crear impuestos sin previa intervención del legislador, además de contar con una infraestructura deficiente para el recaudo de los impuestos y su correspondiente administración.

La autonomía presupuestal en materia de gasto supone la posibilidad de disponer de los recursos aprobados, sin embargo esta autonomía es relativa por cuanto debe ir en correspondencia con el equilibrio macroeconómico y los planes de

financiamiento del Estado (Art. 341, 373 y 352 C.P), y presupone la destinación específica de los mismos.

La descentralización política, por su parte se manifiesta en la elección popular de alcaldes y de gobernadores a partir del acto legislativo 01 de 1986 y la Constitución de 1991 respectivamente. Las cuales obedecieron a presiones locales para obtener algún grado de autonomía y poder de decisión frente a sus problemáticas.

Igualmente contempla la participación de la ciudadanía en los asuntos locales como es la participación de usuarios en los servicios públicos, y de los ciudadanos en la elaboración de planes de desarrollo; asuntos que aún no se consolidan de forma definitiva y que se circunscriben a un mero formalismo legal y no a una verdadera participación y acción social.

Del mismo modo, define las funciones relacionadas con la prestación de servicios públicos domiciliarios; ordenamiento territorial; planificación del desarrollo económico, social, cultural y ambiental; soluciones a las necesidades básicas insatisfechas en los sectores esenciales, con énfasis en situaciones de vulnerabilidad y promoción del desarrollo económico y social.

De esta manera la Constitución de 1991 otorgó nuevas competencias y funciones a los municipios, en lo que se refiere al manejo político, administrativo y fiscal; profundizando con ello el proceso de descentralización iniciado en la década de los ochenta y dándole la importancia necesaria y creciente a los municipios, a través de la autonomía y fortalecimiento de las entidades territoriales.

- **La ley 60 de 1993** A través de la ley 60 se reglamentó el artículo 356 y 357 de la Constitución y se definió los recursos y competencias entre los distintos niveles de gobierno.

La transferencia dejó de ser un porcentaje del IMPOVENTAS para ser un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que aumentó del 14% en 1993 al 22% en el 2001, es una transferencia automática sin contrapartida, distribuida por fórmula y condicionada dándole prioridad a los municipios más pobres.

Se dio una participación especial a los municipios con menos de 50.000 habitantes (5%) y un 60% se distribuía con criterios de pobreza absoluta y relativa, el 22% por población y el 18% restante en partes iguales, por eficiencia fiscal, administrativa y mejoramiento en la calidad de vida.

Se redujo la autonomía para asignar recursos recibidos por cada municipio, el 30% educación; 25% para salud; un 20% para agua potable y saneamiento básico

y un 5% para cultura, recreación y deporte; y el 20% otros sectores fijados por la ley.

En el campo educativo le compete la administración del servicio de preescolar, primaria, secundaria y realiza las inversiones necesarias en infraestructura y dotación educativa.

En salud, atiende la prevención y tratamiento de enfermedades en el primer nivel de atención y presta los servicios médicos y las actividades relacionadas con la vigilancia y control del saneamiento ambiental.

En agua potable y saneamiento básico, administra el servicio directamente o mediante contratos.

Durante la vigencia de la ley las entidades territoriales recibieron recursos adicionales de tres fondos: fondo educativo de compensación, dirigido exclusivamente al sector educativo; fondos de cofinanciación, el cual promovía programas locales especialmente en materia social y de infraestructura; el fondo nacional de regalías, el cual administra y distribuye los recursos provenientes de la explotación del subsuelo.

Además de las transferencias establecidas por la Constitución y la Ley 60, durante la década del noventa se incentivó el mecanismo de la “cofinanciación” que consistía en la financiación compartida por parte del gobierno nacional de proyectos de carácter regional. Este mecanismo se desarrolló a través de los fondos de inversión social (FIS), de desarrollo rural (DRI), de infraestructura urbana (FIU) y de infraestructura vial (FIV)

Si bien la ley fijó competencias y montos a distribuir la autonomía otorgada se vio limitada una vez más por reformas como la expedición de la Ley 617 de 2000 la cual estableció límites a los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales y fijó los requisitos para la creación de municipios. Así mismo, permitió que la Nación otorgue garantía al endeudamiento de estas entidades siempre y cuando las contrataciones de créditos nuevos se utilicen para efectuar programas de ajuste fiscal.

En este mismo sentido, durante la vigencia de la ley se mantuvo el mismo sistema de tributación regional y la misma injerencia nacional en la asignación del gasto financiado con los recursos de las transferencias y con los recursos provenientes de algunos impuestos territoriales, dejando al municipio actividades de administración de recursos elementales.

- **La ley 715 de 2001** Es una reforma a la ley 60 de 1993 que buscó garantizar recursos estables para las entidades territoriales orientadas a la financiación de la inversión social.

El acto legislativo No 001 de 2001 y la ley 715 de 2001 modificaron la regla de liquidación de las transferencias y su forma de reparto, unificándolo en el llamado Sistema General de Participaciones los diferentes tipos de transferencias, adicionalmente se desligo temporalmente hasta 2008 el monto de los ingresos corrientes de la nación, fecha después de la cual la transferencia aumentarían de acuerdo al crecimiento real promedio de los ingresos corrientes de la nación de los últimos cuatro años.

El Sistema General de Participaciones corresponde a los recursos que la Nación Transfiere, por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política (reformados por el Acto Legislativo 01 de 2001), a las entidades territoriales, departamentos, distritos y municipios, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación y los definidos en el Artículo 76 de la ley 715 de 2001.

Del total de los recursos del Sistema General de Participaciones se realiza una deducción de 4% para asignaciones especiales como Alimentación escolar (0.5%), Ribereños río Magdalena (0.08%), Fondo de Pensiones Territoriales (2.9%) y Resguardos Indígenas (0.52%). Del 96% restante se destina a Educación (58.5%), Salud (24.5%) y Propósito General (17%), el cual incluye agua potable y saneamiento básico.

Con la Ley 715 se pretendía garantizar la estabilidad de los recursos orientados a financiar la inversión social en las entidades territoriales, partiendo de una base de \$10.962.000 millones, los cuales crecerán en el período de transición (2002-2008) a la inflación causada más 2% en los primeros cuatro años y 2,5% en los restantes tres años.

La Ley 715 de 2001 avanzó en la asignación de competencias en función de la heterogeneidad territorial, y en la necesidad de un sistema de seguimiento y rendición de cuentas en la prestación de los servicios de educación, salud y saneamiento básico. Para los otros sectores y servicios persisten problemas de definición de competencias y rendición de cuentas.

En términos de competencias:

En Educación: a la Nación le correspondía la formulación de las políticas y objetivos de desarrollo para el sector educativo y dictar normas para la organización y prestación del servicio; a las entidades territoriales les correspondió dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica, media en sus distintas modalidades, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad.

En el sector salud: a la Nación le correspondió formular las políticas, planes, programas y proyectos de interés nacional para el sector salud y el Sistema

General de Seguridad Social en Salud y coordinar su ejecución, seguimiento y evaluación.

Por su parte, los departamentos les correspondió la administración de la oferta pública de servicios de salud, para lo cual se requiere una adecuación en redes de servicios de las IPS públicas que permitan garantizar una prestación eficiente de la oferta pública de los servicios a través de la red hospitalaria.

En cuanto a la salud pública los municipios fueron los responsables de la ejecución de las acciones en salud pública de promoción, prevención y protección específica, los departamentos ejecutarán las acciones de vigilancia y control del medio ambiente y vigilancia por laboratorio, así como las acciones del Plan de Atención Básica.

En cuanto a asignación de los recursos:

En educación, la distribución durante el proceso de transición garantizaron a los departamentos, distritos y municipios los recursos que invirtieron en el 2001, incrementados por la inflación, los cuales financiarán el costo de los docentes y administrativos que laboraban en la respectiva entidad territorial a 1 de noviembre de 2000, así como para garantizar acciones de mejoramiento de la calidad.

En el caso de salud existen tres componentes: a) prestación de servicios a la población pobre sin capacidad de pago no afiliada al Sistema general de seguridad social en salud, b) régimen subsidiado y c) salud pública.

Los recursos para régimen subsidiado se distribuyeron considerando la población afiliada a dicho régimen en 2001, lo cual implica que los recursos que anteriormente se asignaban por Situado fiscal a los departamentos para este propósito, serán asignados directamente a los municipios.

Finalmente los recursos para salud pública, se asignaron considerando la población por atender, la población en riesgo de enfermedades (equidad) y el cumplimiento de metas en salud (eficiencia administrativa).

En el caso de la participación de propósito general, los recursos se distribuyeron teniendo en cuenta el nivel relativo de pobreza, la población urbana y rural, la eficiencia fiscal y administrativa, previo un proceso de transición que garantiza un porcentaje de los recursos, proporcional a lo recibido en el 2001, en un término de tres años.

Una vez más, la reforma no modificó el sistema de tributación territorial, el cual todavía tiene fundamento en la Ley 14 de 1983 y en algunas normas complementarias.

Esta legislación no otorga mayor margen de maniobra a las entidades territoriales para generar nuevos recursos tributarios porque las tarifas o bien son únicas o sólo pueden modificarse dentro de ciertos rangos establecidos por la Ley.

De otro lado, la legislación le asigna destinación específica a algunos impuestos territoriales, lo que genera una mayor inflexibilidad en el uso de los ingresos tributarios. Se hace especial énfasis en las limitaciones que el esquema actual impone sobre el manejo presupuestal a nivel nacional y territorial.

A los problemas anteriores se suma el hecho de que las normas tributarias territoriales fueron escritas sin tener en cuenta la diversidad económica y geográfica de las diferentes regiones del país.

2.1.4 Impacto de la ley 715 de 2001 y sus perspectivas. Inicialmente la ley 715 de 2001 tuvo como motivación principal desligar las transferencias de los ingresos corrientes de la nación, los cuales presentaban grandes fluctuaciones e inestabilidad.

Bajo la nueva fórmula de distribución se pretendía generar recursos estables para las entidades territoriales, con un aumento progresivo hasta el 2008, fecha en la cual se terminaría el periodo de transición.

Ahora, cuando se vence el plazo fijado por la citada ley, surge la disputa entre las entidades territoriales, que piden volver a la fórmula original (atarlas de nuevo a los ingresos corrientes), y el Gobierno Central, que considera inconveniente regresar al punto de partida.

En síntesis la propuesta del gobierno es que entre 2009 y 2010 el SGP crezca con fundamento en la inflación más el 3.5% y a partir del 2011 en la inflación más el 2%.

De continuar con el sistema vigente implicaría una disminución de las transferencias territoriales con respecto a los ingresos corrientes de la nación, debido a que tal como dispuso la ley, mientras con el SGP las transferencias aumentaron en el periodo 2001-2006 en un 51.95 %, los ICN se incrementaron en 81.74%.

Lo anterior es un reflejo de la inequidad en la participación de los entes territoriales con respecto al gobierno nacional central en el buen desempeño de la economía durante el período, para lo cual basta revisar la sucesiva disminución de las transferencias territoriales con relación a los ingresos corrientes de la nación (tabla 2).

Cuadro 2. Participación de las transferencias territoriales en los ingresos corrientes de la nación. (En miles de millones)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ingresos corrientes de la nación	25.485	27.552	31.735	37.052	42.606	46.316
Transferencias territoriales	10.962	11.159	12.536	13.592	14.662	16.657
% transferencias / ingresos corrientes	43,01	40,50	39,50	36,68	34,41	35,96

Fuente: CGR, presupuesto general de la nación.

Situación que se replicar con mayor intensidad de continuar aplicando la regla de incremento propuesta por el gobierno, ante las perspectivas de buen desempeño de la actividad económica.

La reforma constitucional de 2001 le posibilitó al gobierno central un menor gasto por concepto de transferencias, por un total de \$11 billones en pesos de 2005, para el período que va de 2002 a 2005, distribuido sectorialmente en \$6.4 billones para educación, \$2.5 billones para salud, \$ 1.97 billones para otras asignaciones; lo cual quiere decir que el beneficio fiscal que obtuvo el gobierno central implicó una menor transferencia para la financiación de los servicios sociales con impacto en cobertura y calidad de educación y salud.²⁷

2.2 LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL MUNICIPIO DE PASTO

El proceso en el municipio comienza con la elaboración del Plan de Ordenamiento y Desarrollo (POD), el cual fue concebido como una forma de adecuar una estructura administrativa e institucional propicia para la puesta en marcha de la reforma de descentralización en Pasto.

El gobierno local en 1988, planteó el proyecto de absorción de las nuevas funciones asignadas al municipio mediante los decretos 77 a 81 de 1987, creando en el presupuesto del mismo año los programas correspondientes para alcanzar dicho objetivo.

A partir de 1989 se inicia el proceso de implementación del estatuto de descentralización municipal (D.L. 77 a 81/87), que le transfiere nuevas responsabilidades y funciones, con base en lo cual se transforman dependencias y se crean varias secretarías y establecimientos públicos.

²⁷ FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS. Op cit., p.15

Sin embargo estas dependencias no contaron con un estudio previo que justifique su existencia y garantice su autosostenibilidad financiera, hecho que dio pie a una desorganización administrativa y a la crisis financiera por la que atraviesan los nuevos institutos y secretarías municipales cuyas carencias de objetivos claros aún son evidentes.

Entre las dependencias y secretarías creadas tenemos; La Corporación Autónoma De Carnavales, La Corporación De Recreación Y El Deporte, Instituto Municipal De Archivos Históricos, La Caja De Previsión Social, Instituto Municipal De Cultura Y Turismo, Secretaria De Desarrollo Comunitario, Secretaria De Salud, Secretaria De Medio Ambiente, Secretaria De Educación, Secretaría De Transito Y Transporte, Instituto De Valorización Municipal, Instituto Municipal De Reforma Urbana Y Vivienda.

Algunas de estas instituciones aún se conservan, mientras que otras se han transformado en nuevas instituciones que cumplen funciones similares.

En cuanto al proceso de descentralización política, tuvo su fundamento en la elección popular de alcaldes, siendo Germán Guerrero López 1988 el primer alcalde electo por los ciudadanos a través del voto popular. Posteriormente bajo el mismo sistema se han elegido a: Edgar Villota Ortega 1990, Eduardo Romo Rosero 1992, Antonio Navarro Wolf 1994, Jimmy Pedreros 1997, Eduardo Alvarado Santander 2000, Raúl Delgado 2003.

Cabe destacar que pese a la facultad de los ciudadanos para elegir sus representantes, existe un alto nivel de abstención, debido fundamentalmente a que se considera que los funcionarios no personifican los intereses colectivos, sino más bien son los funcionarios de una pequeña elite de la sociedad.

Además los mecanismos de participación ciudadana creados con la ley 134/94, no han sido utilizados por la comunidad, los gobiernos locales han adoptado la participación comunitaria solo como reuniones para escuchar las necesidades y demandas de los ciudadanos.

La efectiva participación implica la creación y fomento de instancias donde la comunidad directamente o a través de sus representantes tengan voz y voto en las decisiones sobre las prioridades del desarrollo local, los programas y proyectos que mas le convengan al municipio y a sus habitantes, la determinación de fuentes de financiamiento acordes con las características municipales y sus posibilidades de ingresos y su aporte en la ejecución de obras y administración de los servicios públicos y sociales.

Aunque el alcalde sea elegido popularmente junto con el concejo, su radio de acción aun sigue limitado por las determinaciones del gobierno nacional, debido a

como se ha aplicado el modelo descentralizador, constituyéndose en una simple desconcentración de funciones, de provisión de servicios mas no en una efectiva descentralización de poder de decisión.

En tal sentido las posibilidades de desarrollo local quedan limitadas al no existir la autonomía suficiente para la toma de decisiones en materia de política local.

La elección popular y los mecanismos de participación ciudadana como medida para consolidar la democracia por si solos no han sido garantía de desempeño idóneo y eficiente de los alcaldes en calidad de jefe de la administración municipal, como tampoco de autentica presencia ciudadana.

Existe una débil estructura política, con los vicios propios de la política tradicional, que da pie a un creciente escepticismo en los ciudadanos que ha impedido una verdadera participación popular, hecho que se ve ampliamente representado en la abstención electoral a lo largo de las elecciones populares.

En cuanto al campo administrativo, las condiciones bajo las cuales el proceso comenzó a operar se caracterizaron por una notoria incapacidad y falta de capacitación del recurso humano, generando con ello un elevado costo.

Su aparente solución fue la creación indiscriminada de institutos y dependencias carentes de objetivos, organización y recursos financieros, que en ultima instancia desato una crisis financiera y un elevado índice de burocratización municipal.

En términos financieros, al momento de la reforma el municipio fue incapaz de absorber el crecimiento cuantitativo de los ingresos, situación que provoco un déficit en las finanzas municipales.

Si bien la ley 14/83 logro incrementar los recursos por impuestos predial e industria y comercio, la falta de políticas fiscales coherentes impidió mantener el dinamismo fiscal.

El municipio cuenta con una relativa capacidad tributaria que podría utilizarse en la gestión del desarrollo local, mediante políticas locales coherentes, reduciendo por otra parte la excesiva burocracia, hacia la cual se destinan la mayor parte de los recursos propios del municipio.

Recientemente, a partir del 2003 el Departamento Nacional de Planeación aplicó la metodología para la medición y el análisis del desempeño municipal, con el fin de evaluar el gasto público descentralizado, debido a su importancia en la financiación de la inversión municipal, así como de conocer el desempeño de los gobernantes municipales y de gestión pública municipal.

Los resultados sitúan al municipio de Pasto con un índice de desempeño alto al ubicarse en el rango entre el 70% y el 90%, al obtener un promedio total de 72.21%; en el ranking del componente de eficiencia Pasto obtiene el índice óptimo con el 100%.²⁸

En La ejecución de ingresos²⁹, Pasto ocupa el primer lugar, con el índice del 93.16%.

En los resultados del índice de Gestión³⁰ Pasto ocupó uno de los primeros lugares en el escalafón de la evaluación de Gestión con, 55.76% para el año 2003.

Si bien su desempeño es mayor al resto de municipios del departamento, sus indicadores dejan ver un municipio con una débil capacidad de gestión, lejos de consolidarse como un municipio autónomo.

²⁸ GOBERNACIÓN DE NARIÑO. Planeación Departamental. Informe Departamental De Evaluación De La Gestión Municipal 2003. Departamento de Nariño. Enero 26 de 2.005

²⁹ Verifica si los recursos totales asignados por el CONPES y efectivamente girados en la vigencia evaluada, aparecen ejecutados en el presupuesto de ingresos

³⁰ La Gestión hace referencia a la capacidad administrativa financiera y sectorial que tiene el municipio para cumplir con el plan de desarrollo y sus funciones.

3. ASPECTOS FINANCIEROS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL MUNICIPIO DE PASTO

3.1 AVANCE DEL DESEMPEÑO MUNICIPAL EN DESCENTRALIZACIÓN

La evaluación financiera comprende el análisis de la ejecución, evolución y estructura del Presupuesto del Municipio durante el periodo 1985 – 2005.

El desempeño financiero analiza los ingresos y gastos, busca comprobar las afirmaciones sobre perezosa fiscal, y evaluar el comportamiento de los gastos y los ingresos en el tiempo.

El desempeño financiero incluye además, la eficiencia en el manejo de las transferencias del Gobierno Nacional a los entes territoriales.

3.1.1. El Presupuesto Municipal. El análisis del presupuesto municipal se lleva a cabo básicamente por dos razones: la primera, al ser la principal fuente de donde se obtendrán los indicadores del grado de descentralización y/o autonomía del municipio; y segundo por ser al mismo tiempo casi nula la información disponible en las entidades públicas acerca del desarrollo de este proceso en el municipio, así como las cifras que para el caso de su estudio se requieren.

Cabe destacar que aún la información que se utiliza en este trabajo fue de difícil acceso dentro de las entidades públicas debido a que es un estudio que abarca vigencias fiscales de décadas anteriores, y también a que el grado de sistematización de la información si bien ha mejorado desde 1985 aún es precario y en muchos casos inoperante.

Por esta razón se considera necesaria una sistematización clara y ordenada de las cuentas del municipio, de manera que la información este disponible y sea de fácil acceso al público, tanto para rendición de cuentas como para verdaderos estudios e investigaciones.

Para el análisis se tomo como referencia, tanto los presupuestos iniciales como los de ejecución, los primeros se encuentran en los archivos del Concejo Municipal pero el acceso al mismo es difícil y restringido.

Los informes de ejecución del presupuesto se encuentran en la Secretaria de Hacienda Municipal, en la dependencia de presupuesto, pero tan solo existe información clara y sistematizada a partir del año 2000.

Para los años anteriores no existe ningún registro, argumentando que no se tiene información de las administraciones pasadas, por lo cual hubo que recurrir a otra clase de fuentes, como documentos administrativos, tesis, pero sobre todo a la colaboración de funcionarios públicos que estuvieron en cada administración, los cuales guardaron dicha información a título personal.

Es tradicional el seguimiento del proceso presupuestal mediante indicadores que miden los porcentajes de ejecución de los principales rubros de los ingresos y gastos locales.

El análisis de la evolución de la tabla 3, nos ilustra el desfase recurrente entre lo que se aprueba y lo que se ejecuta.

Cuadro 3. Ejecución del presupuesto de ingresos y gastos en el municipio de Pasto. 1985-2005

Años	Ingresos			Gastos		
	Ingresos presupuesta	Ingresos ejecutados	% de ejecución	Gastos ejecutados	Gastos presupuestados	% de ejecución
1985	422209	330542	78%	345049	422209	82%
1986	595111	605699	102%	472068	481949	98%
1987	890673	683203	77%	538249	600629	90%
1988	1095782	1293298	118%	844894	586576	144%
1989	1559450	1716363	110%	847462	645976	131%
1990	3113300	2666763	86%	872744	967134	90%
1991	3913950	3000058	77%	815333	1016452	80%
1992	5839152	4098139	70%	905017	1233450	73%
1993	6938354	9292369	134%	1156171	1201738	96%
1994	12716940	10138230	80%	1521271	1783932	85%
1995	13545845	15162754	112%	1196193	1586945	75%
1996	27013474	32416169	120%	3071243	2443420	126%
1997	37491414	44989697	120%	3360521	2883667	117%
1998	48991298	47031646	96%	3169711	3194175	99%
1999	81653716	78387566	96%	4492786	4800901	94%
2000	68010965	59132065	87%	3193675	3617489	88%
2001	66965939	71123052	106%	3064686	3294271	82%
2002	193295354	162419050	84%	7626814	8737658	98%
2003	176770901	192402576	109%	7773813	7621045	90%
2004	189011560	189691608	100%	6992424	7698418	144%
2005	217787827	208438896	96%	7565206	8412824	131%

Fuente: Esta investigación, con base en los presupuestos de ingresos y gastos, ejecutados y presupuestados del Municipio de Pasto de 1985 - 2005.

En ella, se puede apreciar una marcada diferencia. Mientras para algunos años el porcentaje de ejecución de los ingresos es muy alto como el de 1988, 1993, 1997, con un 118.03%, 133.93% y 120% respectivamente; para otros años, dicho

comportamiento presenta niveles de ejecución muy bajos como son, los años de 1987, 1991, 1992 con 76.71%, 76.65% y 70.18% respectivamente.

Igual comportamiento describe la ejecución de gastos, mientras para 1988, 1989 y 1996 los porcentajes de ejecución alcanzan el 144.04%, 131.19% y 125.69% respectivamente, los años de 1992 y 1995 presentan un comportamiento bajo con 73.37%, 75.38% respectivamente.

El promedio anual de ejecución de ingresos para el todo periodo de estudio es de 97.95%, a simple vista una cifra bastante alta, sin embargo cabe destacar que este promedio es producto de grandes diferencias las cuales se ven compensadas de un año a otro tanto por exceso, como por defecto en su ejecución.

Un indicador más objetivo de estos contrastes se puede observar tomando el valor absoluto de la diferencia anual entre lo presupuestado y lo ejecutado, dando como resultado que en promedio existe una variación anual de lo presupuestado de \$ 315.905.000. Es decir, para cada año se subestima o se sobreestima en promedio en más de trescientos quince millones de pesos el presupuesto inicial de ingresos.

A partir de 1998 se ha presentado una disminución considerable de la fluctuación en los niveles de ejecución, con un promedio anual de 95.85% en ingresos y de 93.02% en gastos.

Su comportamiento es explicado en gran medida porque el gobierno nacional ha venido realizando esfuerzos en materia presupuestal, hecho que ha implicado que las administraciones se preocupen más por cumplir la reglamentación legal, con presupuestos más acordes a la realidad y que van unidos a la presentación de documentos como la elaboración del plan plurianual de inversiones, plan de acción, entre otros, que respaldan y apoyan el presupuesto.

Abría que cuestionar hasta que medida todo lo que se encuentra consignado en estos documentos se lleva a feliz término, o si por el contrario tan solo se han convertido en un requisito más que tienen que cumplir las Administraciones Municipales.

Además, cada administración tiene su propia forma de proyectar los ingresos no existiendo un esquema técnico para su elaboración, ya que en algunas ocasiones se obtienen estimativos de ingresos elaborados con cálculos inflados, sin tener en cuenta los grados de liquidez y la factibilidad de recaudo de los tributos, lo cual se refleja en permanentes discrepancias entre lo presupuestado y lo ejecutado.

Macroeconómicamente los ingresos deben ser igual a los gastos, en el momento de elaborar los presupuestos esta condición se cumple, pero en el momento de llevar a cabo esta ejecución no se cumple esta igualdad, ya que por diferentes

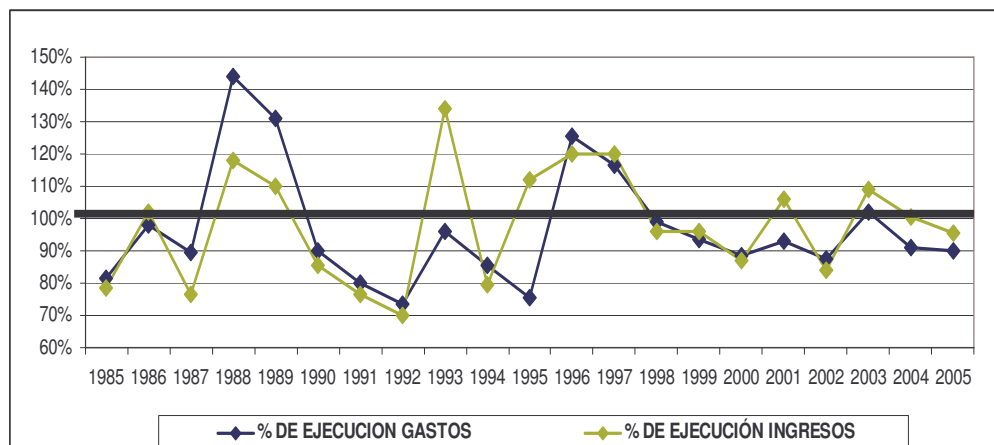
causas se puede recaudar menos ingresos, así como tener mayores gastos que al iniciar la vigencia no estaban contemplados.

Pese a esta diferencia que se presenta en el momento de hacer efectiva la ejecución del presupuesto, sigue existiendo una marcada diferencia en cuanto a ingresos y gastos presupuestados y ejecutados, debido a que como se mencionó anteriormente estos presupuestos no se elaboran de una forma técnicamente adecuada.

Sin embargo cabe rescatar todos los esfuerzos que en referencia a tratar de realizar los presupuestos lo mas ajustados posible a la realidad se han venido adelantando, pero queda un gran camino para lograr un verdadero presupuesto.

Estas razones se pueden apreciar de mejor manera en la gráfica 1.

Gráfica 1. Porcentaje de ejecución del presupuesto de ingresos y gastos en el municipio de Pasto. 1985-2005



Fuente: Esta investigación, con base en presupuestos municipales. 1985-2005

Para el desarrollo posterior nos apoyaremos básicamente en la ejecución de los presupuestos ya que es efectivamente lo que ingresa al Municipio como lo que se gasta. Para desarrollar una investigación objetiva tomaremos todas las cifras de análisis con precios reales, para quitar el efecto de la variación de los precios, ya que de lo contrario tan solo se estaría trabajando con datos inflados sin determinar la variación real en el tiempo.

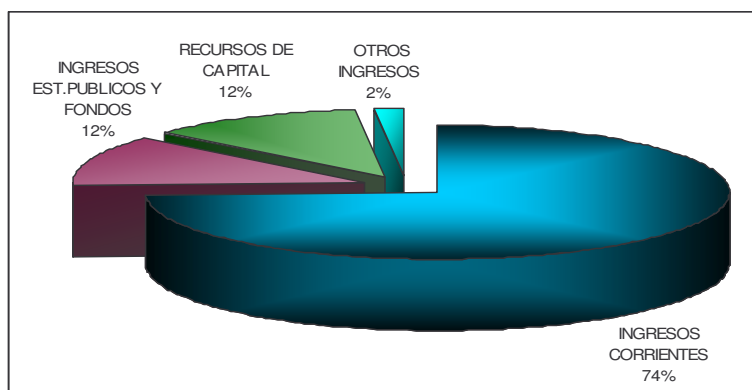
Para realizar dicha conversión, se tomo como referencia el índice de precios al consumidor (IPC) del Municipio de Pasto. (Procedimiento que se desarrolla en anexo B).

3.1.2 Análisis de ingresos

- **Composición y estructura de los ingresos totales** La composición de los ingresos totales de la gráfica 2, muestra que presupuesto de ingresos del Municipio de Pasto esta compuesto en un 74% por ingresos corrientes, un 12% de recursos de capital, 12% de ingresos de establecimientos públicos y fondos; y finalmente, un 2% de otros ingresos correspondiente a ingresos parafiscales, cuotas de auditaje de la contraloría, entre otros.

Esta relación nos da cuenta de que el municipio depende mayoritariamente de los ingresos que genera por concepto de tasas e impuestos y los recursos provenientes de la nación.

Gráfica 2. Estructura promedio de los ingresos totales del municipio de Pasto.1985-2005



Fuente: Esta investigación, con base en presupuestos municipales. 1985-2005

Al descomponer los ingresos corrientes nos damos cuenta que en promedio en un 55.81 % están compuestos por los ingresos no tributarios, y tan solo un 18.36 % por ingresos tributarios. (Ver tabla 4)

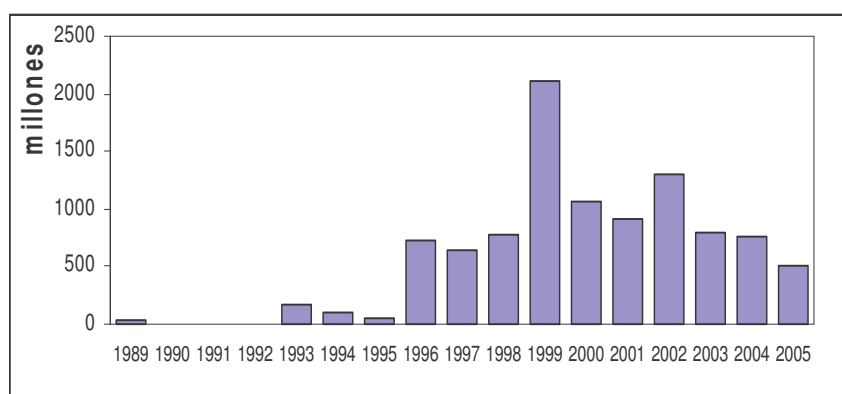
Dentro de los ingresos no tributarios el mayor componente corresponde a las transferencias de la nación, las cuales han evolucionado positivamente durante todo el periodo representando en 1985 el 62.61% del total de ingresos tributarios y para 2005 el 84.57%.

La creación de los ingresos provenientes de establecimientos públicos, fue uno de los instrumentos de apoyo para afianzar el proceso de descentralización, estos funcionaron como una cuenta independiente dentro del presupuesto municipal, debido a su importancia en los últimos años pasan a integrar una subcuenta de los ingresos corrientes.

La gráfica 3, nos muestra la evolución de estos ingresos, presentando una tendencia casi constante, con un incremento hacia 1999, año en el cual crecen en razón a los ingresos por concepto de los juegos nacionales en la cuenta del Instituto De Deportes De Pasto - Pasto Deportes. Representando \$2.119.369.000.

A partir de la implementación de la ley 715 de 2001 estos ingresos disminuyen gradualmente, contradictoriamente, puesto que en un principio su finalidad era crear instituciones descentralizadas con personería jurídica y por ende autonomía en el manejo de sus finanzas y toma de decisiones.

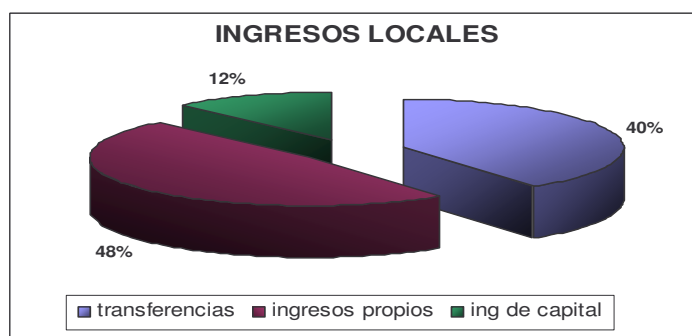
Gráfica 3 .Evolución de los ingresos de establecimientos públicos y fondos cuenta del municipio de Pasto.1985-2005



Fuente: Esta investigación, con base en presupuestos municipales. 1985-2005

- **Composición y estructura de los ingresos locales** La gráfica 4, muestra la composición de los ingresos locales del Municipio de Pasto, los cuales se encuentran conformados en un 48% por ingresos propios, 40% transferencias nacionales y 12% recursos de capital.

Gráfica 4. Composición de los ingresos locales del municipio de Pasto. 1985-2005



Fuente: Esta investigación, con base en presupuestos municipales. 1985-2005

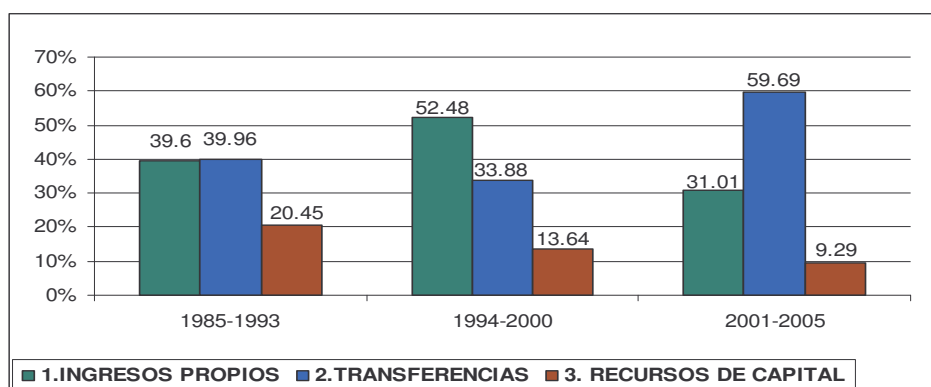
Como se puede observar, a nivel general, la principal fuente de ingresos se obtiene de recursos propios, situación que aparentemente refleja una autonomía financiera del Municipio, a partir de la implementación del proceso de descentralización.

Sin embargo, si el proceso se analiza a partir de la implementación de las principales normas tendientes a descentralizar recursos y funciones en cabeza del municipio, el panorama nos da cuenta de que lejos de avanzar a una autonomía financiera, el municipio ha perdido fortaleza en la generación de recursos propios frente a los recursos provenientes de la nación.

Al tiempo que aumentaron sus funciones, lo cual lleva a una situación aún más preocupante, en la que el municipio depende en un alto grado de las transferencias nacionales para atender los asuntos locales.

Como se observa en la gráfica 5, La composición de los ingresos municipales ha variado sustancialmente a lo largo del periodo.

Gráfica 5. Composición de los ingresos del municipio de Pasto por periodos.1985-2005



Fuente: Esta investigación, con base en presupuestos municipales. 1985-2005

En el primer período (1985-1993), la incidencia de la ley 14/83 y 12/86 muestran un aporte porcentual promedio similar al comparar los ingresos propios y las transferencias, de 39.6% y 39.96% respectivamente.

En el segundo período (1994-2000), durante la vigencia de la ley 60/93 nos da cuenta de un mayor esfuerzo fiscal del Municipio, al presentar un aporte porcentual promedio de 52.48% de los ingresos propios y un 33.88% de los ingresos por transferencias.

Sin embargo los resultados obtenidos en el tercer periodo (2001-2005), a lo largo de la vigencia de la ley 715 de 2001 nos dan un panorama diferente al anterior, en

el cual las transferencias pasan a representar en promedio un 59.69% del total de ingresos, mientras que los ingresos propios tan solo representan un 31.01%.

Este comportamiento evidencia el gran crecimiento de los ingresos en los últimos años a raíz de la implementación de la ley 715 de 2001, y por otra parte la estabilidad que imprimió tanto la Constitución de 1991 como la ley 60/93 en términos de un presupuesto equilibrado en cuanto a ingresos propios y transferencias nacionales.

Los recursos de capital, por su parte, han evolucionado en forma negativa, pasando de representar un promedio de 20.45%, 13.64% y 9.29%, durante la vigencia de las tres leyes mencionadas en su orden.

Este comportamiento evidencia el esfuerzo del municipio por mantener un endeudamiento moderado, y a juzgar por las cifras anteriores una mayor dependencia del Municipio del gobierno central vía transferencias.

De lo anterior se puede concluir que el municipio, lejos de avanzar en un proceso de autonomía en la generación de ingresos propios e incrementar su capacidad de financiar sus gastos, esta sujeto a las transferencias del gobierno central y por ende a sus decisiones de gasto e inversión en temas tan trascendentales como es el desarrollo local.

Esta situación se puede explicar por diferentes factores, entre ellos la débil estructura económica basada fundamentalmente en el Impuesto Predial y los ingresos generados del sector comercio y servicios, y un amplio número de rentas de poca significancia para solventar una estructura de gasto creciente.

Además la escasa autonomía en la asignación de recursos vía transferencias hace que el municipio quede imposibilitado para llevar a cabo proyectos de desarrollo de gran magnitud en pro de una mejor calidad de vida de sus habitantes, en correspondencia con las necesidades locales y no con la predeterminación del gobierno central.

- **Evolución de los ingresos municipales.** La tabla 4 muestra la evolución de los ingresos del Municipio de Pasto a precios constantes de 1985, exhibiendo una tasa media anual de crecimiento de 17.31%.

Su comportamiento es creciente a lo largo del periodo, se mantiene con pequeños incrementos hasta el año 2000, con una tasa media anual de crecimiento de 16.21% y para los últimos años un crecimiento altamente significativo, con una tasa media anual de 23.17%, en tan solo 5 años.

Este es un claro indicador del crecimiento desbordante que imprimió la ley 715 de 2001, a través de la transferencia de un volumen cuantioso de recursos.

**CUADRO Nº 4. EVOLUCIÓN DE INGRESOS A PRECIOS CONSTANTES
MUNICIPIO DE PASTO 1985-2005.(EN MILES DE PESOS DE 1985)**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
1.INGRESOS CORRIENTES	300542	416031	460721	568898	521879	545443	622977	783298	955814	1149025	1558782
1.1 INGRESOS TRIBUTARIOS	180777	166046	184038	189463	170302	210362	239319	270811	373872	382158	530187
1.1.1 Predial y Adicionales	66912	66706	75803	82151	77022	96440	123021	141514	195721	191429	182285
1.1.2 Circulación y Transito	7980	6934	10022	9958	9361	12235	18226	4087	17609	2884	0
1.1.3 Industria y Comercio	82996	72792	79908	81560	71702	81493	81899	107466	148140	172529	195375
1.1.4 Avisos y Tableros	9503	13193	12366	11311	9765	11471	12672	13170	372	14531	16778
1.1.5 Otros Ingresos Tributarios	13386	6421	5939	4483	2452	8723	3502	4574	12029	785	135748
1.2 INGRESOS NO TRIBUTARIOS	119765	249985	276683	379435	351577	335081	383658	512487	581942	766867	1028595
1.2.1 Tasas	17113	12287	16847	15000	11739	13041	14184	13074	15456	18244	17328
1.2.2 participaciones IVA	74986	187345	234366	277797	321459	279137	239615	440897	437280	612195	828530
1.2.3 ingresos compensados	9246	11515	12898	13240	6932	11600	7916	0	0	0	0
1.2.4 Otros Ingresos No Tributarios	18420	38838	12572	73398	11447	31303	121943	58516	129206	136428	182738
2.INGRESOS EST.PUBLICOS Y FONDOS	0	0	0	0	40595	4373	0	0	163306	96447	58812
3. RECURSOS DE CAPITAL	30000	74493	0	123409	148500	278603	156137	82384	490339	176719	158778
3.1 Recursos de Crédito	30000	74493	0	113484	128412	266814	153416	82383	438201	115030	128869
3.2 ingresos de Capital	0	0	0	9925	20088	11789	2721	1	52137	61689	29909
4. OTROS INGRESOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL DE INGRESOS	330542	490524	460721	692307	710974	828419	779114	865682	1609458	1422191	1776372

CONTINÚA A BAJO

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1.INGRESOS CORRIENTES	1658360	1945376	1904064	1985484	1940277	2404353	4993107	7386896	6940787	7011687
1.1 INGRESOS TRIBUTARIOS	702762	675727	609306	672023	664855	681324	727888	1140203	1254769	1374085
1.1.1 Predial y Adicionales	226945	335966	320778	317215	318275	376313	392051	341068	320854	434375
1.1.2 Circulación y Transito	11940	11999	15159	7338	456	183	142	434196	509549	475265
1.1.3 Industria y Comercio	195376	267666	219068	278833	287727	255634	272170	305528	312992	322948
1.1.4 Avisos y Tableros	29306	40150	32860	34713	32769	27874	34092	20632	28433	47121
1.1.5 Otros Ingresos Tributarios	239194	19947	21441	33923	25628	21319	29433	38779	82941	94375
1.2 INGRESOS NO TRIBUTARIOS	955599	1269649	1294759	1313461	1275422	1723028	4265219	6246693	5686018	5637602
1.2.1 Tasas	23988	14860	14396	3951	9916	25015	23137	50648	555493	707109
1.2.2 participaciones IVA	820898	935251	904504	944417	915795	1116352	3970480	4972188	4957063	4767759
1.2.3 ingresos compensados	81407	69685	231586	112888	22644	129876	243940	330261	0	0
1.2.4 Otros Ingresos No Tributarios	29306	249852	144272	252205	327067	451785	27661	893595	173462	162734
2.INGRESOS EST.PUBLICOS Y FONDOS	727993	633788	780539	2119369	819836	919508	1308325	0	0	0
3. RECURSOS DE CAPITAL	545751	872682	372416	496674	161646	162110	347543	908071	785329	1040002
3.1 Recursos de Crédito	430696	807612	325473	375505	92583	91635	222771	481213	0	97151
3.2 ingresos de Capital	115055	65070	46943	121169	69063	70475	124771	426857	785329	942851
4. OTROS INGRESOS	0	8554	9389	7338	223463	11976	692962	0	0	0
TOTAL DE INGRESOS	2932104	3460400	3066408	4608864	3145222	3497947	7341936	8294966	7726116	8051689

FUENTE: PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PASTO 1985-2005

- Corresponde a ingresos por concepto de Ley 60/93 (Participación en los Ingresos corrientes de la nación)
- Corresponde a ingresos por concepto de Ley 715/2001 (sistema general de participaciones)
- Corresponde a ingresos por concepto de regalías
- para estos años los ingresos de establecimientos públicos forman parte de los ingresos corrientes
- Corresponde a ingresos por concepto de la sobretasa a la gasolina

Sin embargo, si bien su volumen es elevado igualmente el municipio adquirió más competencias y funciones en la provisión de servicios públicos, y en el manejo de los asuntos locales, por lo cual se argumenta que el volumen transferido no esta en correspondencia con las nuevas funciones asignadas.

De igual manera, la ley determino porcentajes fijos de asignación de recursos a cada sector según sus criterios, lo cual deja al municipio imposibilitado para realizar inversiones en forma autónoma con recursos provenientes de transferencias y de acuerdo a sus necesidades y prioridades.

La limitación es mayor, por cuanto el volumen de ingresos generados como recursos propios a partir de la ley 715 es de tan solo de 31.01% frente al 59.69% de los recursos transferidos.

El comportamiento de los ingresos corrientes, principal componente del total de ingresos del municipio presenta las mismas oscilaciones y una tasa media anual de crecimiento de 14.20% hasta 2000 y de 30.68% en los últimos 5 años.

Este crecimiento determinado en parte por el crecimiento de las transferencias y un segundo componente por el traslado de los denominados fondos cuenta y establecimientos públicos que en los últimos años figuran como una sub cuenta de los ingresos corrientes.

Dentro de los ingresos corrientes, los ingresos tributarios presentan un crecimiento apenas apreciable durante el periodo, sin presentar oscilaciones drásticas.

Por su parte, los ingresos no tributarios representan la mayor importancia basada en el crecimiento de las transferencias nacionales, cuyo aporte al total es de 78.13% hasta 1993, 75.42% de 1994 hasta 2000 y 83.98% entre 2001 y 2005.

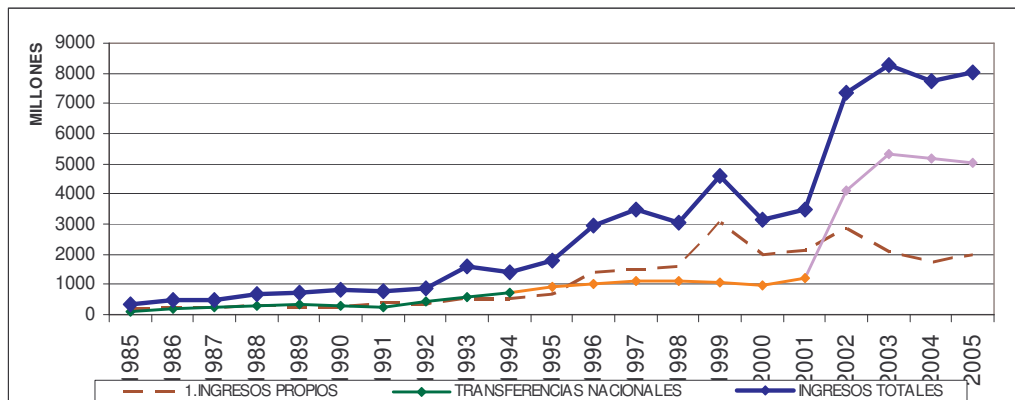
Los recursos de capital mantienen un crecimiento oscilante durante todo el periodo, con una tasa media anual de 20.52%, al igual que los ingresos de establecimientos públicos y fondos, los cuales presentan una tasa de crecimiento de 33.56%.

Hasta 2000 el principal componente de los recursos de capital fue el crédito, tanto interno como externo, con un aporte porcentual de 85.47% frente a un 14.53% de recursos de capital .Situación contradictoria para los últimos 5 años en el cual el aporte del crédito es de tan solo 27.53%, mientras los ingresos de capital aportan el 72.47% restante, producto de recursos del balance, recuperación de cartera y rendimiento de inversiones financieras.

• **Evolución de las transferencias nacionales** Como se puede observar en la gráfica 6, la evolución del total de ingresos presenta una tendencia creciente a lo largo del periodo, con dos sub periodos de mayor crecimiento; uno hacia 1992, en

el cual tras de venir de un crecimiento casi constante se presenta un despegue de los ingresos hasta 1999, con una tasa de crecimiento promedio anual del 19.16%, para luego retomar la senda del crecimiento en el año 2001, en el cual presenta un aumento desbordante con respecto a años anteriores, mostrando una tasa de crecimiento promedio anual de 23.17%.

Gráfica 6. Evolución de los ingresos propios, y las transferencias como componente de los ingresos totales del municipio de Pasto. 1985-2005



Fuente: Esta investigación, con base en presupuestos municipales. 1985-2005

Este comportamiento puede ser explicado en gran parte por las reformas que en materia de descentralización se han realizado durante el período.

Sin lugar a dudas la Constitución Política de 1991 dio un gran aporte a este proceso, observando sus efectos en al año posterior, años más tarde la expedición de la ley 60 de 1993 y con ella la transferencia de mayores recursos hacia el municipio logró elevar los ingresos totales de manera significativa.

Posteriormente con la reforma a la ley 60/93 mediante la ley 715 de 2001, se incide de manera decisiva en los niveles de ingresos alcanzando niveles muy por encima de los cuales se proyectó con la antigua fórmula de transferencias.

Sin lugar a dudas en términos de transferencias de recursos la ley 715 de 2001, marco un periodo sin precedentes, con lo cual teóricamente el Municipio de Pasto lograría realizar inversiones significativas para sus habitantes, sin embargo si bien la reforma incremento el monto de recursos anuales para el municipio, no dejó mayor maniobra en cuanto a su ejecución, quedando en manos del gobierno central la decisión sobre el porcentaje de inversión y los sectores a los cuales se dirigen.

La ley 12 de 1986 estableció el aumento progresivo en la participación municipal sobre el recaudo del impuesto al valor agregado (IVA), lo cual se tradujo en un incremento de los recursos para el municipio, de modo que para 1987 los ingresos por transferencias de la nación llegaron a representar un 50.87% del total de ingresos municipales, sin embargo este fue un efecto coyuntural, cuyo resultado no se mantuvo por largo tiempo.

Desde 1985 hasta 1991 los ingresos por transferencias de la nación llegaron a representar el 22.69 % y 30.75 % respectivamente, participación que estuvo marcada por una gran inestabilidad, en parte explicada porque se condicionó la transferencia al esfuerzo fiscal observado en el recaudo del impuesto predial.

La nueva Constitución Política y posteriormente sus normas complementarias elevaron el volumen de transferencias hacia los municipios y redefinieron las funciones de los distintos niveles de gobierno, aumentando las responsabilidades.

El artículo 357 fijó los porcentajes sobre los ingresos corrientes de la nación que deben transferirse a los municipios y estableció algunos criterios para su distribución, como resultado la participación del IVA en el total de ingresos del Municipio para el año de 1992 creció hasta el 50.93%.(ver anexo E)

La ley 60/93 definió concretamente las funciones de los municipios, la distribución de los recursos y los criterios de distribución, como resultado el municipio recibió por este concepto hasta el año 2001, un incremento de 6 veces el monto inicial, (\$1.116.352.000).

Sin embargo, si bien los recursos provenientes de la nación aumentaron durante la vigencia de la ley 60/93, igualmente se incrementaron las funciones del municipio en servicios básicos de educación y salud, las cuales tenían que ser financiados con recursos propios, por cuanto la administración de los recursos transferidos venían definidas explícitamente en la ley 60, dejando sin mayor maniobra de ejecución a la administración municipal las prioridades de la comunidad.

De esta manera los recursos transferidos no fueron suficientes para cubrir las nuevas obligaciones del municipio, y lo que pretendía mejorar la eficiencia en la asignación de recursos se convirtió tan solo en un incremento del gasto para el gobierno central.

Al tiempo, el municipio perdió autonomía en relación a la generación de recursos propios, y nuevamente la idea de descentralización se convirtió en una transferencia de recursos cuyos efectos no se reflejaron en un incremento de la autonomía municipal, por lo cual se habla de simple delegación o desconcentración más no de un verdadero proceso de descentralización.

El gobierno central, en un nuevo intento por descentralizar, en el año 2001, mediante el Acto Legislativo 01 y la ley 715, redefinió las funciones del municipio e incrementó los recursos por transferencias, quedando fusionado en el Sistema General de Participaciones (SGP), los recursos que se giraran a los municipios hasta el 2008.

Como resultado de esta medida, el municipio incremento sus recursos de manera sustancial alcanzando para 2002 un 54.08 % del total de ingresos y para 2004 la participación alcanzó el 64.16%.

A pesar de este incremento, el municipio no logro consolidar una verdadera autonomía en la generación de recursos propios y mucho menos en la ejecución de los transferidos, puesto que una vez más la ley definió porcentajes aún más precisos de ejecución de recursos dentro de los sectores considerados prioritarios para la nación más no para el municipio.

De esta manera, de acuerdo con la ley el 58.5% debe destinarse al sector Educación, en el área de nomina, para Salud 24.5% en el área de pagos de ARS y el porcentaje restante para otros sectores (Propósito General) dentro del cual el 17.7% se destina a agua potable y saneamiento básico.

Un mínimo porcentaje de ejecución se destina para un amplio número de sectores dentro de los cuales se encuentra : Servicios Públicos, Vivienda, Sector Agropecuario, Transporte, Medio Ambiente, centros de reclusión, Deporte y Recreación, Cultura, prevención y atención de desastres, promoción del desarrollo, Atención a grupos vulnerables, Equipamiento municipal, Desarrollo comunitario, Fortalecimiento Institucional, justicia, Restaurantes escolares, Empleo; con porcentajes igualmente determinados por la citada ley.³¹

Con esta norma se da responsabilidad, más no gestión convirtiendo al municipio en un ente cada vez más dependiente del gobierno central y menos autónomo.

Las transferencias son la principal fuente de financiación con la que cuenta el municipio, las reformas que se han hecho en materia de descentralización, lo único que han conseguido es que el municipio dependa cada día más del gobierno central, y lo que es peor, el municipio no tiene mayor grado de autonomía en la forma como invierte estos recursos porque en su gran mayoría ya tienen una asignación específica.

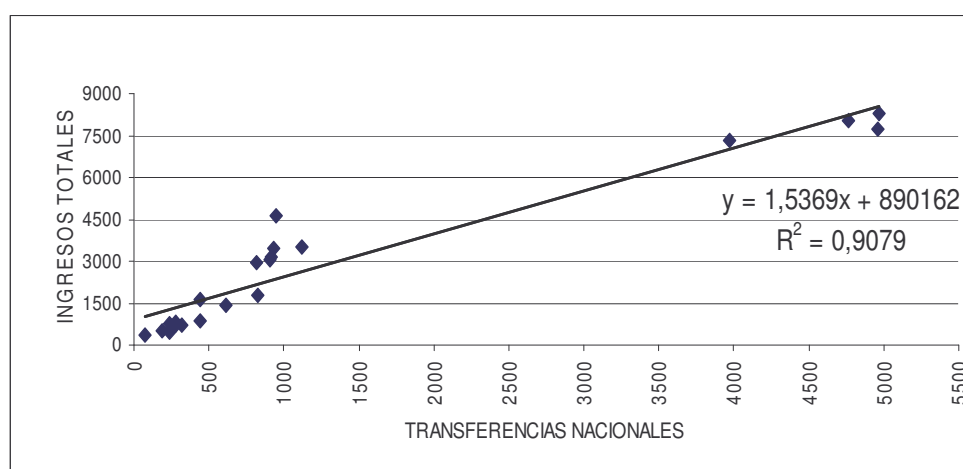
En la gráfica 7 se puede apreciar la gran relación existente entre la variación de los ingresos totales y las transferencias nacionales. En el grafico de dispersión se trazo una línea de tendencia para determinar el grado de relación entre estas dos variables.

³¹ Artículo 76. Ley 715 de diciembre 21 de 2001

En primer lugar tiene pendiente positiva, lo cual indica que cuando aumentan las transferencias lo mismo ocurre con los ingresos, pero lo más relevante es el R2 el cual es de 0.9079. Es decir, existe una relación del 91% entre estas dos variables.

Técnicamente se demuestra la dependencia económica del municipio de las transferencias del nivel central y la escasa generación de ingresos propios.

Grafica 7. Relación entre ingresos totales y transferencias nacionales (Miles de pesos)



Fuente: Esta investigación, con base en presupuestos municipales. 1985-2005

La descentralización requiere de una reconciliación con la sociedad, más que de una valoración técnica y normativa, la norma es necesaria más no suficiente para llevar a cabo un verdadero proceso de descentralización con los efectos esperados de autonomía y participación.

Cada ente subnacional, tiene diferentes prioridades, su población, sus condiciones, sus recursos, su capacidad de producción, capacidad institucional e incluso su territorio es diferente, características que se deben tener en cuenta a la hora de diseñar una fórmula de transferencias.

Esto solo es posible si al proceso se dan valores fundamentales como el desarrollo humano y la democracia, la construcción de ciudadanía, entre otras.

Actualmente, se habla de una nueva normatividad para la transferencia de recursos, que de ser aprobada regirá desde el año 2008.

Dentro de su debate, se discute la posibilidad de una disminución de recursos en términos reales, lo cual traería ciertos problemas para los municipios cuya dependencia de la nación es casi total, e incluso los que presentan cierto grado de autonomía, por cuanto si bien se reducen los recursos no se reduce las responsabilidades.

Algunos aspectos que se debe tener en cuenta es que el proceso debe ser sostenible y mantener la estabilidad macroeconómica del país , una sólida capacidad de generación y recaudación de ingresos propios y una mayor eficiencia en el gasto , incentivos adecuados para una correcta rendición de cuentas, transparencia y disciplina financiera.

Dentro el Municipio de Pasto, en general se advierte una gran dependencia de las transferencias, que pasaron a representar la principal fuente de ingresos.

Los ingresos tributarios locales, no obstante que en algunos niveles se presentaron incrementos en los recaudos, su contribución como fuente de financiación del gasto local se redujo consistentemente durante el periodo.

No se ha consolidado tampoco la autonomía financiera local, expresada en creciente dependencia de las transferencias y en un escaso desarrollo de los recursos propios.

Tampoco se encuentra evidencia de una mejor eficiencia en la asignación de los recursos ni tampoco una mayor equidad en la distribución de los mismos. En lo referente a la Participación Municipal de los Ingresos Corrientes de la Nación, hoy SGP, se presenta la tendencia a incumplir la asignación sectorial del gasto.

Esto, no se debe entender exclusivamente como la falta de compromiso político y técnico para cumplir con ésta asignación, sino además como una consecuencia de la rigidez de la norma que hace muy inflexible el manejo de estos recursos, impidiendo que los mismos se destinen a los sectores que se consideren prioritarios en el nivel local.

En términos de ejecución de recursos del Sistema General de Participaciones, de acuerdo con el informe de desempeño municipal³², el municipio presenta para el 2004 un índice de 60.9 %, ocupando el puesto 31 del total de municipios del departamento.

³² GOBERNACIÓN DE NARIÑO. Planeación Departamental. Informe Departamental De Evaluación Del Desempeño De La Gestión Municipal. Periodo 2004. Departamento de Nariño, San Juan de Pasto. Junio de 2005. Componente de requisitos legales.

La categorización de los municipios de Nariño de que trata la Ley 136 del 94 y la Ley 617 de 2000, manifiesta la incapacidad de 59 de los 64 municipios de subsistir con los recursos propios, estos pequeños territorios están enmarcados en categoría sexta lo que refleja la dependencia que tienen de los organismos centralizados por las transferencias que provienen de la Nación.³³

La gestión del municipio en una escala de valor de 1 a 100, es de 61.16% y el lugar que ocupa en relación con el resto de los 64 municipios del departamento, es 13, indicador cuestionable, ya que siendo la capital del departamento se esperaría que fuera pionero en la aplicación e implementación de estos procesos.

En el marco del proceso de descentralización, la gestión de los municipios es de vital importancia ya que es allí donde se realizan las políticas del gobierno municipal, en términos de acciones concretas que responden a las demandas de las comunidades.

Es en el municipio donde se puede medir la eficiencia, efectividad y equidad de las políticas públicas en términos de mejoramiento de la calidad de vida de la población, del fortalecimiento de los canales democráticos, generando confianza, y en consecuencia legitimidad de los gobiernos locales.

Sobre la norma de asignación porcentual a cada sector, se afirma que es demasiado inflexible frente al variado abanico de necesidades locales de inversión, lo que implica que no se cumpla con los porcentajes de asignación sectorial establecidos por la ley.

El índice de desempeño fiscal elaborado por el Departamento Nacional de Planeación, a través de indicadores como capacidad de autofinanciamiento del funcionamiento, respaldo de la deuda, dependencia de las transferencias, importancia de los recursos propios, magnitud de la inversión y capacidad de ahorro para el municipio de Pasto es de 64.54 % para 2003 y 64.49% para 2004.³⁴

Este es uno de los elementos más relevantes en la gestión del municipio, pues hace referencia a que una parte muy importante del proceso de descentralización se caracteriza por ser una descentralización delegada, es decir que ante la imposición por vía constitucional de las transferencias automáticas, el gobierno nacional optó por controlar el gasto que se ejecuta mediante la expedición de

³³ GOBERNACIÓN DE NARIÑO. Op. Cit . p.13.

³⁴ GOBERNACIÓN DE NARIÑO. Op. Cit ., Componente de Gestión y Entorno.

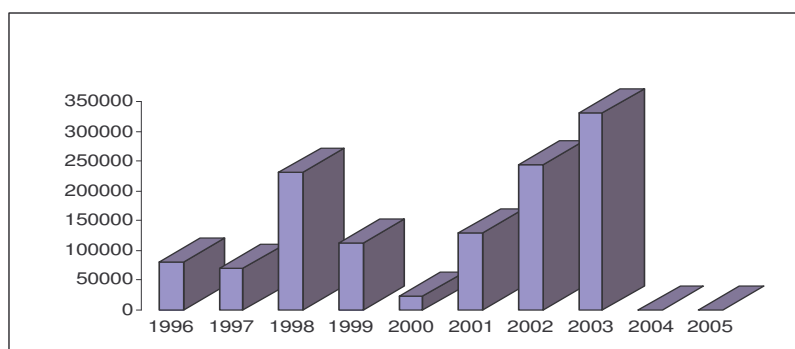
leyes que se acercan más a una efectiva delegación de funciones que a una profundización de la descentralización.

La Capacidad administrativa³⁵ del municipio es de tan solo de 39.32%, lo cual demuestra la incapacidad del municipio tanto institucional como de recursos humanos y económica para adelantar un proceso de descentralización con inspiración autonómica.

El paso fundamental en tal concepción debía ser el desarrollo institucional y organizacional, y la capacitación del personal en los asuntos inherentes a este proceso, así como la vinculación de personal idóneo a las funciones administrativas con mayor estabilidad, de manera que permita la continuidad de procesos de gestión local.

- **Evolución de regalías** La ley 141/94 crea el fondo nacional de regalías (FNR), es una nueva transferencia para financiar proyectos de inversión para el desarrollo de municipios y departamentos, se crea con ingresos provenientes de regalías no asignadas a departamentos y municipios productores, y municipios portuarios.

Gráfica 8. Evolución de regalías del municipio de Pasto.1985-2005



Fuente: Esta investigación, con base en presupuestos municipales. 1985-2005

Los ingresos provenientes de regalías han representado un aporte significativo a las rentas municipales, obteniendo un valor de \$ 231.586.000 en 1998, el más alto de la década de lo noventas, producto de la bonanza petrolera, y los buenos precios internacionales del crudo.

³⁵ Hace referencia a los recursos humanos, financieros, técnicos con los que cuenta la administración para adelantar cada uno de los momentos de la gestión: planeación, ejecución y evaluación.

Para los siguientes años el monto presenta diferentes fluctuaciones, mostrando una disminución considerable hacia 1999 y 2000, producto de las oscilaciones propias del precio del petróleo, así como el efecto de la crisis económica del país.

A partir del 2001, los ingresos recuperan su importancia, alcanzando el monto más elevado en el año 2003 de \$ 330.261.000. Para los últimos años los ingresos dejan de contabilizarse bajo esta denominación, de allí sus valores nulos.

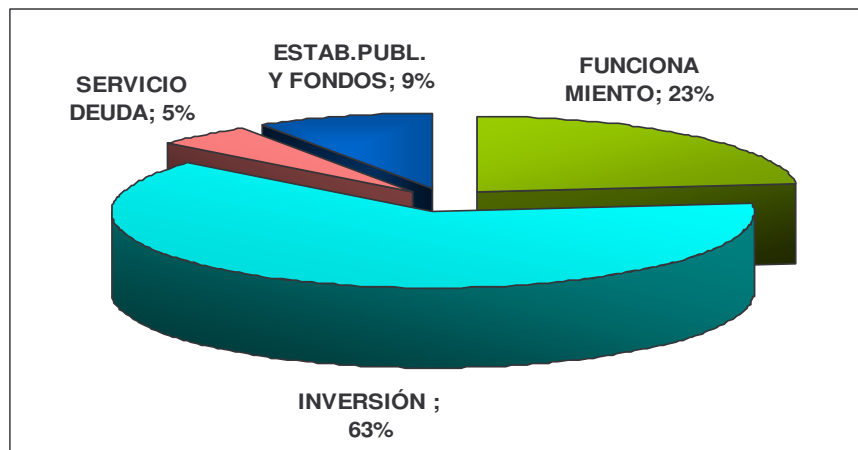
3.1.3 Análisis de gastos

- **Composición del gasto público local** La composición del gasto público local se fundamenta en la función básica asignada a los municipios; como es la construcción de equipamiento necesario para la prestación de los servicios y el soporte administrativo necesario para garantizar su funcionamiento y prestación continua, es decir gastos de inversión y funcionamiento respectivamente.

En su orden representan en promedio un 63% y 23%, mientras los pagos del servicio de deuda representan en promedio 5% del total de gasto.

A partir de 1996 los gastos tiene un cuarto componente que corresponde a gastos de establecimientos públicos y fondos los cuales representan en promedio un 9%. (ver gráfica 9)

Gráfica 9. Composición promedio del gasto. Municipio de Pasto 1985-2005

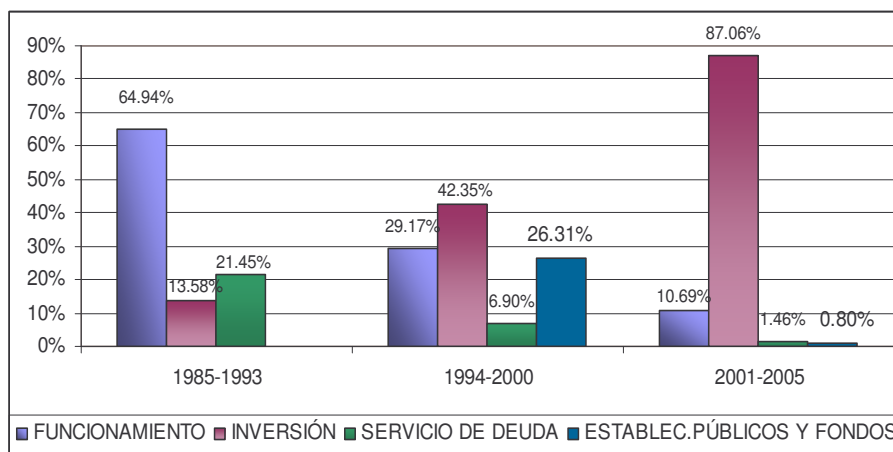


Fuente: Esta investigación. Con base en Presupuesto de Egresos Municipales

La composición porcentual del gasto que se observa en la gráfica 9 nos da cuenta de un presupuesto idóneo en el cual la inversión se encuentra dentro de las prioridades de gasto del municipio y los gastos de funcionamiento por su parte mantienen un nivel de gasto adecuado.

Sin embargo al analizar la composición de gasto a través de los tres momentos mencionados nos podemos dar cuenta que la situación cambia radicalmente.

Gráfica 10. Composición promedio del gasto por períodos. Municipio de pasto. 1985-2005



Fuente: Esta investigación. Con base en Presupuesto de Egresos Municipales

En este sentido la gráfica 10 nos ilustra que para el periodo 1985-1993 la estructura de gasto esta conformada en promedio en un 64.94% por gastos de funcionamiento, en un 21.45% por pago del servicio de la deuda y tan solo un 13.58% por el rubro de inversión.

Su distribución promedio en cuanto a servicios personales es absorbida en su mayor parte por la oficina municipal de servicios públicos (25.1%), secretaria de obras públicas (20.1%), y secretaria de gobierno (14%), las demás dependencias señalan una participación inferior al 10%.³⁶

A partir de 1991 es notorio el peso de las nuevas secretarías en este rubro de gasto, así: La Secretaría de Educación absorbe el 7.1%, Salud el 1.6% Desarrollo Comunitario 1.5%, Medio Ambiente 1.1%, Transito y Transporte 0.9%, Corpocarnavales 0.4% y Archivo Histórico 0.2%.

Los gastos generales en su mayor parte son absorbidos en promedio por la Secretaria de Hacienda (33.2%), Alcaldía (10.1%) y Concejo (9.1%). Las demás dependencias se ubican por debajo de estos porcentajes.

³⁶ ALCALDÍA MUNICIPAL DE PASTO. Presupuesto De Ingresos Y Gastos. Vigencias 1985-1993

Entre tanto para el periodo 1994 -2000 el promedio de gastos de funcionamiento disminuye a 29.17%, el servicio de deuda a 6.90%, la inversión se incrementa a 42.35% y aparece un nuevo componente de gasto de establecimientos públicos y fondos que en promedio representa el 26.31%.

Para este período tenemos dos situaciones, un incremento evidente de la inversión y una disminución considerable del gasto de funcionamiento, las dos son aparentemente favorables para el municipio; sin embargo, el incremento de la inversión viene acompañada de nuevas competencias de gasto amparado en la ley 60/93, en la cual en su gran mayoría corresponden a gastos inherentes a pago de nomina y equipamiento municipal en los sectores educación, salud y agua potable , gastos que anteriormente correspondían a gastos de funcionamiento, de allí su reducción.

En el mismo sentido el nuevo componente de gasto de establecimientos públicos y fondos se lleva una parte considerable de lo que antes correspondía a gastos de funcionamiento.

En este orden de ideas se puede decir que la situación más que corresponder a un nuevo reordenamiento del gasto a favor de la inversión, la descentralización ha propiciado una simple reacomodación de funciones y competencias que disimula la situación real de las finanzas del municipio.

Esta situación es mucho más evidente en el tercer período bajo la vigencia del Sistema General de Participaciones para el cual el 87.06% corresponde a inversión, el 1.46% a servicio de deuda, el 0.8% a gasto de establecimientos públicos y fondos y tan solo un 10.69 % para gasto de funcionamiento.

Los efectos de esta situación se pueden reflejar en la eficiencia del gasto y su capacidad para impulsar el desarrollo económico , o por su impacto en el bienestar de la población; en ambos casos las finanzas locales están lejos de lograr alcanzar dicha capacidad.

Por una parte en el municipio de Pasto, no existen empresas públicas que originen excedentes suficientes para su autofinanciamiento, que generen empleo en la cantidad requerida y permitan una equitativa distribución del ingreso, y por otra, el municipio no ha logrado satisfacer plenamente las necesidades básicas de sus habitantes, encontrando grandes deficiencias en la prestación de los servicios.

- **Evolución de los egresos municipales** La tabla 5 indica la evolución del presupuesto de gastos a precios constantes de 1985, eliminando el efecto inflacionario se observa que los gastos totales crecen a una tasa media anual de 17.64 % en el periodo 1985-2005. Particularmente la inversión en 42.86%, el servicio de deuda en 9.18% y los gastos de funcionamiento en un 4.64%.





**CUADRO Nº 5 . EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS
MUNICIPIO DE PASTO 1985-2005. (EN MILES DE PESOS DE 1985).**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
1.FUNCIONAMIENTO	304491	417944	422755	499055	418681	440979	523057	662342	724603	938218	941338
Servicios personales	194647	235827	282131	249249	254790	285519	336252	446034	349901	413143	586308
Gastos generales	8720	25475	19264	36972	28112	23777	65392	25114	52913	84859	162768
transferencias	10919	80292	24008	75014	12605	3960	504	69621	185629	308977	91440
previsión social	90205	78780	97352	137820	123174	127723	120909	121572	136160	131239	100822
2. INVERSION	7602	6707	21610	228606	113214	154747	104502	35288	250879	389985	784634
Inversión mínima legal con recde IVA	0	0	0	0	28501	1864	5444	0	121876	244223	459584
otros gastos de inversión	7602	6707	21610	228606	88027	152883	99058	35288	129003	145762	325049
3. SERVICIO DEUDA	32955	44987	93884	117234	315567	277017	187775	207387	181036	193068	419165
Amortizacion e intereses	32955	44987	85182	106524	301051	277017	111959	135335	153697	165242	327836
vigencias anteriores	0	0	8702	10710	14516	0	75816	72052	27338	27826	90743
4.GASTOS ESTABLECI. PUB Y FONDOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL GASTOS	345049	472068	538249	844894	847462	872744	815333	905017	1156171	1521271	1196193

CONTINÚA ABAJO

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1.FUNCIONAMIENTO	920397	850230	732080	752525	700979	684230	671072	698450	755809	721000
Servicios personales	285750	620850	549786	555968	571939	474297	474187	215070	252950	246230
Gastos generales	125426	97965	78123	102592	69978	52399	45204	82813	76574	77438
transferencias	72437	104493	81438	69074	51314	35987	137857	394422	426285	397332
previsión social	436784	26921	22733	24891	7749	121547	13825	6145	0	0
2. INVERSION	1092011	1769924	1517464	1568572	1350337	2210005	6781718	7044948	6042053	6669468
Inversión mínima legal con rec de IVA	576678	765653	845918	874577	878687	744317	3991578	4397962	5431392	5394104
otros gastos de inversión	515333	1004271	671546	693994	471651	1465689	2790140	2646986	610661	1275364
3. SERVICIO DEUDA	363829	124169	109076	105698	66226	45600	35942	30415	194562	174737
Amortización e intereses	363829	124169	109076	105698	66226	45600	35942	23132	139196	118682
vigencias anteriores	0	0	0	0	0	0	0	7283	55366	56056
4.GASTOS ESTABLEC. PUB Y FONDOS	695005	616198	811091	2065991	1076132	124851	138082	0	0	0
TOTAL GASTOS	3071243	3360521	3169711	4492786	3193675	3064686	7626814	7773813	6992424	7565206

FUENTE: PRESUPUESTOS DE EGRESOS DEL MUNICIPIO DE PASTO 1985-2005

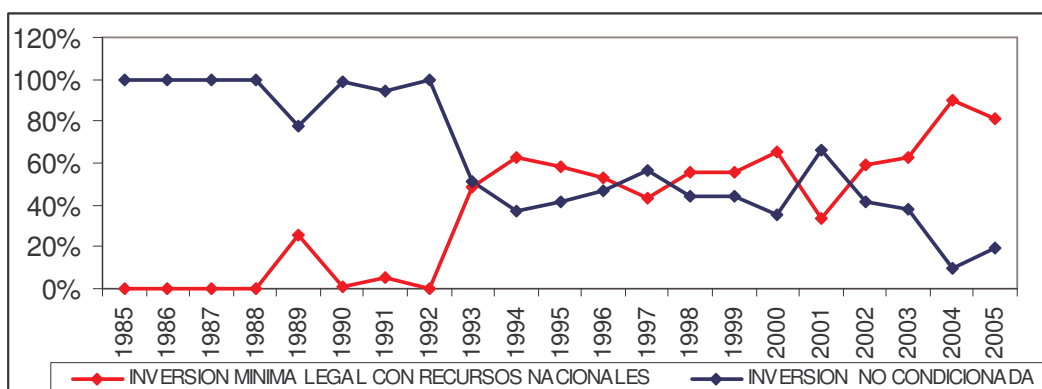
-  Corresponde a Inversión mínima legal con recursos de ley 60/93
-  Corresponde a Inversión mínima legal con recursos de ley 715/2001
-  corresponde a deuda interna
-  corresponde a deuda externa

El total de gastos presenta una tendencia creciente a lo largo del periodo, incrementándose significativamente a partir de la vigencia de la ley 60/93, ya que durante el periodo de su aplicación (1994 - 2000), alcanzó un promedio de crecimiento de 26.22%; y aún más a partir de la implementación de la ley 715/2001, representando en promedio un crecimiento de 28.98%.

La inversión es el componente de los gastos que presenta el mayor incremento durante el periodo de estudio.

La gráfica 11 nos muestra en detalle su evolución en cuanto a la inversión mínima legal que se debe realizar con los recursos provenientes de transferencias y aquella que se realiza sin condicionamientos, es decir de libre asignación.

Gráfica 11. Inversión mínima legal con recursos nacionales vs. Inversión no condicionada, como porcentaje de la inversión total. Municipio de Pasto. 1985-2005



Fuente: Esta investigación. Con base en Presupuesto de Egresos Municipales. 1985 – 2005

Como se puede observar, en los primeros años de estudio prácticamente en un 100% el municipio de Pasto era autónomo en la destinación del gasto de inversión, a partir de 1993, la situación cambia notoriamente, disminuyendo en forma sustancial la autonomía del municipio al punto de equiparse con aquella inversión sujeta a requerimientos legales.

En efecto, antes de 1987 los municipios eran libres y autónomos en cuanto a la decisión de invertir. Con la formulación del Decreto 77 de 1987 se dan los primeros pasos en el direccionamiento en la ejecución del gasto.

Este decreto no solo otorga a los municipios competencias en varios sectores como educación, salud, agua potable, vivienda, transporte, entre otros, sino también su correspondiente asignación de recursos a través de la ley 12 de 1986.

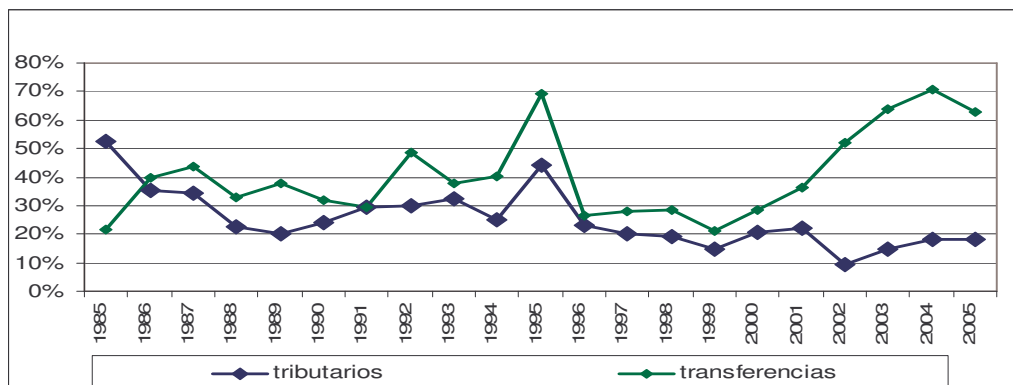
La Ley 60 de 1993, más concreta en asignar recursos y competencias a los entes territoriales, fija reglas para la destinación de esos recursos fijando porcentajes para educación, salud y saneamiento y agua potable a fin de garantizar la prestación de esos servicios por los municipios y departamentos.

En términos generales en 100% se cumplieron con las destinaciones porcentuales de la Ley, durante los ocho años de vigencia de la misma, sin que se hayan modificado sustancialmente las coberturas y calidad de los servicios sociales y públicos; lo cual es consistente con el grado de incumplimiento del Plan de Desarrollo.

Para los últimos 5 años, a partir de la implementación del Sistema General de Participaciones, la inversión es en un mayor porcentaje condicionada (pasando de 33.68% en el 2001 a 80.88% en el 2005), al tiempo que disminuye el porcentaje de la inversión no condicionada (pasando de 66.32% en el 2001 a 19.12% en el 2005), y con ella estrechando tajantemente la autonomía del municipio en cuanto a las decisiones de inversión, de acuerdo a sus necesidades.

En el mismo sentido de la ley 60/93, la ley 715 de 2001 redefinió las funciones y competencias entre los diferentes entes territoriales, con porcentajes fijos de asignación de recursos para cada sector, direccionando la ejecución de gasto según sus criterios.

Gráfica 12. Ingresos tributarios y transferencias como porcentaje del total de gasto. Municipio de Pasto.1985-2005



Fuente: Esta investigación. Con base en Presupuesto de Egresos Municipales. 1985 – 2005

Uno de los aspectos esenciales de la autonomía de las entidades territoriales es la capacidad que tienen para autofinanciar sus gastos, tanto corrientes como de inversión.

Dentro de los propósitos más relevantes de las transferencias es precisamente inducir a que las entidades territoriales incrementen sus ingresos propios y sean autónomos en la decisión de invertir estos ingresos, de manera que los recursos de transferencias sean destinados a otros fines menos perentorios.

Como se puede observar en el gráfico 12 no cabe duda que la autonomía del municipio depende en gran medida de las transferencias de la nación porque los recursos tributarios son insignificantes en su recaudo frente a las necesidades de gasto del municipio.

Esta situación se hace más notoria a partir de la vigencia del sistema general de participaciones, donde la brecha se amplía al representar en promedio un 57.27% del total de gasto, mientras los ingresos tributarios representan solo un 16.51%.

Durante la vigencia de la ley 60 esta brecha es mucho más reducida, representando en promedio una dependencia del 34.61% de las transferencias nacionales y un 23.92% del recaudo de ingresos tributarios.

Similar comportamiento presentan los años anteriores en los cuales en promedio las transferencias nacionales representan un 35.96 % y los ingresos tributarios un 32.05%.

Se puede concluir que a medida que se implementan las normas tendientes a consolidar el proceso de descentralización, los resultados en el Municipio de Pasto son totalmente adversos, los ingresos tributarios como financiadores del gasto cada vez pierden más su importancia, mientras las transferencias prácticamente son la principal fuente de financiación.

Esta situación es aun más negativa si se tiene en cuenta que los recursos provenientes de transferencias, ya tienen una asignación predeterminada por el gobierno nacional, desconociendo la heterogeneidad de las regiones. Es decir el radio de acción de la administración municipal es cada vez más reducido.

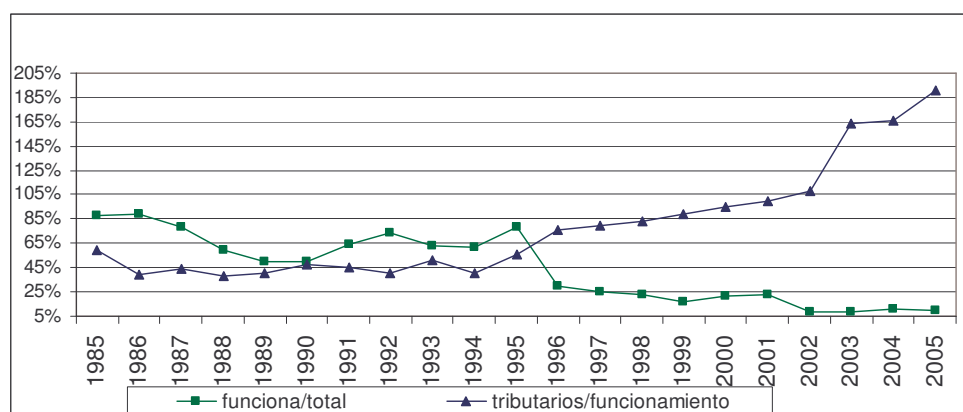
Hasta el momento el proceso de descentralización, mediante las reformas sucesivas a las transferencias, no ha conseguido que el municipio sea más autónomo en la generación de recursos propios y por el contrario las transferencias de cuantiosos recursos esta convirtiendo al municipio en un apéndice del gobierno central, el cual los ejecuta amparado en las transferencias.

Esta dependencia no solo se observa en materia económica sino también en la toma de decisiones en cuanto a la inversión ya que las reformas han sido cada

vez más explícitas en la destinación de la ejecución de gasto a nivel municipal, quedando en manos del gobierno central que poco o nada conoce las necesidades del municipio y que aun así asume las decisiones que afectan el desarrollo del mismo.

La tendencia a separar las decisiones de gasto de las decisiones de ingresos observada hasta la expedición de la Ley 617 de 2000 generó que los gastos de funcionamiento crecieran muy por encima de los ingresos de libre destinación, al punto de generar situaciones deficitarias que han limitado la capacidad de los gobiernos locales para cubrir los gastos inaplazables, tales como las mesadas pensionales y los intereses de la deuda.

Gráfica 13. Ingresos tributarios y gasto de funcionamiento como porcentaje del total de gasto. Municipio de pasto.1985-2005



Fuente: Esta investigación. Con base en Presupuesto de Ingresos y Egresos Municipales. 1985 – 2005

En efecto tal como se muestra en el gráfico 13, el crecimiento del gasto de funcionamiento como proporción del total de gasto ejecutado es evidente hasta 1998, como también es notorio la manera como el gobierno central ha ido controlando el gasto a través de la creciente transferencia de recursos, con lo cual se puede argumentar que este direccionamiento del gasto más que responder a las necesidades sentidas de la comunidad, responde a aspectos legales predeterminados por el gobierno central.

Los ingresos tributarios por su parte han crecido en proporción a los gastos de funcionamiento lo cual es un buen indicador que el municipio ha venido realizando esfuerzos en materia de recaudo tributario, de la misma manera corresponde a la disminución de la proporción de los gastos de funcionamiento respecto al total, deduciendo que la capacidad del municipio para cubrir los gastos inherentes al funcionamiento del municipio ha aumentado a partir de las leyes de reformas de transferencias.

El modelo descentralista preveía que la transferencia de recursos indujera una descentralización tributaria local, que permitiera co-sufragar los mayores gastos que probablemente generarían las nuevas competencias asignadas a los entes territoriales.

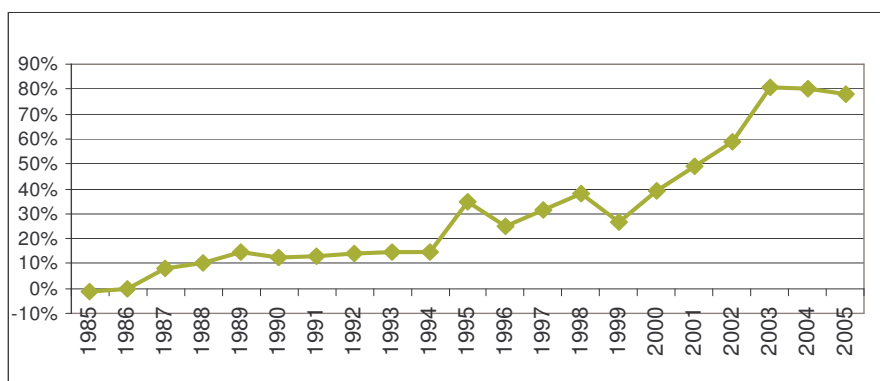
Sin embargo si bien el recaudo tributario se ha incrementado, su crecimiento frente al cuantioso volumen de recursos por transferencias es mínimo, aduciendo que el municipio no ha desarrollado una tributación local adecuada.

Además las mayores responsabilidades de gasto otorgado por las leyes de transferencias hacen que el municipio no pueda cumplir cabalmente con las funciones que se le asignan, pues si bien los recursos son elevados las responsabilidades requieren igualmente de mayores recursos.

Con la premisa del modelo descentralista de fortalecer la autonomía en generación de las rentas propias territoriales, se pensó inicialmente en la posibilidad de que éstas produjeran un nivel de ahorro corriente, que permitiera ser utilizado en el financiamiento de la inversión social.

En concordancia con ello, tal como se muestra en la gráfica 14 el municipio ha evolucionado positivamente en este aspecto

Gráfica 14. Ahorro corriente como proporción de los ingresos totales. Municipio de Pasto. 1985-2005



Fuente: Esta investigación. Con base en Presupuestos Municipales 1985-2005.

Las operaciones de ingresos y egresos corrientes registran déficit en los años de 1985 y 1986, de allí en adelante se logran superávit con tendencia creciente debido a la dinámica del volumen de transferencias del gobierno central. Pero los excedentes logrados han sido utilizados para gastos de funcionamiento y servicio de la deuda en detrimento de la inversión.

**CUADRO N° 6. EVOLUCIÓN DEL AHORRO CORRIENTE A PRECIOS CONSTANTES
MUNICIPIO DE PASTO 1985-2005.(EN MILES DE PESOS DE 1985)**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
TOTAL DE INGRESOS	330542	490524	460721	692307	710974	828419	779114	865682	1609458	1422191	1776372
1.INGRESOS CORRIENTES	300542	416031	460721	568898	521879	545443	622977	783298	955814	1149025	1558782
1.1 INGRESOS TRIBUTARIOS	180777	166046	184038	189463	170302	210362	239319	270811	373872	382158	530187
1.2 INGRESOS NO TRIBUTARIOS	119765	249985	276683	379435	351577	335081	383658	512487	581942	766867	1028595
3. RECURSOS DE CAPITAL	30000	74493	0	123409	148500	278603	156137	82384	490339	176719	158778
2.INGRESOS EST.PUBLICOS Y FONDOS	0	0	0	0	40595	4373	0	0	163306	96447	58812
TOTAL GASTOS	345049	472068	538249	844894	847462	872744	815333	905017	1156171	1521271	1196193
1.FUNCIONAMIENTO	304491	417944	422755	499055	418681	440979	523057	662342	724603	938218	941338
2. INVERSION	7602	6707	21610	228606	113214	154747	104502	35288	250879	389985	784634
3. SERVICIO DEUDA	32955	44987	93884	117234	315567	277017	187775	207387	181036	193068	419165
4.GASTOS ESTABLEC. PUB Y FONDOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SUPERAVIT/DEFICIT	-14507	18456	-77528	-152588	-136487	-44325	-36219	-39335	453287	-99081	580179
INGRESOS CORRIENTES -EGRESOS CORRIENTES	-3949	-1913	37966	69843	103198	104464	99920	120956	231211	210807	617443
AHORRO PARA INVERSIÓN	-36904	-46900	-55918	-47391	-212369	-172553	-87855	-86431	50176	17739	198278
FUNCIONAMIENTO/ING CTES	101.3%	100.4%	91.76%	87.72%	80.23%	80.85%	83.96%	84.56%	75.81%	81.65%	60.39%
INVERSION/ING CTES	2.53%	1.61%	4.69%	40.18%	21.69%	28.37%	16.77%	4.51%	26.25%	33.94%	50.34%
SERVICIO DEUDA / IND CTES	10.97%	10.81%	20.38%	20.61%	60.47%	50.79%	30.14%	26.48%	18.94%	16.80%	26.89%

CONTINÚA ABAJO

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
TOTAL DE INGRESOS	2932104	3460400	3066408	4608864	3145222	3497947	7341936	8294966	7726116	8051689
1.INGRESOS CORRIENTES	1658360	1945376	1904064	1985484	1940277	2404353	4993107	7386896	6940787	7011687
1.1 INGRESOS TRIBUTARIOS	702762	675727	609306	672023	664855	681324	727888	1140203	1254769	1374085
1.2 INGRESOS NO TRIBUTARIOS	955599	1269649	1294759	1313461	1275422	1723028	4265219	6246693	5686018	5637602
3. RECURSOS DE CAPITAL	545751	872682	372416	496674	161646	162110	347543	908071	785329	1040002
2.INGRESOS EST.PUBLICOS Y FONDOS	727993	633788	780539	2119369	819836	919508	1308325	0	0	0
TOTAL GASTOS	3071243	3360521	3169711	4492786	3193675	3064686	7626814	7773813	6992424	7565206
1.FUNCIONAMIENTO	920397	850230	732080	752525	700979	684230	671072	698450	755809	721000
2. INVERSION	1092011	1769924	1517464	1568572	1350337	2210005	6781718	7044948	6042053	6669468
3. SERVICIO DEUDA	363829	124169	109076	105698	66226	45600	35942	30415	194562	174737
4.GASTOS ESTABLEC. PUB Y FONDOS	695005	616198	811091	2065991	1076132	124851	138082	0	0	0
SUPERAVIT/DEFICIT	-139139	99879	-103303	116078	-48452	433261	-284878	521153	733692	486483
INGRESOS CORRIENTES -EGRESOS CORRIENTES	737963	1095146	1171984	1232959	1239298	1720123	4322035	6688446	6184978	6290687
AHORRRO PARA INVERSIÓN	374134	970977	1062908	1127260	1173072	1674523	4286093	6658031	5990416	6115949
FUNCIONAMIENTO/ING CTES	55.50%	43.71%	38.45%	37.90%	36.13%	28.46%	13.44%	9.46%	10.89%	10.28%
INVERSION/ING CTES	65.85%	90.98%	79.70%	79.00%	69.60%	91.92%	135.82%	95.37%	87.05%	95.12%
SERVICIO DEUDA / IND CTES	21.94%	6.38%	5.73%	5.32%	3.41%	1.90%	0.72%	0.41%	2.80%	2.49%

FUENTE: PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE PASTO 1985-2005

De acuerdo con la tabla 6, el ahorro disponible para inversión presenta valores negativos durante 1985 a 1992, conllevando a un desahorro promedio de 12.93% producto de un crecimiento en el servicio de la deuda.

A partir de 1993 y hasta 2000 evoluciona positivamente, con una tasa media anual de 11.90%, indicador claro de la incidencia de la ley 60/93, durante la cual, el municipio ha logrado generar una gran capacidad de ahorro para inversión amparado en las transferencias de la nación.

En los últimos 5 años, bajo la vigencia del Sistema General de Participaciones el municipio presenta una tasa media anual de crecimiento del ahorro para inversión de 40.95%, resultado de la normatividad a la cual han sido sujeto los municipios y departamentos.

A simple vista esta sería la tendencia esperada, ya que se requiere aumentar la inversión social y buscar la máxima eficiencia en los gastos de funcionamiento, para lograr una administración efectiva, que posibilite una asignación eficiente de recursos en busca de una mejor calidad de vida para sus habitantes.

Sin embargo al analizar detalladamente la estructura de la ejecución de gastos, se puede entender de mejor manera si efectivamente esta tendencia es hacia una verdadera inversión social o si por el contrario es una simple reestructuración de las cuentas municipales.

Al analizar la estructura de la ejecución presupuestal de gasto del año 2005³⁷ se detalla que en un 9.53% se destina a gastos de funcionamiento, un 2.31% a servicio de la deuda pública y un 88.16% a inversión social por ejes estratégicos.

Dentro de esta última, su estructura está integrada en 66.68% equidad y corresponsabilidad social, un 10.38% desarrollo y calidad de vida urbana, 8.13% inversión con recursos de vigencias anteriores, 5.79% inversión con recursos de cofinanciación, 2.79% desarrollo y calidad de vida rural, 2.74% inversión con recursos de crédito, 1.4% servicios públicos prioridad agua, 0.94% cultura y autoestima colectiva, un 0.59% convivencia, seguridad y justicia, 0.41% gobernabilidad democrática, y 0.15% de empleo y productividad.

Esta distribución nos da cuenta que si bien el municipio invierte gran cantidad de recursos en las necesidades básicas como son educación y salud, descuida otros renglones que son vitales para mejorar la calidad de vida de su población como es generación de empleo, gobernabilidad, agua potable y saneamiento básico, entre otros, elementos directamente relacionados con la satisfacción de las

³⁷ ALCALDÍA MUNICIPAL DE PASTO. Presupuesto de Ingresos y Gastos del Municipio de Pasto. Vigencia 2005

necesidades mínimas y prioritarias para obtener y mantener las condiciones de vida digna de sus ciudadanos .

Además, se debe tener en cuenta que los recursos que se destinan a salud y educación no van direccionados hacia las verdaderas necesidades en términos de acceso a los servicios y mejor calidad de los mismos, sino que su uso y destino va dirigido a pago de personal y prestaciones de ley.

Esta situación se evidencia de mejor manera si tenemos en cuenta que del 66.68% del eje de equidad y corresponsabilidad social, 69.33% educación para la vida con equidad, 16.03% futuro saludable, 11.31% gente saludable, 1.99% a vida saludable, 0.83% a equidad de género y acción solidaria, y 0.51% corresponde a seguridad alimentaría y nutricional.

Dentro del 69.33% de educación para la vida con equidad, el 97.67% se destina a pago de la prestación del servicio con recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, mientras tan solo el 2.3% se destina a mejorar la calidad y cobertura educativa y el 0.03% en modernización y fortalecimiento institucional.

En este sentido no solo se evidencia la falta de inversión en proyectos de desarrollo educativo, encaminados a fortalecer la calida de la educación e incentivar la investigación e innovación, sino por el contrario prácticamente todos los recursos se destinan gasto de personal docente, sueldos, sobresueldos, servicios personales asociados a la nomina, horas extras y días festivos parafiscales entre otras, la mayoría gastos de funcionamiento de este sector.

En el año 2005 se tuvo un total de gastos de \$195.845 millones. De los cuales el 40.75%, es decir \$79.810 millones, se destinaron para educación. Sin que ello se viera reflejado en una mejora de calidad de de la educación o unos niveles óptimos de cobertura. Básicamente porque casi la totalidad del rublo de educación, (\$77.979 millones), se destinaron al pago de la prestaron del servicio.

Prácticamente el 39.82% del total de gastos se destinan a pagar la nomina de docentes, funcionarios y administrativos del sector educación, con sus respectivas prestaciones de ley. Es decir, por cada 10 pesos que gasta el municipio, casi 4 pesos son producto de gastos de funcionamiento del sector educación.

Lo anterior, es un claro indicador de que el desbordante aumento del volumen de transferencias en los últimos años no esta encaminado hacia una verdadera inversión social, sino que es producto y esta orientado a financiar la gran cantidad de funciones que se le han ido delegando al municipio paulatinamente. Especialmente en cuanto hace referencia a educación, salud y agua potable.

Para el año 2005 el segundo renglón en el que más se invirtió fue en el componente de salud, con un 17.25% del total gastos, es decir \$33.774 millones.

De los cuales el 54,64% (\$18.455 millones), se destinan a la afiliación del régimen subsidiado, tanto para ampliación de coberturas, como para su continuidad.

El 28,15% de los gastos en salud (\$9.505 millones), son destinados a programas, campañas y aspectos concernientes al Plan de Atención Básica (PAB), que desarrolla la Dirección Municipal de Seguridad Social y Salud (DMSSS), así como para la compra de equipos y mejoramiento de la planta física.

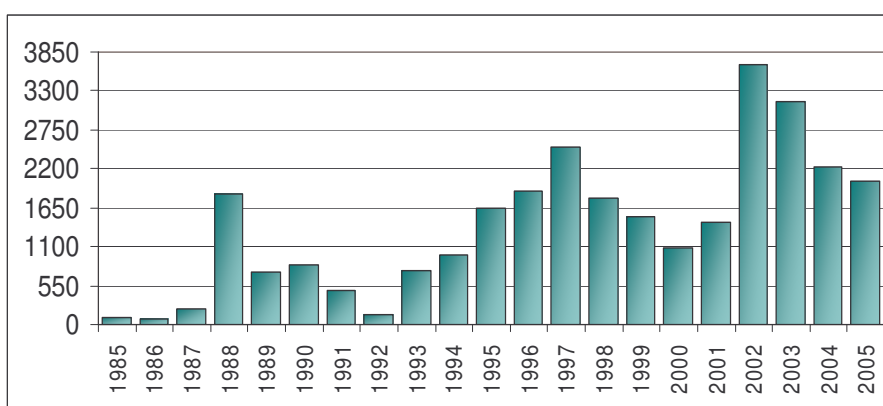
El restante 17,21% de los gastos en salud (\$5.813 millones), se utilizan en pago de personal del sector, con sus respectivas prestaciones de ley, así como a capacitación de los mismos y demás gastos de funcionamiento.

Además existen recursos de vigencias anteriores que se invirtieron en educación los cuales ascienden a \$9.763.745, y representan el 4,99% del total de gastos del municipio.

Si se suma los gastos de educación que se financiaron con recursos de la vigencia 2005 (40,75%) y los de vigencias anteriores (4,99%), más los gastos en salud (17,21%). Se observa que para el 2005 del total de gastos, el 62,95% se destinan únicamente a educación y salud, quedando tan solo el 37,05% para atender los demás sectores.

Este esquema corresponde a las asignaciones porcentuales que determina el Sistema General de Participaciones, en el cual se previó entre otras cosas, que propiciaría el desarrollo económico local, de manera que pudiesen incrementarse las rentas propias para inversión.

Gráfica 15. Gasto de inversión per cápita. Municipio de Pasto. 1985-2005



Fuente: Esta investigación. Con base en Presupuesto de Egresos Municipales y población DANE.

Dentro del municipio esta premisa se cumple en cierta medida, pues bien como se puede apreciar en el gráfico 15, el gasto por habitante a lo largo del periodo, ha presentado una tendencia oscilante, determinada por la implantación de las tres reformas más importantes del proceso de descentralización (ley 12/86, ley 60/93 y ley 715/2001).

Con el agravante de que el gasto por habitante ha sido muy bajo durante todo el periodo, ya que el más alto se presentó en el 2002 con \$ 3679 por habitante.

Desde 1985 hacía 1992 el gasto por habitante paso de \$109 a \$131, con un punto máximo en 1988 de \$1839.

Desde 1993 hacía 2000 el gasto por habitante paso de \$770 a \$1.077, con un punto máximo en 1997 de \$2515.

Desde 2001 hacía 2005 el gasto por habitante paso de \$1.453 a \$2.030, con un punto máximo en 2002 de \$3.679.

Así mismo, los resultados en materia de desarrollo reflejados en cifras de desempleo, pobreza, entre otros no ofrecen un buen panorama.

En este sentido, se puede decir que el gasto de inversión es muy bajo, en relación a los recursos transferidos, mucho más dado la concentración de recursos en el municipio, así como los indicadores de desarrollo en términos de mejor calidad de vida no corresponden con los objetivos que persigue el estado.

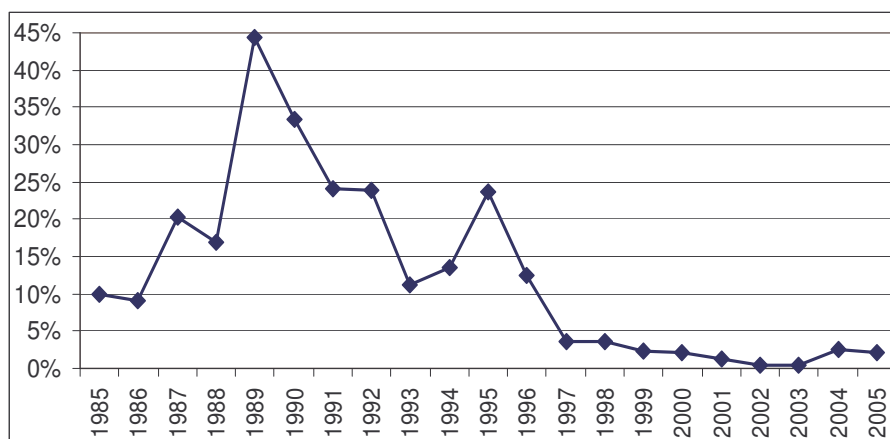
3.1.4 Endeudamiento municipal. La ley 358/97 definió la capacidad legal de endeudamiento (ley de semáforos). Los municipios pueden endeudarse internamente pero se debe establecer la capacidad de pago y controlar el endeudamiento inadecuado y riesgoso.

Dentro del municipio, como se puede apreciar en el gráfico 16 el porcentaje de participación de la deuda en los gastos totales ha disminuido considerablemente a partir de 1997, año a partir del cual la deuda viene siendo controlada.

Durante los primeros años del estudio, el servicio de la deuda pública constituía el principal obstáculo para el municipio en términos de inversión, ya que un alto porcentaje de los ingresos corrientes y de los créditos obtenidos se destinaba exclusivamente al pago de intereses.

En 1989 el saldo de la deuda como porcentaje de los gastos alcanzó su nivel más elevado (45%), y a partir de 1990, el municipio logra disminuir paulatinamente sus niveles de deuda, al tiempo que se fortalece los ingresos de transferencias.

Gráfica 16. Evolución de la deuda como porcentaje del total de gastos. Municipio de Pasto.1985-2005



Fuente: Esta investigación. Con base en Presupuesto de Egresos Municipales 1985-2005.

Hasta 1997 el saldo de la deuda representaba en promedio un 18.78% del total de gastos, mientras para el periodo 1998-2005 el porcentaje representa tan solo un 2.11%. Estos resultados evidencian que el municipio ha hecho un gran esfuerzo por mantener niveles de deuda adecuados.

El municipio logró superar satisfactoriamente el elevado endeudamiento, en parte amparado en las transferencias nacionales, así como los resultados obtenidos en cuanto a la generación de ingresos de capital derivadas de las operaciones propias del mercado.

Estos resultados corresponden al manejo macroeconómico que da el gobierno central a las finanzas de las entidades territoriales como mecanismo para financiar y respaldar un gasto creciente.

3.1.5 Comentarios finales. A nivel general, el proceso de descentralización produjo muy poca autonomía financiera local, derivada de bases tributarias locales poco dinámicas y un crecimiento elevado del gasto territorial que no logró ser financiado con las crecientes transferencias y que en un principio condujo a situaciones de endeudamiento que amenazaron la sostenibilidad financiera del municipio.

La descentralización propuso como objetivo, la autonomía financiera de los municipios a sabiendas de las disparidades fiscales existentes entre ellos, las cuales pretendieron ser corregidas con el sistema de transferencias. Los resultados financieros del municipio muestran por el contrario una peor situación.

En síntesis, las variables financieras permiten concluir lo siguiente: los ingresos tributarios han aumentado en términos reales; las transferencias también han aumentado, aunque su importancia dentro de los ingresos totales ha sido considerablemente mayor; los gastos de funcionamiento y la inversión también han crecido en términos reales, aunque el crecimiento de la segunda variable ha sido más dinámico, como resultado de que muchos de los gastos que correspondían a funcionamiento, se destinan ahora a inversión sujetos a las nuevas competencias y funciones que otorgan la normatividad.

Desde este punto de vista, puede afirmarse que la descentralización cumplió con el objetivo de fortalecer las rentas propias en mejora de la inversión local, sin embargo el grado de dependencia del municipio es cada vez mayor y la autonomía por lo tanto se pierde en relación a esta variable, generando por ende una negligencia en la obtención de los ingresos propios, amparada en las transferencias.

Las transferencias nacionales son un componente importante del presupuesto del municipio, lo cual es un claro indicador de que desde el punto de los ingresos no hay una verdadera descentralización sino más bien una desconcentración de recursos

El proceso planteado como descentralizador corresponde más bien a una gestión desconcentrada de los servicios que por ley le han correspondido al estado, las decisiones de política económica continúan centralizadas de acuerdo con los requerimientos de una nueva fase del capital.

La reforma persigue dos claros objetivos: descargar en la comunidad el peso de la responsabilidad en la prestación de los servicios públicos, cuya ausencia o ineficiencia ha sido el motor de un alto porcentaje de protestas populares, trasladando el problema a nivel local, y transferir recursos que no compensan las nuevas cargas municipales.

La autonomía financiera, no se lleva a cabo dentro del municipio ya que no goza de autonomía para imponer sus ingresos propios, y el peso de los mismos sigue siendo mínimo dentro de la estructura presupuestal; mientras, las transferencias nacionales, las cuales por el contrario tienen mucho peso, están fuertemente condicionadas por la ley.

3.2 INDICADORES DE DESEMPEÑO SECTORIAL

3.2.1 Salud La Descentralización de la Salud en Colombia, se inició con el Decreto 77 de 1987, cuando se entregó a los municipios la competencia para construir, dotar y mantener puestos, centros de salud y hospitales locales.

Dentro del municipio, con la implementación de la Ley 100 de 1993, se introdujeron cambios fundamentales en la estructura del sistema de seguridad social en salud.

La infraestructura física y la dotación, entre otros aspectos, de las instituciones prestadoras del servicio presentaban un alto grado de desactualización, por lo que fue necesario tomar acciones de adecuación para responder de manera técnica, tecnológica y asistencial a la prestación del servicio de salud.

El crecimiento de la infraestructura física se hizo sin tener en cuenta una correcta planeación de la inversión, generando inversiones innecesarias, proyectos sobredimensionados, construcciones de mala calidad o intervenciones a elevados costos que no cumplían con los requisitos mínimos legales.

Pese a estos inconvenientes, el sector salud ha logrado avanzar en pro de un mejor servicio a la ciudadanía y hoy en día presenta un adecuado esquema institucional aunque presenta algunas fallas desde el punto de vista administrativo ha sido eficaz en el cumplimiento de algunos planes y proyectos como la ampliación de cobertura, readecuación de algunos puestos de salud, dotación de puestos de salud en sectores importantes del municipio, y el cumplimiento de campañas y brigadas de salud.

A nivel institucional, el Municipio de Pasto cuenta con instituciones de los tres niveles de complejidad,

En cuanto a los Centros y Puestos de Salud, hacia 1985 la secretaria asumió bajo su responsabilidad seis puestos de salud y cinco centros de salud, para 1990 el inventario de recursos institucionales se había ampliado a 5 hospitales, 2 clínicas, 11 puestos de salud y 3 centros de salud ³⁸ y para 1998 existían 21 organismos de salud, 7 centros urbanos, 7 centros rurales, 4 puestos de salud rurales, 2 puestos urbanos y un centro especializado de cirugía ambulatoria. ³⁹

Como resultado de lo anterior para los últimos años la cobertura del servicio ha alcanzado 113.619 afiliados a régimen subsidiado para 2005⁴⁰ y 150.380 afiliados

³⁸ ALCALDIA DE PASTO. Anuario estadístico 1990-1992. Municipio de Pasto. Oficina de planeación municipal

³⁹ CONTRALORÍA GENERAL DE PASTO. Informe Fiscal Y De Gestión .1998 San Juan De Pasto, 1999.p.12

⁴⁰ Indicadores de Salud 2.005, IDSN.

en régimen contributivo⁴¹, demostrando el gran avance del municipio en términos de cobertura.

En cuanto a participación comunitaria, el decreto 1216/1989 crea y reglamenta la participación de la comunidad en el cuidado de la salud mediante los comités de participación comunitaria, norma que se amplía y perfecciona en el decreto 1416/1990, creando los consejos comunitarios locales.

Si bien el proceso normativo se ha convertido en un proceso formal de acumulación de papeles que no garantizan la mejor gestión administrativa y técnica del sector, se ha observado que es asumir las competencias lo que desata un proceso de desarrollo institucional y de capacidad técnica.⁴²

Sin embargo, a pesar de las mejoras realizadas es un proceso que aun se está consolidando y por lo tanto se requiere que tanto el gobierno central y las entidades territoriales se comprometan en la consecución de los objetivos, llevando procesos transparentes en beneficio de la comunidad. Como también una mayor información acerca de los beneficios que conlleva la ley, ya que en algunos casos esta falta de información no permite dar continuidad al proceso.

3.2.2 Educación. El proceso descentralizador en el sector inicia con la Ley 12 de 1986, con la cual se entregó a los municipios la competencia de construir y mantener la infraestructura educativa, a través de la cesión de recursos del IVA; función que cumplía el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares - ICCE, que desapareció mediante el decreto 77 de 1987, en su lugar se crea la dirección general de construcciones escolares en el ministerio de educación nacional.

Hasta el año de 1989 la educación en el Municipio de Pasto es un asunto que se maneja desde la Secretarías de Gobierno Municipal a través de la Sección de Educación, para el control del cumplimiento de los programas nacionales de educación.

A partir de 1990 se crea la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN MUNICIPAL DE PASTO, en 1995 se reestructura con la creación de una planta de personal complementaria.

⁴¹ Oficina de Aseguramiento IDSN Año 2005

⁴² JARAMILLO PEREZ, Iván. Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Evaluación de la descentralización en salud en Colombia (Documento elaborado por la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP) República de Colombia.. Serie archivos de economía. Documento 170. 3° de Diciembre de 2001.p.48

En el año de 1997, el Municipio de Pasto inició un proceso para lograr la autonomía de la administración educativa con el propósito de acercar el servicio educativo a la comunidad y así poder alcanzar mayores niveles de eficiencia y garantizar la participación efectiva de los actores en la toma de decisiones acordes a la realidad.

De acuerdo con el principio de descentralización educativa, el municipio de Pasto asumió la autonomía para la prestación del servicio público educativo mediante Ordenanza 050 del 12 de diciembre de 1997.

Se ha logrado hasta la fecha consolidar parcialmente el proceso de descentralización educativa, mediante la entrega formal al Municipio por parte del Departamento de 12 plantas físicas nacionales y nacionalizadas y de las competencias de la planta de personal docente; directivo docente y administrativo

En la exposición de motivos de reforma a la ley 60 se señala⁴³: a pesar del significativo incremento real de los recursos destinados a educación, de cerca del 30% entre 1995 y 2000, alrededor de 2.300.000 niños colombianos aún están por fuera del servicio educativo. Y lo que es aún más grave, las cifras disponibles muestran que la calidad de la educación pública ha caído en ese mismo período.

En materia de cobertura, la normatividad hasta la fecha se ha concretizado en un escaso avance. En el transcurso de los últimos años la cobertura del servicio educativo no ha evolucionado con el dinamismo esperado, factores como el crecimiento poblacional, la falta de recursos económicos, deficiente gestión administrativa han incidido en el logro de resultados eficientes.

La cobertura en educación preescolar paso de 25% en 1988 a 18.3 % en 1992, 31.5 % en 1995 y 32.3% en 1998.

La cobertura en primaria paso de 39% en 1988 a 31.1 % en 1992, 83.1% en 1995 y 86.1% en 1998.

La cobertura en secundaria de 33 % en 1988 a 32.2% en 1992 a 60% en 1995 y 68.3% en 1998.

En los últimos años en nivel de cobertura educativa ha aumentado hasta alcanzar el 91.25%, sin embargo en cuanto a calidad se refiere el municipio sigue presentando deficiencias, ya que de acuerdo con el SIGER⁴⁴ a nivel de educación

⁴³ SANTA MARIA SALAMANCA, Mauricio; CAMACHO ALVAREZ, Patricia y ARIAS DUARTE, José Fernando. Exposición de Motivos de la Reforma a la Ley 60 de 1993. Sector Educación y Sector Salud (Documento elaborado por la Dirección de Desarrollo Social del DNP). Republica de Colombia, Documento 173 de 21 de Diciembre de 2001.p.1

formal el municipio no cuenta con ninguna institución en categoría muy superior, tan solo tres se encuentran en categoría superior, cuatro en categoría alta y las 14 restantes en una categoría media.

En el nivel municipal, al haber destinado las participaciones municipales a vinculación de docentes, han dejado desprotegida la posibilidad de realizar inversión en otros aspectos como la infraestructura, mantenimiento, los textos y dotaciones pedagógicas.

La descentralización en el sector educación, se caracteriza por desconcentrar al nivel municipal, las decisiones relativas a la administración de personal y la definición de presupuestos para gastos diferentes a los de personal; de la misma manera se descentralizan estas labores de planeación, sin embargo la planeación integral del sector solo puede hacerse desde el nivel nacional. Las determinaciones sobre asuntos curriculares se mantienen en el nivel central.

3.2.3 Agua potable y saneamiento básico. El decreto 77 de 1987 (Cáp. 3) otorga a los municipios los servicios de acueducto, alcantarillado y saneamiento básico, mataderos públicos, aseo urbano y plazas de mercado, suprimiendo las funciones al Instituto Nacional De Fomento Municipal (INSFOPAL), el cual venía cumpliendo estas funciones.

Dentro del municipio de pasto la provisión del servicio de agua potable y alcantarillado esta a cargo de EMPOPASTO.

Hasta 1998, la Empresa no trabajaba sobre objetivos ni metas. Los únicos indicadores de gestión que se conocen son los que fueron suministrados por los organismos que regulan su acción, los cuales se definían por la Oficina de Planeación, sobre los formatos enviados por estas entidades.

Más que políticas de carácter institucional, se desarrollaban proyectos particulares que respondieron a las propuestas administrativas de los gerentes o los programas de gobierno de los alcaldes.

Adicionalmente, la Empresa carecía de políticas de desarrollo de personal que permitieran generar procesos de transformación interna encaminados al logro de mayor eficiencia.

Hacia 1996, ante la situación de la Empresa, Planeación Nacional contrató un estudio con la firma "Deloitte Touche Tohmatsu" sobre participación público privada. Se propone la participación privada en la Empresa, frente a lo cual la administración, con un equipo de asesores, analizó las ventajas y desventajas que

⁴⁴ ALCALDIA MUNICIPAL DE PASTO. Sistema de información de resultados de la gestión pública. (SIGER). 2004. p.25

dicha situación traería, concluyendo que no sería beneficiosa para el municipio de Pasto. Por ello se implementó un Modelo de Gestión con la connotación de Empresa Pública, manteniendo la institucionalidad jurídica.

Si bien la prestación del servicio ha mejorado en los últimos años en cuanto a calidad, y cobertura, aun presenta serias fallas, entre ellas los elevados costos tarifarios que deben ser asumidos por los usuarios.

La cobertura en agua potable se ha incrementado desde el inicio del proceso, de manera que para 1989 la cobertura era de 200.692 habitantes, representando el 83.7% de la población urbana total. En ese momento se presentaban serios problemas de calidad, captación y suministro debido a la inadecuada infraestructura de almacenamiento, el deterioro de la cuenca del río pasto y la deficiente red de distribución domiciliaria.

A noviembre de 2006 la cobertura alcanza un 92.61% del total de la población urbana total, con un calidad en pruebas físico- químicas de 100% en planta y 99.71% en red (domicilio).

Empopasto presta paralelamente el servicio de alcantarillado, con un cubrimiento hacia 1989 de 35.270 viviendas que equivale al 82.35% de la existencia total del municipio. A noviembre de 2006 la cobertura ha alcanzado el 92.38% del total.

Si bien la calidad y prestación del servicio ha mejorado, el municipio y la empresa se enfrenta a problemas de otro orden como son la construcción de nuevas infraestructuras y redes problemas de mantenimiento y reposición de lo ya construido, ligado directamente al tema de las pérdidas de agua.

3.2.4 Comentarios finales. Para el gobierno central, el fortalecimiento administrativo y financiero de los municipios derivados de una mayor disponibilidad de recursos y autonomía en el gasto se constituía en el objetivo central para alcanzar mejores resultados en términos de cobertura y calidad de los servicios, lucha contra la pobreza, generación de empleo, y reconciliación nacional al establecer una relación más directa entre la comunidad participante y el Estado.

Se suponía que la mayor disponibilidad de recursos en el nivel municipal, permitirían mejorar la cobertura y eficiencia en la prestación del servicio, en especial en las ciudades pequeñas e intermedias. Para ello se buscaría una mayor eficiencia en el gasto municipal y la racionalización de los procesos de gestión.

Bajo el argumento de debilidades a nivel de capacidad de gestión de las entidades territoriales y la interferencia de intereses clientelistas y “politiqueros” ha establecido distintos mecanismos tendientes a conservar o retomar el control en la toma de decisiones referidas a los aspectos más importantes de la provisión de los servicios.

El municipio ha visto aumentar los recursos transferidos a los principales sectores, sin embargo si se analiza la normatividad concerniente a cada uno de ellos se puede precisar que tanto las nuevas funciones y competencias asignadas necesitan una cantidad mayor de los recursos transferidos, así como mayor autonomía en la forma como se distribuyen los recursos dependiendo de las necesidades y requerimientos de cada sector y de la ciudadanía.

4. ASPECTOS FISCALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL MUNICIPIO DE PASTO

La evaluación fiscal comprende el análisis de la ejecución, evolución y estructura de los principales tributos del Municipio de Pasto durante el periodo 1985 – 2005.

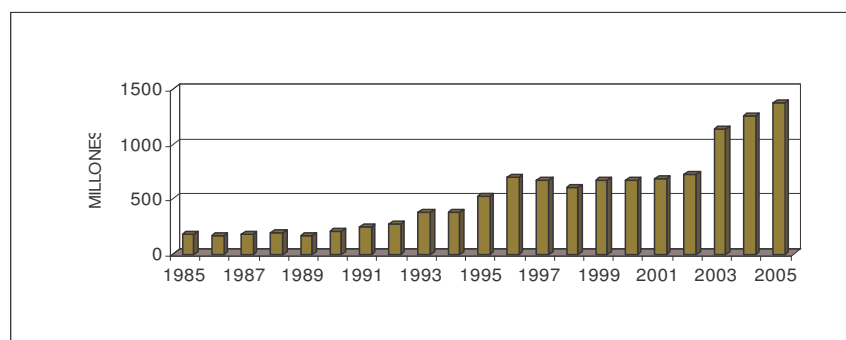
4.1 INGRESOS TRIBUTARIOS

En el caso de los tributos Municipales la base tributaria está constituida fundamentalmente, por impuestos a la tenencia de predios, al desarrollo de actividades comerciales e industriales y a la circulación de vehículos particulares, y en los últimos años la implementación de La Sobretasa a la Gasolina.

La ley 14 de 1983 constituye la principal norma que fortalece la tributación local, mediante el incremento de las tarifas y el aumento de la base gravable de los principales impuestos del Municipio, teniendo repercusión inmediata y conservando aún hasta el momento su estructura, a la cual tan solo se han realizado modificaciones que a partir de 1996 reposan en el Estatuto Tributario y el Código De Rentas Del Municipio De Pasto.

El grafico 17 muestra la evolución de los ingresos tributarios durante el periodo 1985-2005

Gráfico 17. Evolución de los ingresos tributarios del municipio de Pasto. 1985-2005



Fuente: Esta investigación. Con base en Presupuesto de ingresos Municipales 1985-2005.

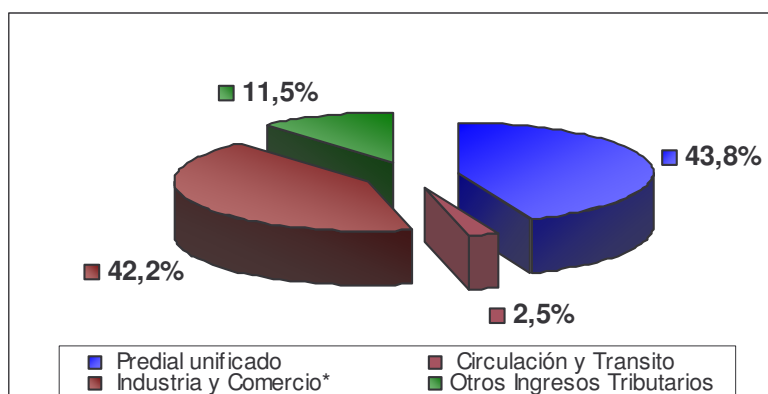
El total de ingresos tributarios, en cifras reales han presentado un crecimiento constante durante todo el periodo, incrementándose en más de siete veces su valor inicial, con una tasa de crecimiento promedio anual de 10.67%.

Mediante la ley 14/83, la tributación local se fortaleció significativamente representando en promedio durante el período de análisis (Predial, Industria y Comercio, Circulación y Transito), un 88.51% del total de ingresos tributarios y ampliándose considerablemente al recaudo de los ingresos locales. (Ver gráfico 18).

Los otros ingresos tributarios representan el 11.49% del total de ingresos tributarios los cuales pese a estar compuestos por un amplio número de tributos su recaudo es poco significativo.

A partir del 2003 el incremento de los ingresos tributarios es notorio, producto de la incorporación de la sobretasa a la gasolina como un ingreso tributario.

Gráfico 18. Composición promedio de los ingresos tributarios del municipio de Pasto.1985-2005



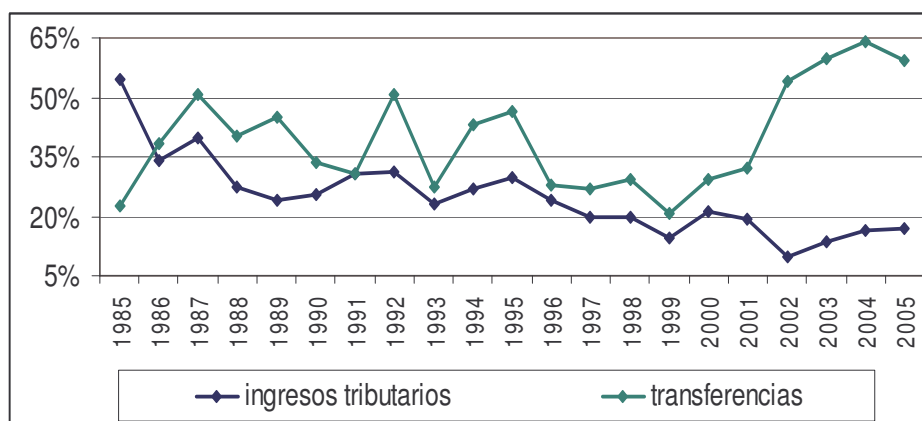
Fuente: Esta investigación. Con base en Presupuesto de ingresos Municipales

A pesar del incremento de los ingresos tributarios su peso dentro del total de ingresos ha disminuido considerablemente, pasando de representar el 54.69% en 1985 a un 17.07% en 2005. (Anexo E)

Al comparar su participación con el peso de las transferencias respecto de los ingresos totales se puede observar una recomposición de la estructura de los ingresos, dependiendo cada vez más de las transferencias, participación que representa un 22.69% en 1985 y 59.21% en 2005. (Gráfica 19)

Esta situación corresponde a un problema de estructura en el diseño de la tributación local y nacional, en la cual se deja en manos de la nación el recaudo de los tributos de mayor eficiencia como son el IVA, la renta, transacciones financieras, etc., mientras al municipio le corresponde el recaudo de una serie de tributos de estructura antitécnica y de difícil recaudación.

Gráfico 19. Participación de los ingresos tributarios y las transferencias en el total de ingresos del municipio de Pasto.1985-2005



Fuente: Esta investigación. Con base en Presupuesto de ingresos Municipales

Si se tiene en cuenta que de cada \$100 que el estado recauda de fuente tributaria, la nación recauda \$81, los municipios \$12 y los departamentos solo \$7,⁴⁵ el desequilibrio generado es muy alto; por ello se hace necesario que la nación compense a las entidades territoriales.

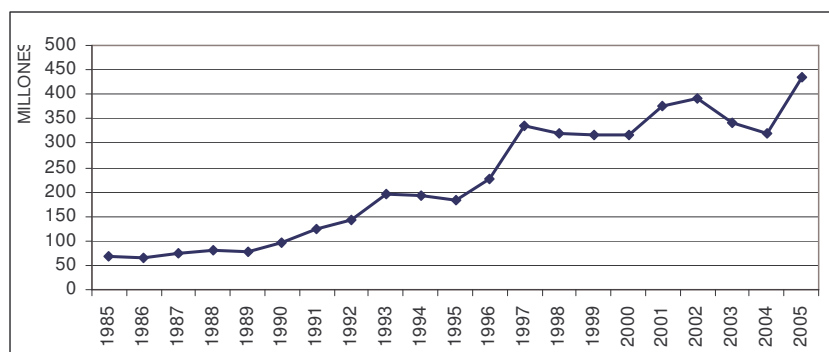
4.1.1 Impuesto predial unificado. El Predial Unificado es un impuesto que está supeditado a un mecanismo centralizado de cobro; a excepción de ciudades como Bogotá, Cali, Medellín y los Municipios de Antioquia que tienen sus propios mecanismos de catastro, lo que genera desactualización y lentitud en el recaudo.

La Ley 14/83, teniendo en cuenta la destinación económica de los predios fijó tarifas que oscilaron entre 4 y 12 por mil, para 1990 la ley 44 establece el Impuesto Predial Unificado que oscila de 1 a 16 por mil sobre el avalúo catastral, el cual se mantiene hasta la fecha.

Durante el período de estudio, ha crecido en más de 6 veces la recaudación inicial al pasar de \$ 66.912.000 en 1985 a \$ 434.375.000 en el 2005; y se ha convertido en la principal fuente de recaudación de los ingresos locales, junto a Industria y Comercio al aportar en promedio el 43.77% y 42.24% del total de los ingresos tributarios, respectivamente (gráfico 18).

⁴⁵ FEDERACIÓN NACIONAL DE MUNICIPIOS. ¿Reforma al régimen de transferencias o recentralización del gasto? Miércoles, 27 de diciembre de 2006.en línea: www.fcm.org.co. consultado 5 de febrero de 2007

Gráfico 20. Evolución del recaudo del impuesto predial en el municipio de Pasto. 1985-2005



Fuente: Esta investigación. Con base en Presupuesto de ingresos Municipales

El impuesto ha presentado diferentes fluctuaciones, explicado tanto por la implementación de la legislación como por aspectos coyunturales. Así entre 1985 y 1992 se presenta un crecimiento constante a una tasa promedio anual de 11.29% efecto coyuntural de la aplicación de la ley 14/83, ya que previamente a su aplicación, el impuesto presentó crecimientos nulos e incluso negativos.(Ver gráfico 20)

Para 1993, el recaudo del impuesto se incremento en 38.31% con respecto al año anterior, debido a un aumento significativo del número de predios que tributaron, pasando de 26.000 a 32.000 predios.

Para los 2 años siguientes , presenta un leve decrecimiento de 2.19% y 4.78% respectivamente , explicado básicamente por la falta de información suministrada por la administración municipal respecto a las fechas estipuladas para el pago del impuesto, lo cual ocasiono un aumento en el número de predios morosos.

Durante los últimos años, el auge de la construcción, producto de la expansión urbanística ha propiciado el incremento del recaudo del Impuesto Predial. A nivel rural existen 29.568 y en lo urbano 73.170, para un total de 102.738 predios en el 2005.⁴⁶

Se destaca el incremento del impuesto predial durante el 2005, debido principalmente a los ajustes en la estratificación socioeconómica.

En términos generales, el impuesto ha presentado un crecimiento aceptable, sin embargo si se analiza como porcentaje de participación del total de ingresos, se puede observar que para 1985 representaba el 20.29%, mientras para 2005 representó tan solo el 5.39%; indicador claro de la perdida de autonomía en la

⁴⁶ ALCALDÍA MUNICIPAL DE PASTO. Subsecretaria De Rentas e Impuestos Municipales.

generación de ingresos propios en relación a los recursos provenientes de la nación.

Por otra parte, los niveles de recaudo, aunque han aumentado, no son óptimos y ha faltado gestión para fortalecer aspectos como el área de cobranzas, el manejo sistematizado de los tributos a través de programas que permitan hacer seguimiento y control a los usuarios, la realización de programas de formación de los ciudadanos y la actualización del catastro, entre otros.

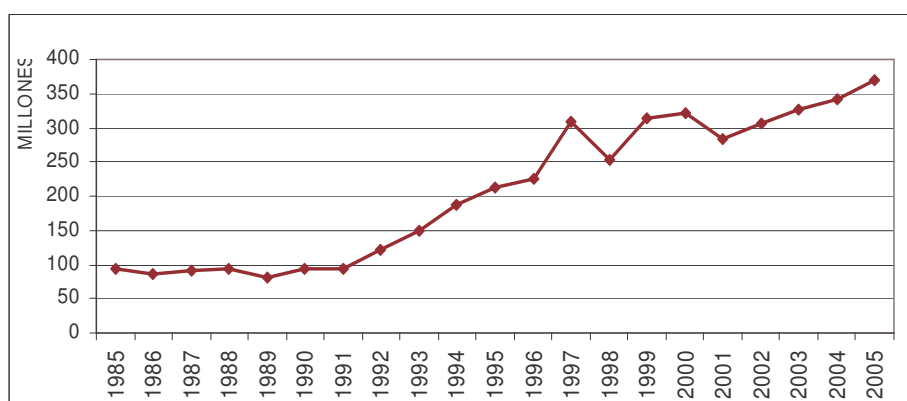
4.1.2 Impuesto de industria y comercio. La ley 14/83 modifica el Impuesto de Industria y Comercio mediante la unificación de tarifas y la expansión de la base gravable, posibilitando un incremento significativo en el recaudo.

Este impuesto representa una contribución importante, por cuanto recae sobre el sector comercial, principal actividad del Municipio.

Su recaudo en 1985 representaba el 27.98% del total de ingresos, mientras para 2005, su participación es de tan solo 4.6%, disminución considerable, explicada fundamentalmente por el incremento de los ingresos por vía de las transferencias provenientes de la nación.

Dentro de esta disminución se puede fácilmente crear una ilusión de pereza fiscal en el recaudo del impuesto, sin embargo al analizar su crecimiento durante todo el periodo, se observa un incremento considerable a pasar de \$92.499.000 a \$370.070.000, representando un crecimiento promedio anual de 7.5 % para el periodo de estudio. (Ver grafico 21).

Gráfico 21. Evolución del recaudo del impuesto de industria y comercio en el municipio de Pasto. 1985-2005



Fuente: Esta investigación. Con base en Presupuesto de ingresos Municipales.

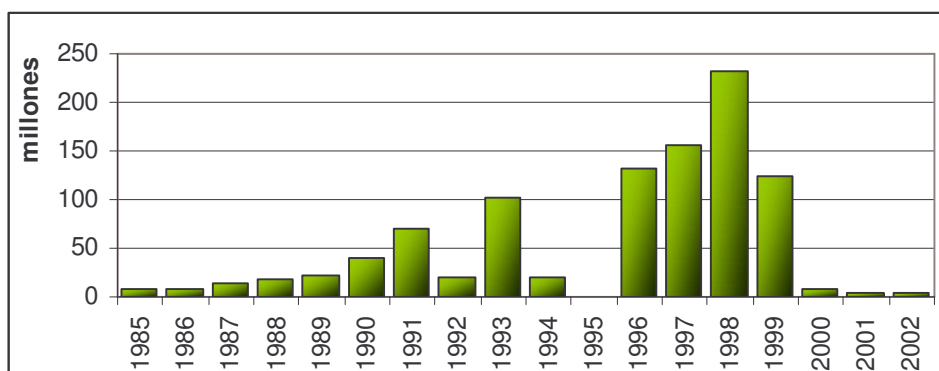
Este crecimiento responde a efectos coyunturales como el incremento del número de contribuyentes (los cuales pasaron de 4.600 establecimientos a 8 mil establecimientos hacia 1994), la reacción de los contribuyentes frente a la autoliquidación en la declaración privada del impuesto con base al total de ingresos brutos, para 1995, la reactivación de la economía, así como la tributación de empresas como Liconar y Cedenar.

En los últimos años, la administración municipal ha venido realizando un mayor control, del número de establecimientos que deben tributar, el cobro coactivo a los contribuyentes morosos, así como la sistematización de la información a partir de 1996, entre otros.

4.1.3 Circulación y tránsito. Este impuesto es el tercero en importancia, sin embargo su contribución frente al total de ingresos tributarios en comparación al Impuesto Predial e Industria y Comercio es poco significativa, representando en promedio tan solo un 2.49% del total de los ingresos tributarios. (Ver gráfica 18)

Cabe señalar que el promedio se ve afectado negativamente por los valores nulos que a partir del año 2002 se registran en su cuenta, producto de la desaparición de la misma dentro de los ingresos tributarios.

Gráfico 22. Evolución del recaudo de circulación y tránsito en el municipio de Pasto. 1985-2005



Fuente: Esta investigación. Con base en Presupuesto de ingresos Municipales.

Este impuesto ha presentado un comportamiento fluctuante a lo largo del periodo. Para 1985 su tarifa es modificada, sin embargo su efecto no es inmediato, tan solo a partir de 1987 la norma logra incrementar el recaudo del impuesto, presentando un crecimiento moderado, hasta alcanzar un crecimiento máximo de 48.96% en 1991.

Para 1992 la nueva secretaria de tránsito y transporte asume el proceso de liquidación del impuesto presentándose una disminución en el recaudo de 77.58%,

ingresando \$14.139.000 menos que al año inmediatamente anterior, al pasar de \$18.226.000 a \$4.087.000. (Ver tabla 3).

Desde entonces el comportamiento del impuesto ha presentando picos muy disímiles, que se reflejan en efectos circunstanciales, así, la tasa negativa de 1992 fue algo coyuntural, recuperando en 1993 su dinámica, alcanzando una tasa de crecimiento de 330.87%, monto ligeramente inferior a 1992 (\$17.609.000 para 1993).

Nuevamente en 1994, el impuesto presenta una disminución considerable de 83.62% respecto al año anterior, alcanzando un monto de tan solo \$ 2.884.000.

Para 1995 su recaudo registra un valor nulo, incrementándose para 1996 hasta alcanzar un monto de \$ 11.940.000, dinámica de crecimiento que se mantiene hasta 1998 con un monto máximo de \$15.159.000, para luego decaer en los años siguientes hasta recaudar tan solo \$142.000 en el año 2002.

A partir de este año el Municipio fusiona este impuesto con el Impuesto de Timbre Nacional Sobre Vehículos Automotores en la llamada Participación en el Impuesto Sobre Vehículos Automotores, quedando una tarifa del 2 por mil sobre el valor comercial del vehículo (ley 488 de 1998.art.138).

A partir de la vigencia de esta norma se observa una disminución considerable del recaudo, presentando tasas negativas de crecimiento, muy por debajo del ritmo de años anteriores.

En promedio el volumen de recaudo a partir del 2000 es de tan solo \$260.000, muy por debajo del promedio general siendo de \$ 8.139.558.

A partir de 2003, desaparece este impuesto como componente de los ingresos tributarios.

A pesar de ser históricamente un impuesto de importancia para el Municipio se ha caracterizado por presentar grandes variaciones en su recaudo, afectado principalmente por medidas que responden a criterios coyunturales y no ha una verdadera planificación.

Desde 1985 hacía la fecha, el Municipio de Pasto ha incrementado significativamente la tenencia de vehículos automotores, sin embargo esto no se refleja en la dinámica del impuesto y aun menos en su uso en la provisión por parte del municipio de espacios acordes a este crecimiento y mejora de las vías de circulación local.

En este sentido, la acrecentada circulación de vehículos exige mayor espacio vial y de estacionamiento. Las falencias de la viabilidad se producen tanto en términos

de escasez relativa frente al volumen de los flujos motorizados, como también en lo que se refiere a su mantenimiento.

Una parte considerable de las calles tiene habitualmente sus áreas de rodamiento en muy mal estado debido a la obsolescencia y a un uso intensivo de ellas, mientras que normalmente en los sectores que habita la población más pobre existe una carencia evidente de las vías pavimentadas.

4.1.4 Otros ingresos tributarios. En esta categoría se agrupan el resto de impuestos, que constituyen un amplio número de tributos entre los cuales se encuentran: degüello de ganado menor, delineación y urbanismo, ocupación de vías, vallas y publicidad, extracción de materiales, sobretasa bomberil, sobretasa de consumo de gasolina motor, estampillas pro electrificación rural, estampillas pro cultura, pesas y medidas, registro de patentes y marcas, uso del subsuelo, entre otros.

La categoría que agrupa otros ingresos tributarios representan el 11.49% del total de los ingresos tributarios, un porcentaje mínimo si se tiene en cuenta el gran número de impuestos que integran esta categoría, los cuales vistos de manera individual aportan menos del uno por ciento al total de ingresos tributarios. (Gráfica 17)

Con ello se demuestra claramente la deficiente estructura tributaria del Municipio.

Cabe destacar que este porcentaje se amplía considerablemente por la incorporación a partir del año 2003 de La Sobretasa a la Gasolina, ya que sin su aporte tan solo representarían el 6.10% de los ingresos tributarios.

4.1.5 La sobretasa a la gasolina. La sobretasa a la gasolina es un impuesto flexible que fortalece consistentemente los ingresos tributarios, al aportar un volumen considerable de ingresos desde el momento de su incorporación.

Para el año 2003 su aporte fue de \$ 434.196.000, \$ 509.549.000 en el año 2004 y \$ 475.265.000 en el año 2005.

Entre sus beneficios además del importante aporte a los ingresos del Municipio, se suma el hecho de que es pagado directamente por los grandes distribuidores de gasolina (TERPEL, TEXACO, ESSO Y MOBIL), lo cual evita gastos por recaudo y mora en el pago.

Pese a ello también se ve afectado por diversos problemas entre ellos el de mayor importancia el consumo de gasolina de contrabando, problema que se agrava al ser zona de frontera.

Por cuestiones de normatividad en cuanto a las definiciones tributarias este impuesto ha pasado de pertenecer a los ingresos no tributarios a los tributarios, pero sin dejar de pertenecer a los ingresos corrientes.

4.1.6 Comentarios finales. Si bien la ley 14 de 1983 y sus modificaciones logró incrementar los recursos propios, no abre la posibilidad de llevar a cabo una verdadera política tributaria local, el fortalecimiento de los recursos no va acompañado de una transferencia de autonomía.

Esta implicaría que el municipio fuera libre tanto para cobrar impuestos como para gastar sus recursos, puesto que el diseño de estrategias por parte del gobierno central no corresponden con la realidad, y por el contrario del objetivo que persiguen terminan convirtiendo a los municipios en apéndices del gobierno central y cuyo peso fiscal debe ser soportado por el mismo por vía de transferencias.

Se puede afirmar que los ingresos tributarios han presentado un incremento, producto de la normatividad nacional, la cual va encaminada a fortalecer los recursos de las grandes capitales, ya que se apoya en el Impuesto Predial, Industria y Comercio, Circulación y Transito, y recientemente La Sobretasa a la Gasolina.

Si bien estos impuestos favorecen las grandes ciudades, no sucede lo mismo en los municipios pequeños e incluso en los municipios medianos esta normatividad tiene un efecto mínimo.

En el Impuesto Predial por ejemplo el nivel de urbanización y su valorización contribuye de manera notoria en la recaudación del impuesto en las grandes ciudades donde su ritmo de crecimiento es muy alto, sin embargo en municipios de menor tamaño el crecimiento urbanístico presenta una menor dinámica y por ende su recaudación es baja, vinculada en algunos casos tan solo a la valorización de los predios existentes.

Para el caso del impuesto de Industria y Comercio, de igual manera el desarrollo comercial de la ciudad debe ser alto para que este impuesto tenga impacto en las rentas Municipales.

De la misma manera el Impuesto de Circulación y Transito, así como La Sobretasa a la Gasolina tiene un impacto positivo y notorio en donde se concentra la mayor cantidad de vehículos.

En el caso particular del departamento de Nariño se puede observar la existencia de Municipios de tendencia netamente agrícola, o vinculados a la tenencia de cultivos ilícitos, en los cuales la actividad comercial es mínima, el desarrollo urbanístico no es notorio y existe poca cantidad de vehículos y por lo tanto la

tributación local presenta un comportamiento inelástico con respecto a la normatividad y su crecimiento se ve sujeto al incremento de tarifas.

En razón a ello, se puede decir que el proceso de descentralización se ha interesado por una distribución con criterios técnicos más que de estructura y funcionalidad, dejando de lado la heterogeneidad territorial, las diferencias económicas, políticas, sociales, territoriales, espaciales e institucionales de las regiones.

Por esta razón, se debería revisar la normatividad actual y más que un incremento de los recursos enfocar esfuerzos hacia el uso de los recursos existentes teniendo en cuenta las necesidades y condiciones de cada municipio, de manera que estos recursos tengan impacto positivo en su desarrollo.

Para ello es necesario que exista una verdadera autonomía en cuanto a la delegación de la gestión en manos de la respectiva Administración Municipal con la participación activa de la comunidad, de manera que cada Municipio gestione y dirija su desarrollo, reduciendo las funciones del gobierno central a la fiscalización de la gestión y la evaluación de los resultados alcanzados.

Esta participación debe ser el resultado de la iniciativa de la comunidad mediante la organización, ella debe involucrarse en la discusión de los problemas de su municipio y la Administración Municipal debe ser conciente de que se necesita también de la idea y la opinión de las propias comunidades, para diseñar políticas que satisfagan las verdaderas necesidades de su municipio y su gente.

También es importante la capacitación constante, así como el diseño de incentivos, en la medida que cada Municipio avance en el proceso, de la misma manera la comunidad es el principal elemento a tener en cuenta en cuanto a que los proyectos y programas realmente se lleven a cabo y que se obtengan los alcances deseados.

5. ASPECTOS POLITICOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL MUNICIPIO DE PASTO

La descentralización en Colombia, se ha fundamentado principalmente en aspectos políticos y normativos, los cuales se plantearon servirían de base para desarrollar el proceso.

En la década del ochenta se modificó la Constitución vigente para establecer entre otras, la elección popular de alcaldes, el referéndum o consulta popular y se expiden las leyes 11/86 sobre participación comunitaria.

Estos aspectos fueron complementados con la nueva Constitución Política en 1991, intentando romper la estructura centralista del régimen político, para que los alcaldes se volvieran interlocutores válidos de la comunidad y dando a éstas mayores herramientas legales de participación y control. A la vez los alcaldes se transforman en interlocutores con respaldo popular, mediante la elección popular.

La Constitución de 1991 también ordenó la elección popular de los gobernadores y los mecanismos de participación política; la ley 134 de 1994 que reglamentó los mecanismos de participación política y la ley 136 de 1994, que revisó y ajustó los mecanismos iniciales de participación de la descentralización.

Si bien la elección popular de alcaldes y la participación ciudadana son elementos importantes en la consolidación de la democracia local, no son suficientes, y mucho menos son garantes de autonomía local.

Aunque los alcaldes y el concejo sean elegidos popularmente existen vicios políticos de fondo que deterioran el proceso democrático como son el clientelismo, la corrupción, la falta de decisión de la comunidad para empoderarse de sus necesidades y realizar acciones eficaces y efectivas en pro del desarrollo social.

A lo anterior se suma, el avance del centralismo disfrazado, en el cual sigue siendo el gobierno central quien toma las decisiones trascendentales para el desarrollo local.

Los mecanismos de participación no han logrado los efectos esperados, bien por que la información no ha sido suficiente para que la comunidad conozca sus derechos o porque la credibilidad en los mismos es mínima, y en el peor de los casos porque su legitimidad frente a la ciudadanía es cuestionable.

No todos los sectores sociales ni grupos poblacionales cuentan con las mismas posibilidades de participación; los sectores populares no tienen acceso al poder, carecen de canales y representantes con los cuales puedan mantener vínculos y participación en los procesos decisorios.

Los representantes electos no llenan las expectativas totales de la ciudadanía en materia de resultados. No existe una verdadera renovación política que le permita a los electores tener alternativas viables a la hora de elegir.

En consecuencia en tanto no se cambie la estructura de la democracia representativa y el fundamento del carácter de la elección popular, la medida seguirá sujeta a los vicios de la política tradicional.

La descentralización facilitó de manera formal la elección popular y los mecanismos de participación ciudadana, corresponde a los dirigentes y a la ciudadanía hacer un uso adecuado de estos instrumentos.

5.1 DEMOCRACÍA

La esencia del sistema democrático supone la participación de la población en el nombramiento de representantes para el ejercicio de los poderes ejecutivo y legislativo del estado, así como la intervención de la población en los asuntos concernientes a su localidad.

La profundización de la descentralización sentó las bases para iniciar una tendencia a inducir al electorado a involucrarse en mayor medida con los líderes políticos y sus respuestas a las demandas de las comunidades, expresando en mayor medida sus preferencias.

A su vez, la legislación impulsó el voto programático, de tal manera que el ciudadano pudo conocer los temas incluidos en las agendas de los aspirantes a las alcaldías y concejos.

Ello generó un cambio de forma, que en muchos casos no siguió las líneas tradicionales del debate político (cuotas de poder y conflictos). Por el contrario, los aspirantes pronunciaron temas de interés local, tales como la vivienda, los servicios domiciliarios, la educación, la salud, etc., lo cual, de una u otra forma, apuntó a la esencia del problema de la antipatía de la política por parte del ciudadano.

Así las cosas, los aspirantes, bajo el nuevo sistema electoral, fueron capaces de atraer la confianza del electorado, lo que se tradujo en una mayor participación.

Por su parte, el ejercicio de las responsabilidades de la sociedad civil en el marco de una democracia participativa, evalúan la cultura política del ciudadano en la medida que éste se apropia del manejo de los asuntos colectivos, fortaleciendo la gestión y la democracia.

Cuando el ciudadano común, de manera organizada, ejerce la labor de veedor de la gestión de sus representantes está legitimando su voto y el derecho al mismo. De igual forma, está contribuyendo a que los próximos elegidos sean aún más responsables en la misión que se les ha encomendado

5.1.1 Participación electoral. A partir de marzo de 1988 los Alcaldes Municipales son elegidos popularmente para periodos de dos años, posteriormente la reforma constitucional de 1991 amplió este periodo a tres años (Art. 314).

Desde entonces y hasta la fecha se han realizado 7 elecciones populares de Alcalde: German Eduardo Guerrero López (1988); Jorge Edgar Villota Ortega (1990); Eduardo Romo Rosero (1992); Antonio Navarro Wolff (1994); Jimmy Pedreros Narváez (1997); Eduardo Alvarado Santander (2000); Raúl Delgado (2003).

Los análisis realizados sobre participación en las elecciones de alcaldes municipales señalan que los niveles de abstención son cada vez menores, sin embargo cabe destacar el desencanto electoral por parte de la población ante unas nuevas elecciones, cada vez el escepticismo es mayor y se acude a las urnas más que por convicción por el simple hecho de cumplir un deber ciudadano, por promesas de un candidato ante una posible victoria, y en última instancia por acoger un certificado electoral.

Cuadro 7. Elecciones de alcalde. Municipio de Pasto. 1985-2005

	1988	1990	1992	1994	1997	2000	2003
Total votos candidatos	55.818	60.419	44.631	70.229	77.820	95.519	93.200
Votos en blanco	155	64	6.180	1.696	3.897	4.573	4.753
Votos validos	55.973	60.483	50.811	71.925	81.717	100.092	97.953
Votos nulos	102	250	687	3174	6.115	5.967	7.502
Gran total	56.075	60.733	51.498	75.099	87.832	106.059	105.455

Fuente: Esta investigación, con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil

Los datos presentados en la tabla 7 muestran una mayor participación electoral para las elecciones de alcalde a lo largo del periodo de estudio. Mostrando un

crecimiento promedio en las votaciones para los 7 procesos electorales del 14.68%.

En el año de 1992, la primera elección de alcaldes posterior a la promulgación de la nueva Constitución se presentó en el consolidado una disminución sustancial de participación electoral con una tasa negativa de 16.47%, situación que se puede explicar por la falta de credibilidad en los candidatos a la alcaldía, afirmación que es respaldada por la elevada votación en blanco por parte de los electores al pasar de 64 votos en 1990 a 6180 en 1992.

Así mismo pueden estar presentes fenómenos de desencanto electoral, por cuanto la misma situación económica y social hace que los alcaldes no puedan muchas veces responder por las expectativas que crearon con sus programas de gobierno, conclusión que se argumenta dada la elevada votación en blanco que representó el 12% de la votación total.

De alguna manera, la crítica situación social y de violencia vivida en ese entonces pudo haber incidido en la votación, pese a ello se puede rescatar el amplio margen de votación obtenido por el entonces candidato electo Eduardo Romo Rosero, al superar en más de la tercera parte al segundo en la lista, (con 26.215 y 8710 votos en total en su orden)

Para los años siguientes, la situación cambia positivamente con tasas de 42.09%, 22.71%, 32.50%, y una leve disminución de 1.08 %, para 1994, 1997, 2000 y 2003 respectivamente.

Es importante resaltar el incremento de la votación en blanco la cual paso de representar el 0.28% del total de la votación en 1988 a 4.5% en el 2003 y como caso específico de las elecciones de 1992 represento el 12%.

En el mismo sentido la votación nula que paso de representar el 0.18% en 1988 a 7.11% en el 2003. En este punto cabe preguntarse si esta votación responde a que la población no sabe como votar correctamente o si por decisión propia, un amplio sector de los votantes anula su voto.

Situación similar se observa en las elecciones de concejo para los cuales el promedio de votación en los 8 periodos electorales fue de 13.13%.

La tabla 8 muestra un incremento importante de la participación electoral para las elecciones de concejo a lo largo del periodo de estudio.

La votación más baja corresponde a las elecciones de 1992, con lo cual se corrobora en cierta medida que la votación tanto para alcalde como para concejo estuvo altamente influenciada por la crítica situación de violencia de ese entonces.

La votación total en 1992 correspondió a un total de 51404 votos, 9186 votos menos que las elecciones pasadas.

Cuadro 8. Elecciones de concejo. Municipio de pasto.1985-2005

	1986	1988	1990	1992	1994	1997	2000	2003
Total votos candidatos	47608	53934	60260	46279	65317	78361	95016	85260
Votos en blanco	128	175	222	3185	1958	3615	4626	6995
Votos validos	47736	54105	60474	49464	67275	81976	99642	92255
Votos nulos	174	141	108	1940	5333	5946	6219	13060
Gran total	47910	54250	60590	51404	72608	87922	105901	105315

Fuente: esta investigación, con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil

La votación en blanco correspondió a un 6.2% del total de votos, mientras que el 3.8% eran nulos.

En lo corrido del período la votación en blanco para concejo paso de representar el 0.32% en 1986 a 6.6 % en 2003, mientras los votos nulos pasaron de representar el 0.26% a 12.4% en el 2003.

Estas cifras son claros indicadores del desencanto electoral por parte de la ciudadanía ante sus gobernantes y la poca aceptación que representa la elección popular como mecanismo para consolidar una democracia representativa.

En este sentido se puede decir que la descentralización política, manifiesta en la elección popular y los mecanismos de participación no son suficientes para adelantar un proceso democrático transparente y legitimo.

Es necesario además de un compromiso serio y responsable de nuestros dirigentes con la ciudadanía, en el cumplimiento de sus planes de gobierno y en el manejo de los asuntos locales, así como el compromiso de la ciudadanía con una elección que personifique sus intereses y garantice sus derechos.

Únicamente con el respaldo de los ciudadanos hacía sus dirigentes y su gobierno se legitimiza la democracia.

5.1.2 Nuevas alternativas políticas. El espacio que abrió la elección popular de alcaldes para crear nuevas alternativas de competencia electoral, fortalecer las instancias locales por los nuevos actores políticos e impulsar su liderazgo, promover el ejercicio de la ciudadanía y de la participación local, se ha ido ocupando gradualmente.

En las elecciones de 1990, el antiguo grupo guerrillero Movimiento 19 de Abril (M-19), había emergido como la tercera fuerza política bajo las siglas Alianza Democrática Movimiento 19 de Abril (AD M-19), sin embargo pronto desapareció de la escena política dando paso a la conformación de nuevos grupos.

En la actualidad los movimientos políticos con fuerza electoral son grupos y personalidades independientes desertores de los grupos tradicionales; entre ellos, Partido Verde Oxígeno, Partido Colombia Siempre, Movimiento Conservatista, Cambio Radical, Movimiento Mira, Movimiento Convergencia Ciudadana, Partido Socialdemócrata Colombiano, Partido Polo Democrático Alternativo, Movimiento Frente Social, Movimiento Nacional Conservador. etc.

De igual manera surge con una amplia fuerza política, el partido polo democrático alternativo, así como los partidarios de las políticas de gobierno del actual presidente Álvaro Uribe Vélez, entre ellos, Colombia primero, cambio radical, partido de la U, Colombia viva, entre otros.

Este amplio número de partidos y movimientos políticos deja ver que los espacios abiertos por la descentralización a nivel político frente a la conformación de nuevas alternativas se han consolidado.

Los partidos políticos tradicionales, si bien aún figuran en las elecciones con su tradicionalismo, no representan las mayorías que personificaban en décadas pasadas, y se podría decir que su ideología simplemente se ha ido acomodando a las circunstancias del país y de su respectiva localidad en busca de votos para ocupar un cargo público.

Similar comportamiento han adquirido los ciudadanos quienes han comprendido la fragmentación de los partidos políticos tradicionales, y han optado por la elección de las nuevas alternativas políticas, siempre y cuando sean comunes a sus intereses.

Pese a ello el escepticismo crece ya que no se ha consolidado resultados claros y concretos, acordes con los planes de gobierno presentados a consideración de la ciudadanía, y más bien se ha convertido en planes utópicos que en ningún momento corresponden a la realidad y las necesidades de sus comunidades. En el peor de los casos son el resultado de los sueños y anhelos particulares de la gente que ingenuamente cree en promesas de corto plazo para adquirir una vivienda, mejorar sus vías de acceso, acogerse al régimen subsidiado o lograr un cupo escolar para sus hijos.

La competencia política abierta y transparente entre las diferentes fuerzas políticas es el mejor prospecto para la consolidación de la democracia, y las negociaciones políticas concertadas con la comunidad cruciales para la construcción del régimen civil.

Dentro del municipio los alcaldes electos por votación popular, las primeras dos elecciones corresponden a alcaldes de filiación liberal, Germán Eduardo Guerrero López en 1988 y Jorge Edgar Villota Ortega en 1990; las dos últimas elecciones corresponden a candidatos de filiación diferente a la tradicional; Eduardo Alvarado Santander en el año 2000, por el Partido Socialdemócrata Colombiano (PSOC), Raúl Delgado en el año 2003 por el Movimiento Convergencia Ciudadana.

Para las elecciones de concejo, el hecho más destacado en el Municipio, en los últimos tiempos, es el surgimiento de numerosas alternativas políticas y las votaciones por grupos que no se registran dentro de los dos partidos tradicionales, aunque se mantiene el predominio de los partidos liberal y conservador que en el agregado de las elecciones desde 1988 representan directamente entre 7 y 5 concejales del total de concejales electos.

Las estadísticas electorales clasifican a otros grupos como "otros inscritos", es preciso tener precaución en el análisis de las cifras por cuanto parte de ellos pueden ser reorganizaciones de los dos partidos mayoritarios para presentarse frente a la ciudadanía con una imagen renovadora. Sin embargo, aún en este último caso, la reforma política ha presionado los partidos tradicionales para adoptar una estrategia de atención de los asuntos locales con el fin de no perder espacio político.

5.1.3 El control social. El control social a la gestión pública es una herramienta fundamental para generar espacios de concertación y encuentro entre el Estado y la sociedad civil. Se considera fundamental para la recuperación de lo público por ser una alternativa de control externo e interno sobre la administración, además tiene una función fundamental como es la formación de líderes cívicos para la consolidación de la organización civil, democrática y representativa.

Con el establecimiento de los organismos de control social se busca la democratización de la gestión pública mediante la participación de la sociedad civil en su formulación, ejecución, control y evaluación; y para esto se cuenta no solo con la posibilidad de conformar grupos de control social, sino con nuevas alternativas como la realización de audiencias públicas, participación directa de la ciudadanía en la elaboración y formulación de Planes de Desarrollo y en algunos municipios con la participación directa de la comunidad en la elaboración de los presupuestos municipales.

El estatuto de la administración municipal (ley 11 de 1986), otorgo a los municipios mecanismos que le permitieran cumplir sus funciones y asegurar la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos legales, entre ellos se crearon las siguientes:

- **Las juntas administradoras locales:** los concejos a iniciativa de los alcaldes tienen la facultad de dividir el territorio municipal en comunas o corregimientos (zonas urbanas o rurales respectivamente). Asignando para cada uno de estos una junta administradora local integrada por no menos de tres ni más de siete miembros, elegidos en la forma en que determine el concejo, sin embargo no menos de la tercera parte deberá ser elegida popularmente.

Su objetivo es buscar la participación ciudadana en la programación y ejecución de presupuestos municipales y en el control y vigilancia de la prestación de los servicios públicos.

son la autoridad u órgano de gobierno de las unidades administrativas municipales (comunas o corregimientos), que no están sometidas a ninguna otra autoridad, pudiendo adoptar decisiones con absoluta libertad, ningún órgano puede recortarles la facultad conferida por la ley (art. 16 acto legislativo 01 de 1986 y decreto 1333 de 1986).

Al analizar las funciones de las juntas administradoras locales,(art. 17 ley 11/86) se concluye que realmente no tienen poder decisorio , y el alcance de su gestión es limitado: puesto que su desempeño esta supeditado a aquellas instancias que el concejo le delegue, poder que de por si el concejo no quiere reducir ya que afectaría sus compromisos politiqueros.

Las juntas pueden proponer partidas presupuestales, previa aprobación del concejo, las cuales estarán supeditadas por ende a sus intereses personales, tampoco tendrán participación del presupuesto las juntas que representen a comunas o corregimientos en las cuales no hayan tenido votos las mayorías que arbitrariamente se imponen en el seno del concejo.

- **Participación de usuarios en las juntas directivas de empresas de servicios públicos locales:** los usuarios de los servicios públicos pueden participar en un número que puede ser hasta la tercera parte de la composición de cada junta, estos tendrán los mismos derechos que se les conceden a los demás integrantes. La junta directiva de cada entidad descentralizada deberá realizar la convocatoria y el candidato representante de los usuarios deberá cumplir los requisitos establecidos en la ley (decreto 1333/86).

Al revisar dichos requisitos, deja sin piso la validez de este mecanismo, puesto que deja en manos del alcalde la designación de los aspirantes más representativos de la comunidad, deja sin participación a los usuarios de los sectores populares y en ultima instancia son los gremios económicos de industriales y comerciantes quienes tienen un acceso real a esta forma de participación.

- **Participación comunitaria en el desarrollo local:** de acuerdo con el artículo 22 de la ley 11/86 las entidades cívicas sin ánimo de lucro pueden celebrar contratos para la prestación de servicios y ejecución de obras sin las formalidades de la contratación pública.

- **Veedurías:** Existe a nivel nacional la red de veedurías liderada por la Contraloría General de La República, y conformada por instituciones del Estado, esporádicamente se reúne para trazar planes de acción que no se evalúan porque no se cumplen.

Esta Red de Promoción de Control Social se encuentran trabajando delegados de instituciones como Cámara de Comercio, ESAP, Contraloría Municipal, Secretaría de Desarrollo Comunitario del Municipio de Pasto, Secretaría de Desarrollo Comunitario del Departamento, ICBF, Defensoría del Pueblo, Personería de Pasto, Secretaría de Educación Departamental, IDSN, Secretaría de Educación Municipal, Contraloría Departamental, Procuraduría General de la Nación.

Los comités de base del Municipio de Pasto que forman parte de esta organización son los comités de Salud, Educación, Servicios Públicos, Plaza de la Cultura y el Carnaval, Restaurantes escolares, Comité Veedor de COMFAMILIAR.

Uno de los principios básicos de la descentralización es la rendición de cuentas de los gobernantes a los ciudadanos, y para su consecución, la evaluación, el seguimiento y la disponibilidad de información oportuna, son fundamentales.

Sin embargo, Los sistemas de control siguen limitados aspectos formales y técnicos, sin existir un control real y efectivo de los procesos adelantados en el municipio.

5.1.4 El control institucional. Controles de tipo penal, disciplinario y fiscal caracterizados por ineficiencia. El ejercicio de las funciones y facultades de las organizaciones administrativas de las entidades territoriales están sometidas constantemente a la supervisión y vigilancia de instituciones de carácter estatal

Así el control institucional es ejercido por la Fiscalía, EL Ministerio Público y Las Contralorías.

El Ministerio Público conformado por entidades como la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las Personerías Municipales, tiene entre sus funciones: el control institucional sobre el cumplimiento de las funciones de las autoridades administrativas del municipio.

Las Contralorías se encargan de vigilar y controlar la gestión fiscal y administrativa de las entidades del Estado.

En cuanto a las Fiscalías existen en la capital del Departamento fiscalías, que han sido distribuidas en Fiscalías Locales, Seccionales y Especializadas.

5. 2 PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN

La Constitución Política de 1991, introdujo la participación ciudadana como un elemento fundamental en la consolidación de un estado democrático. La Ley 134 de 1994 estableció 6 instrumentos de participación directa a través de los cuales la población podía recurrir a mecanismos políticos de reglamentación colectiva: la iniciativa popular, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el cabildo abierto, la conformación de Juntas Administradoras Locales –JAL– y la creación de comunas y corregimientos.

5.2.1 Los mecanismos de participación. La descentralización política ha venido acompañada del desarrollo de variados instrumentos por los cuales la comunidad ha podido vincularse a la gestión local. En varios casos estas alternativas de participación no han sido adecuadamente asumidas y en otros casos han sido, incluso, desconocidas.

- **Referéndum local:** según la ley 42 de 1989, se refiere a la convocatoria de consultas populares para decidir sobre los asuntos locales, pretendiendo con ello eliminar el escepticismo de la comunidad y aprovechar iniciativas en torno a una atmósfera de cooperación, control y respaldo de la gestión municipal.

Puede ser objeto de consulta cualquier tema de interés municipal, exceptuando lo que tiene que ver con presupuestos, tributación, nombramiento o remoción de funcionarios, salarios, normas de orden público o mociones de aplauso o repudio a acciones administrativas.

Dentro del municipio, no se ha dado aplicación a este mecanismo, salvo para creación de un municipio, los ejecutivos municipales no se han preocupado por conocer las inquietudes de la comunidad, puesto que el manejo administrativo en gran parte se ha orientado a perseguir beneficios particulares en razón del clientelismo, además los temas que pueden ser objeto de consulta popular son muy limitados y dejan por fuera los aspectos más importantes de la administración local.

En este sentido se requiere situar la cultura política hacia orientaciones de tipo afectivo y evaluativo más que cognoscitivo, puesto que el ciudadano debe además de conocer sobre su sistema político, estar ligado afectivamente por sentimientos de rechazo hacia fenómenos como el clientelismo, la corrupción entre otros y

sentimientos de aceptación y apoyo hacia aquellos que consoliden sus derechos de manera que sean legítimos ante su comunidad.

- **La iniciativa popular legislativa y normativa:** es el derecho constitucional que tienen los ciudadanos de presentar proyectos de actos legislativos, leyes, ordenanzas, acuerdos y resoluciones para que sean debatidos modificados, aprobados o negados en la corporación pública correspondiente.

Este mecanismo se ve circunscrito a la decisión de la corporación correspondiente para ser aprobado, muchos de los proyectos presentados no son aprobados debido a que no corresponden a los intereses particulares de los mismos, o a que fueron puestos en consideración otros proyectos dirigidos a pagar favores políticos.

En este sentido es necesario un control real de la comunidad y de un organismo legítimo para que controle este tipo de procesos.

- **La consulta popular:** es el mecanismo mediante el cual se pone a consideración del pueblo una decisión de trascendencia para que se pronuncie al respecto. La decisión mayoritaria es de obligatorio cumplimiento y puede tratar asuntos del orden nacional, departamental, municipal, distrital o local.

No existen registros en el municipio de este tipo de mecanismos que consulte al pueblo decisiones trascendentales salvo para crear un municipio.

- **La revocatoria del mandato:** es el derecho político por el cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que han conferido con su voto a un gobernador o un alcalde.

Pese al inconformismo que profesa el pueblo por sus dirigentes, este no se pronuncia en su contra, en cierta medida por la apatía que tienen hacia este tipo de procesos, así como por la falta de organización de los ciudadanos y la falta de líderes comprometidos con sus necesidades y con su gente.

- **El cabildo abierto:** es la obligación que tienen los consejos y las juntas administradoras locales, de considerar en cada período de sesiones ordinarias los asuntos de los residentes en los municipios, distritos, localidad, comuna o corregimiento soliciten estudiar y que sean de competencia de la corporación respectiva.

En este punto falta liderazgo por parte de las localidades para hacer valer sus derechos y hacer sentir sus necesidades en este tipo de espacios.

5.3 GOBERNABILIDAD

5.3.1 Consenso político. Este componente de la gobernabilidad se refiere al grado de cooperación existente en la administración Municipal (alcaldía y concejo) respecto a las principales tareas del desarrollo y determina en gran medida el margen de maniobra del gobernante y su grado de compromiso frente a los políticos.

Dentro del municipio se encuentra que el grado de cooperación del alcalde con el concejo es bueno y el grado de aceptación frente a los proyectos presentados es alto, por cuanto de 33 proyectos presentados, 32 fueron aprobados para el año 2004.⁴⁷

Con relación a la forma de elaboración de los programas de gobierno no se encuentran referencias en la literatura revisada.

Muy probablemente, si persisten las prácticas de selección de los candidatos por mandato jerárquico, los programas de gobierno serán también el resultado de las decisiones de un grupo reducido de personas y no de un proceso de discusión y consulta con los habitantes.

5.3.2 Reducción de la conflictividad social. Se evalúa de acuerdo con la valoración realizada en lo referente a la disminución de conflictos sociales por mala provisión de servicios, para lo cual se tiene en cuenta el número de movimientos o luchas sociales por mala provisión de servicios públicos (acueducto y alcantarillado, tarifas, servicios sociales u otros como vías o energía eléctrica).

A pesar que en el municipio, la ciudadanía presenta un desencanto generalizado por la provisión de servicios públicos en cuanto a un elevado costo de las tarifas, atropellos en el cobro de las mismas, mal estado de las vías, entre otras, estos no pasan de ser casos aislados a los cuales no se les da trascendencia, en parte por la falta de organización y por la falta de compromiso del pueblo con su territorio para que se de solución y se mejore los problemas que afectan a la gran mayoría.

5.3.3 Incremento de la participación ciudadana directa. La participación ciudadana directa es la expresión de los vínculos estrechos entre gobernantes y gobernados. La evaluación de este aspecto tiene en cuenta tanto el funcionamiento de mecanismos de consulta (consejos de planeación y de desarrollo rural), de control ciudadano (veedurías) y de contratación de la ejecución de obras de interés colectivo, con organizaciones de la comunidad.

⁴⁷ GOBERNACIÓN DE NARIÑO (2004) Op.,Cit .Componente de Gestión y Entorno.

Como se dijo anteriormente estos no pasan de ser mecanismos formales de participación, los cuales no tienen trascendencia dentro del ámbito social y político.

5.3.4. Clientelismo. En el ámbito de la ciencia política, el clientelismo es un término utilizado para estudiar las relaciones informales de poder.

En el caso colombiano, el proceso de descentralización abrió la posibilidad de que la nómina de las administraciones locales hubiera crecido rápidamente.

Dos explicaciones se desprenden de esta posibilidad. La primera de ellas establece que el aumento de la nómina fue consecuencia de las mayores competencias y recursos asignados a las entidades territoriales. La segunda se relaciona con el clientelismo, es decir, la utilización de la nómina para el pago de favores políticos y la compra de votos.

Al momento de asumir las nuevas responsabilidades, las autoridades creyeron que lo adecuado era la creación indiscriminada de una serie de institutos y dependencias, que en su momento carecieron de claridad en sus objetivos, organización interna y recursos financieros.

No es claro cómo se pueda demostrar que el aumento de la nómina haya sido consecuencia del clientelismo. Quizás es más sensato decir que ha existido un conjunto de ambos factores.

Dentro del municipio este fenómeno hace parte de los vicios de la política tradicional, sin embargo es un comportamiento que pasa ante los ojos de la ciudadanía como presente pero que no tiene trascendencia y especificidad. Es decir, aunque es evidente no se puede comprobar y aún menos existen cifras que representen este flagelo.

5.3.5 Comentarios finales. Hasta el momento la información disponible y los análisis realizados en el componente político, muestran que el potencial abierto por la reforma descentralista ha sido utilizado parcialmente. Efectivamente, se ha avanzado en la consolidación de la democracia política formal, al profundizar los criterios e instituciones que caracterizan un Estado democrático, más no en su aplicación y legitimación mediante el reconocimiento favorable por parte de la ciudadanía.

Diversos factores están limitando el cumplimiento de los resultados previstos con la descentralización entre ellos en el diseño de las normas, que dificultan su aplicación especialmente por los requisitos demasiado exigentes, así como la apatía de la ciudadanía ante los mecanismos existentes.

En este sentido al Municipio de Pasto aún le falta un camino largo por recorrer en la consolidación de una autonomía política real y efectiva que garantice los

derechos de la ciudadanía y los deberes de sus dirigentes en un compromiso común en pro del desarrollo del territorio y una mejor calidad de vida de sus habitantes.

La participación de la comunidad en las decisiones públicas juega un papel determinante en la calidad de los servicios que el municipio presta y en el mejoramiento de las coberturas. La profundización de la descentralización ha permitido desarrollar diversos instrumentos de participación, infortunadamente no todos ellos han sido usados, algunos han sido usados impropia y en el peor de los casos han sido desconocidos.

Los parciales y escasos datos disponibles indican que los mecanismos de participación ciudadana se han quedado en un nivel formal.

La conformación del Consejo Municipal de Planeación, Sustentada en la Ley 152. Garantiza la participación ciudadana en la formulación del Plan de desarrollo de cada municipio. Sin embargo, estos Consejos sin plan de acción y estrategias de seguimiento se constituyen en un requisito formal para avalar la aprobación del Plan de Desarrollo por el Concejo Municipal.

Las Juntas de Acción Comunal y Juntas Administradoras Locales, a pesar de tener un marco legal definido aun no han logrado desarrollar las potencialidades con que cuentan para el ejercicio de una participación real y efectiva de la comunidad, la administración local y la comunidad no les han dado la importancia que tienen.

El problema radica principalmente en la falta de capacitación que existe al respecto, la comunidad no conoce la importancia de estas organizaciones y quienes si lo saben se hacen son actores sociales que en la realidad responden a intereses particulares, no se preocupan por integrar al resto de la comunidad en torno a las Juntas, no existe convocatoria para discutir sobre la problemática de su localidad.

CONCLUSIONES

Mirando en forma global la situación del municipio después de 20 años de experiencia bajo el nuevo régimen descentralista (1985-2005), se puede concluir que la medida, lejos de producir resultados satisfactorios, se convirtió en un obstáculo para el desarrollo local en términos de la escasa generación de recursos propios y el uso limitado en la asignación de los recursos transferidos.

El histórico atraso económico y social del municipio de Pasto, la deficiencia de su estructura política, administrativa, fiscal y financiera, y la falta de capacitación previa para enfrentar el reto de la reforma, son factores que contribuyeron para que el espíritu descentralista aún no haya logrado sus objetivos.

A pesar de la importancia de la reforma descentralista, tanto por su significado político como por la magnitud de recursos y responsabilidades en poder de los gobiernos territoriales, el país no ha logrado desarrollar un esquema suficientemente sólido de seguimiento y evaluación de la descentralización en todos sus aspectos.

1. EN EL CAMPO FINANCIERO

Si la política de descentralización se evalúa en términos cuantitativos, no cabe duda que ella supera ampliamente los contenidos de las reformas constitucionales anteriores, pero dentro del análisis cualitativo se presentan aspectos negativos que le dan un carácter contradictorio, hecho que permite observar como el gobierno central, alterna las reformas con elementos que le permitan desarrollar sus políticas partidistas y aliviar las tensiones sociales de momento para garantizar la continuidad de su dominación.

Las transferencias nacionales se incrementaron sustancialmente entre los años 1985 y 2005, convirtiéndose en el eje fundamental de los ingresos municipales, situación que indujo al municipio a una expansión desmedida en el gasto, con una orientación que no corresponde a las necesidades prioritarias de la población.

A nivel general, el proceso de descentralización produjo muy poca autonomía financiera local, derivada de bases tributarias locales poco dinámicas y un crecimiento elevado del gasto de funcionamiento que no logró ser financiado con las crecientes transferencias y que condujo a situaciones de dependencia nacional, en el cual la inversión social fue la variable más afectada, disminuyendo considerablemente.

Las transferencias han aumentado, aunque su importancia dentro de los ingresos totales respecto a los ingresos propios ha sido considerablemente mayor; los gastos de funcionamiento y la inversión también han crecido en términos reales, aunque el crecimiento de la segunda variable ha sido más dinámico, como resultado de que muchos de los gastos que correspondían a funcionamiento, se destinan ahora a inversión sujetos a las nuevas competencias y funciones que otorgan la normatividad.

La autonomía financiera por lo tanto, no se lleva a cabo dentro el municipio ya que el mismo no goza de autonomía para imponer sus ingresos propios, y el peso de los mismos sigue siendo mínimo dentro de la estructura presupuestal; las transferencias nacionales, las cuales por el contrario tienen mucho peso, están fuertemente condicionadas por la ley.

2. EN EL CAMPO FISCAL

La descentralización se propuso como objetivo la autonomía fiscal de los municipios. Los resultados fiscales del municipio estudiado en este trabajo muestran, por el contrario, una peor situación en este aspecto. No obstante el alto ritmo de crecimiento de las transferencias su situación fiscal empeoró.

Este resultado se explica más por el gran incremento del gasto que por el comportamiento de los ingresos tributarios, los cuales aumentaron sostenidamente entre 1985-2005. Se encontró, igualmente, que existen aumentos del gasto derivado del sistema de transferencias.

Su problema parece ser estructural y no de gestión. Su base tributaria es poco dinámica y no alcanza para financiar sus gastos. De igual manera las nuevas competencias adquiridas a través de la normatividad en materia de descentralización imposibilitan al municipio para cubrir sus gastos con recursos propios.

Se dispone de suficiente información en materia fiscal, pero es escasa en lo relativo a los resultados finales en cuanto a la provisión de servicios y la democratización efectiva y la gobernabilidad. Esta situación dificulta el análisis de los efectos del proceso y la reformulación de estrategias para consolidar la descentralización y alcanzar los objetivos perseguidos.

3. EN EL CAMPO POLÍTICO

La elección popular de alcalde, como medida de apertura democrática, por sí sola no ha sido garantía de su desempeño cabal y eficiente en calidad de jefe de la

administración municipal, como tampoco de autentica presencia ciudadana en los asuntos públicos.

Como consecuencia de la débil estructura política y los vicios propios de la política tradicional, se observa un creciente escepticismo ciudadano que ha impedido una verdadera participación popular, esto se refleja en la escasa participación electoral, así como un índice elevado de votos en blanco y de nulidad.

La intervención comunitaria directa a través de los mecanismos de participación , aún no han sido utilizados en el municipio; hecho que obedece por una parte al desinterés y negligencia de la administración municipal , y por otra, a la carencia de sentido solidario y de efectiva conciencia social de la comunidad para defender sus derechos y hacer sentir sus necesidades.

Las condiciones institucionales y legales para la participación ciudadana están dadas en el Municipio de Pasto, aunque de manera formal, es necesario avanzar como en todo proceso en las modificaciones pertinentes que permitan un mayor perfeccionamiento del sistema de participación democrático.

La participación es una condición indispensable para consolidar la democracia, manejar y superar los conflictos sociales y lograr el desarrollo local, para ello se hace necesario un contexto de valores políticos, éticos y morales tanto para la ciudadanía como de nuestros gobernantes.

En este estado de cosas, en el municipio, la parte política de la descentralización es incompleta, le hace falta el elemento comunitario como requisito fundamental para una auténtica apertura democrática, así como una cultura política que permita crear espacios auténticos de participación y representatividad local.

RECOMENDACIONES

1. EN EL CAMPO FINANCIERO

La situación del municipio señala que es necesario reforzar la capacidad administrativa y operativa del gobierno local, a través de la revisión de su propia estructura, de manera que los recursos sean invertidos de manera eficiente y eficaz, en función de la concertación de objetivos del gobierno y prioridades de la comunidad.

La planeación debe ser un proceso que articule la gestión administrativa con las aspiraciones del progreso económico y social de toda la comunidad, en este sentido su acción debe propiciar la confluencia y concertación de los intereses comunitarios para que se traduzcan en acciones concretas y planes tendientes a alcanzar metas que aseguren el desarrollo del municipio.

El presupuesto municipal, debe contener una planeación eficaz y participación de la comunidad como criterio central en el manejo de los asuntos públicos, apoyados en elementos técnicos, y con una participación directa de la academia, para que de esta manera los proyectos que formulan las comunidades se lleve a cabo, y tengan un verdadero impacto en el desarrollo del municipio.

En cuanto a los sistemas de evaluación y control se hace necesario fortalecerlos y tecnificarlos, utilizando las herramientas jurídicas, procedimentales y operativas existentes sobre la materia para medir de manera ágil y eficaz las acciones de la administración Municipal, apoyados en organismos como la contraloría, la personería, así como la veeduría ciudadana.

Por otra parte, se debe mejorar la calidad de la inversión optimizando la rentabilidad social, mediante la preparación y selección cuidadosa de proyectos en los que debe de primar el concepto de capital humano, como factor de crecimiento y desarrollo, buscando equidad social y crecimiento económico a través de programas específicos orientados hacia el bienestar de la comunidad.

2. EN EL CAMPO FISCAL

En este aspecto, es necesario el fortalecimiento de los ingresos propios a través de ajustes normativos y revisión técnica de la estructura tributaria municipal, con el objeto de actualizar las rentas locales y mejorar sustancialmente su recaudo.

Al tiempo que se debe racionalizar los egresos locales, siendo el gasto público el instrumento más eficaz para cumplir el propósito redistributivo de los impuestos,

se hace necesario ajustarlo a las estrictas necesidades del servicio oficial y orientarlos hacia los sectores que más lo requieren.

Es fundamental que las acciones del municipio se desarrollen en un contexto de coordinación con el entorno que lo rodea, buscando el apoyo de instancias de orden departamental y nacional, evitando duplicidad de funciones e interferencias discordes en el desarrollo de un mismo propósito.

3. EN EL CAMPO POLÍTICO

En este aspecto, la solución no es solo desde al ámbito local, se requiere una revisión al interior de los programas políticos con un verdadero sentido social de los partidos existentes que garantice legitimidad orgánica y funcional, capacidad de liderazgo político, capacidad técnica para administrar y moralidad en el ejercicio de las funciones, solo así será posible erradicar practicas clientelistas y corruptas, y ganar la confianza y el respaldo del pueblo.

En forma especifica, la administración municipal debe estar en manos de quienes son más idóneos, esto es por personas capacitadas, con habilidades específicas en cada área y una trayectoria reconocida por un trabajo honesto y eficaz, y un amplio sentido social y humano, que sepan administrar en forma eficiente los recursos públicos y respondan a las expectativas de la ciudadanía; es aquí donde la participación democrática a través del voto juega un papel importante , ya que es la ciudadanía la que debe exigir calidad a sus dirigentes al momento de elegir y asumir una actitud de vigilancia y control de la gestión de sus elegidos.

Tanto alcalde como concejo deben realizar una gestión conjunta y armoniosa, desempeñando cada uno con responsabilidad las funciones que le competen, con valores propios éticos y morales, dejando de lado el manejo politiquero y clientelista.

En relación a la participación comunitaria, es necesario exigir a las autoridades locales implementen las normas correspondientes a los instrumentos de participación, exigencia que debe ser generada en la misma comunidad a través de sus diversas agremiaciones, siendo necesario para ello su propia capacitación, función que debe cumplir en forma eficiente la secretaria de desarrollo comunitario.

Así mismo la comunidad debe tomar conciencia de sus necesidades y organizarse con el fin de exigir a las autoridades competentes la solución oportuna a los conflictos sociales en torno a la provisión de servicios públicos.

En el mismo sentido es necesario crear canales directos de comunicación y que sus sugerencias sean acogidas realmente por las autoridades.

De otra parte, es importante dar aplicabilidad a los mecanismos de participación, ya que constituyen un medio para que la ciudadanía se interese por los asuntos locales y tenga la oportunidad de defender sus propios intereses.

En este orden de ideas, para que se consolide una democracia participativa y representativa eficiente, es necesario el trabajo conjunto tanto de la ciudadanía como de la administración municipal, en términos de la difusión y utilización de los canales de democratización abiertos por la reforma descentralista, así como de las soluciones oportunas a los conflictos sociales derivados de su aplicación; solo así se logrará el perfeccionamiento del sistema de participación democrático.

BIBLIOGRAFÍA

ALBURQUERQUE, Francisco. Principales enseñanzas y recomendaciones de política. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ. 2001. 115 p.

ALCALDÍA MUNICIPAL DE PASTO. Presupuesto De Ingresos Y Gastos. Vigencias 1985-2005.

----- . Sistema de información de resultados de la gestión pública. (SIGER). San Juan De Pasto. 2004. 59 p.

----- . Estatuto Tributario del Municipio de Pasto. Decreto No. 0788. San Juan De Pasto. Diciembre 30 de 2004. 225 p.

----- . Subsecretaria De Rentas e Impuestos Municipales.

----- . ANUARIO ESTADÍSTICO 1990-1992. Municipio de Pasto. Oficina de planeación municipal. 45 p.

----- . ANUARIO ESTADÍSTICO 1992-1994. Municipio de Pasto. Oficina de planeación municipal. 56 p.

BOBBIO, Norberto. El futuro de la democracia. Barcelona: Planeta editores. 1984. 49 p.

BOISIER, Sergio. La odisea del desarrollo territorial en América Latina. la búsqueda del desarrollo territorial y de la descentralización. Santiago de Chile, 2001. Documento preparado para los Seminarios “Descentralización de sectores sociales: Nudos críticos y alternativas” organizado por los Ministerios de la Presidencia, de Educación, y de Salud del Perú y celebrado en Lima, Perú, entre el 9 y el 11 de Abril de 2002, y “Los estudios regionales en Antioquia”, organizado por la Fundación Pro Antioquia, la Escuela de Administración y Finanzas (EAFIT), la Fundación Antioqueña para los Estudios Sociales (FAES), y otras entidades académicas y sociales, Medellín, 6 y 7 de Junio de 2002. 65 p.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, 1991.

CONTRALORÍA GENERAL DE PASTO. Informe Fiscal Y De Gestión .1998. 69 p.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Dirección de Desarrollo Territorial. Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. Volumen I. Marco conceptual y resultados de progreso municipal. Bogotá: DNP.2001. 153p.

----- . Consejo Nacional de Política Social. Conpes Social 57. Distribución del sistema general de participaciones vigencia 2002 República de Colombia .Bogotá, D.C: DNP. Enero 28 de 2002. 59 p.

ECHEVERRY, Bernardo. Fortalecimiento de los Fiscos Municipales. Publicaciones. Bogotá: ESAP. 1987. 56 p.

ESPITIA, Jorge E. "la descentralización fiscal y el crecimiento económico. Evidencia para Colombia". En: Ensayos sobre Política económica. Revista No 46. Bogotá: Banco de la República. Edición especial 2004. Pág. 187-229.

FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS. Departamentos al día. Informativo de la Federación Nacional de Departamentos y del Fondo Cuenta. Número 9. Arauca: FND. 31 de marzo de 2006. 116 p.

FINOT, Iván. Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Serie gestión pública. N° 12. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas. Mayo de 2001. 133 p.

GOBERNACIÓN DE NARIÑO - SECRETARÍA DE PLANEACIÓN DEPARTAMENTAL. Documento técnico desde los sueños hacia la cosmovisión Nariño 2030. San Juan de Pasto, 2003. p 110.

----- . Planeación Departamental. Informe Departamental De Evaluación De La Gestión Municipal 2003. Departamento de Nariño. Enero 26 de 2.005. 78p.

----- . Planeación Departamental. Informe Departamental De Evaluación Del Desempeño De La Gestión Municipal. Periodo 2004. Departamento de Nariño, San Juan de Pasto. Junio de 2005. 98p.

INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE SALUD DE NARIÑO

JARAMILLO PEREZ, Iván. Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Evaluación de la descentralización en salud en Colombia. (Documento elaborado por la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP) República de Colombia: Serie archivos de economía. Documento 170. 3° de Diciembre de 2001. 72 p.

MALDONADO C, Alberto. Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia. Avances y Resultados de la Descentralización Política en Colombia. (Documento elaborado por la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP). República de Colombia: Serie archivos de economía. Documento 163. 20 de Noviembre de 2001. 82 p.

MALDONADO, María Mercedes y VARGAS FORERO, Gonzalo. Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. La descentralización en el Sector de Agua potable y Saneamiento básico. (Documento elaborado por la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP). República de Colombia: Serie archivos de economía .Documento 166. 30 de noviembre de 2001. 49 p.

SANTA MARIA SALAMANCA, Mauricio; CAMACHO ALVAREZ, Patricia y ARIAS DUARTE, José Fernando. Exposición de Motivos de la Reforma a la Ley 60 de 1993. Sector Educación y Sector Salud (Documento elaborado por la Dirección de Desarrollo Social del DNP). Republica de Colombia: Serie archivos de economía. Documento 173 de 21 de Diciembre de 2001. 76 p.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. La política de desarrollo económico local. Universidad Autónoma de Madrid. En Desarrollo Económico Local y descentralización en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ. 2001. 126 p.

VERGARA, Carmen Helena y SIMPSON, Mary. Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Estudio general sobre los antecedentes, diseño, avances y resultados generales del proceso de descentralización territorial en el Sector educativo (Documento elaborado por la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP) República de Colombia.: Serie archivos de economía. Documento 168. 1° de Diciembre de 2001. 117 p.

WIESNER D., Eduardo, “La descentralización, el Gasto Social y la Gobernabilidad en Colombia”. Bogotá: DNP – ANIF - Findeter .Octubre de 1995. 356 p.

ZAPATA, Juan Gonzalo; ACOSTA, Olga Lucía y GONZALEZ, Adriana. Evaluación de la descentralización municipal en Colombia ¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años noventa?. (Documento elaborado por la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP). República de Colombia: Serie archivos de economía .Documento 165. 20 de Noviembre de 2001. 86 p.

NETGRAFÍA

www.iigov.org/dhial/

<http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/mad/03/paper01.htm>

www.fcm.org.co.

www.iabd.com.

ANEXOS

ANEXO A. MARCO JURIDICO

1. ACCIONES ADELANTADAS EN MATERIA FISCAL

LEY 14 DE 1983, fortalece los fiscos municipales especialmente las rentas propias como el impuesto predial, industria y comercio, circulación y tránsito etc.

LEY 12 DE 1986, se incrementa la transferencia anual del IVA que a partir del 1 de julio de 1986 representa un porcentaje del 30.5% del total del recaudo por concepto del impuesto a las ventas y en 1992 el 50% del total y además establece pautas para la reorientación del gasto.

Artículo 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes

LEY NO 60 DEL 12 DE AGOSTO DE 1993, Normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.

LEY NO 136 DEL 2 DE JUNIO, DE 1994, Normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

LEY NO 358 DEL 30 DE ENERO DE 1997, Reglamenta el artículo 364 de la Constitución en materia de límites de endeudamiento de las entidades territoriales

LA LEY 549 DE 1999, cuyo fin es asegurar el financiamiento del pasivo pensional de las entidades territoriales, por medio de la creación del Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y de otras disposiciones tendientes a aliviar los bonos pensionales, el valor correspondiente a las reservas matemáticas de pensiones y las cuotas partes de bonos y de pensiones en las entidades territoriales.

LA LEY 550 DE 1.999, En desarrollo de los artículos 334 y 335 de la Constitución Política, se expidió esta ley, que establece y regula los instrumentos de intervención estatal en la economía y regula su aplicación a las entidades territoriales y sus descentralizadas.

LEY NO 617 DEL 6 DE OCTUBRE DE 2000, Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el 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.

Garantiza la viabilidad de los municipios y departamentos a través de la racionalización del gasto y establece que la Nación otorgará garantías a las obligaciones contraídas por las entidades territoriales con entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria y las contraídas para saneamiento fiscal.

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2001, mediante el cual se modifica la base de cálculo de las transferencias, tiene como objetivo garantizarle a las entidades territoriales un crecimiento real de las mismas, que permitan que el gasto en los sectores sociales y en infraestructura aumenten a un ritmo compatible con la estabilidad de las finanzas públicas nacionales. A este respecto es necesario señalar que la forma como se han venido transfiriendo los recursos del Situado fiscal y las Participaciones municipales a las entidades territoriales constituye uno de los problemas que enfrentan hoy en día las finanzas públicas nacionales y territoriales.

Esta situación ha afectado la viabilidad fiscal y financiera de la prestación de los servicios de educación y salud y ha generado una gran inestabilidad en las fuentes de recursos, afectando la capacidad de los municipios y departamentos para atender las obligaciones contraídas con el sector financiero, y constituyéndose a su vez, en un factor de insostenibilidad para las finanzas públicas nacionales.

LEY NO 715 DEL 21 DE DICIEMBRE DE 2001, 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.

Como consecuencia de la expedición del Acto Legislativo 01 de 2001 se reformó la Ley 60 de 1993, reforma que se concretó en la Ley 715 de 2001, con el propósito de adecuarla al nuevo ordenamiento constitucional. Dicha ley tiene como propósito central mejorar la prestación de los servicios sociales a cargo del Estado

(educación, salud, agua potable), a través de las entidades territoriales, bajo los principios de autonomía y participación ciudadana.

2. ACCIONES ADELANTADAS EN MATERIA POLITICA

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 1986, base fundamental legal de la descentralización con la cual se aprueba la elección popular de alcaldes y consultas populares.

LA LEY 11 DE 1986, que estableció y reglamentó los primeros mecanismos de participación ciudadana de la descentralización – Estatuto básico de la administración municipal para modernizar la administración local y promover la participación comunitaria en la gestión de los asuntos locales. Reglamenta las juntas administradoras locales, la participación de usuarios en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos y la contratación con organizaciones comunitarias.

LA CONSTITUCIÓN DE 1991, que ordenó la elección popular de los gobernadores y los Mecanismos de participación política;

- Art. 1- Colombia es una República democrática, participativa y pluralista.
- Art. 40- Derechos políticos.
- Art. 103- Mecanismos de participación popular: voto, plebiscito, referendo, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa legislativa y revocatoria del mandato. Promoción de las asociaciones.
- Art. 104- Consulta popular nacional.
- Art. 105- Consultas populares departamentales y municipales.
- Art. 106- Iniciativa popular legislativa
- Art. 303- Elección popular de los gobernadores.
- Art. 311- Asigna al municipio la función de promover la participación comunitaria.
- Art. 314- Elección popular de los alcaldes
- Art. 323- Elección popular de las juntas administradoras locales en Bogotá

LEY 42 DE 1989- Establece normas relativas a los procesos de consulta popular local.

LEY 10 DE 1990- Crea los comités de participación comunitaria en salud

LEY 1 DE 1992- Creación y organización de las juntas administradoras locales en Bogotá.

LEY 60 DE 1993- Establece la obligación de divulgar a la comunidad los planes municipales de inversión.

LEY 99 DE 1993- Crea los consejos municipales ambientales

LEY 100 DE 1993- Reglamenta los comités de participación comunitaria en salud y crea los consejos territoriales de seguridad social.

LEY 101 DE 1993- Crea los consejos territoriales de desarrollo rural.

LEY 115 DE 1994- Crea los foros educativos territoriales, las juntas territoriales de educación y los gobiernos escolares.

LEY 131 DE 1994- Reglamenta el voto programático

LEY 134 DE 1994- Reglamenta los espacios de participación política: plebiscito, referendo, consulta popular, iniciativa popular legislativa, cabildos abiertos y voto programático y veedurías.

LEY 136 DE 1994- Establece el régimen municipal. En lo relativo a la descentralización política y la participación reglamenta las juntas administradoras locales, la contratación con la comunidad, las veedurías, el fondo de participación ciudadana, las funciones municipales de promoción de la participación, el registro de las instituciones y mecanismos de participación, la formación ciudadana, el control fiscal, las personerías y la participación ciudadana.

LEY 142 DE 1994- Crea los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios y reglamenta la participación de usuarios en las juntas directivas de empresas de servicios públicos.

LEY 152 DE 1994- Reglamenta los consejos territoriales de planeación.

DECRETO 1028 DE 1995- Crea la comisión de policía y de participación ciudadana.

LEY 181 DE 1995- Crea las juntas administradoras municipales de recreación y deporte.

DECRETO 111 DE 1996, Artículo 13, que compila la Ley Orgánica de Presupuesto.

LEY 375 DE 1997- Crea los consejos municipales de juventud.

LEY 388 DE 1997- Crea los consejos consultivos de ordenamiento territorial.

LEY 397 DE 1997- Crea los consejos municipales de cultura.

LEY 434 DE 1998- Crea los consejos municipales de paz.

LEY 489 DE 1998- Establece las audiencias públicas y mecanismos de democratización de la administración pública.

DECRETO 2546 DE 1999- Determina las funciones del Ministerio del Interior en cuanto a promoción de la participación ciudadana.

DECRETO 1714 DE 2000.- Crea los consejos ciudadanos de control de gestión y de resultados de la inversión pública (CGRI).

LEY 563 DE 2000- Reglamenta las veedurías ciudadanas (declarada inexecutable).

Artículo 13 del Decreto 111 de 1996, que compila la Ley Orgánica de Presupuesto

ANEXO B. DEFLACTOR PARA PRECIOS CONSTANTES

Año	Inflación Pasto	Deflactor	Año	Inflación Pasto	Deflactor
1985	24,91	100	1996	29,52	1105,56
1986	23,48	123,48	1997	17,6	1300,13
1987	20,09	148,29	1998	17,97	1533,77
1988	25,98	186,81	1999	10,89	1700,80
1989	29,23	241,42	2000	10,54	1880,06
1990	33,34	321,91	2001	8,15	2033,28
1991	19,62	385,06	2002	8,8	2212,21
1992	22,94	473,40	2003	4,85	2319,51
1993	21,96	577,36	2004	5,85	2455,20
1994	23,47	712,86	2005	5,44	2588,76
1995	19,74	853,58			

El cálculo del deflactor para cada año se realiza en base a 1985 y se toma la inflación del Municipio de Pasto desde dicho año hasta 2005(columna 2, tabla 2), aplicando la siguiente formula:

Año base 1985 = 100

Deflactor año 1= [año base* (inf. año 1/100)] + año base

Deflactor año 2= [Deflactor año 1* (inf. año 2)/100] + Deflactor 1

Deflactor año n= [Deflactor n-1* (inf. año n)/100] + Deflactor n-1

Para llevar a cabo la conversión de precios corrientes a precios constantes, se realiza tomando el deflactor calculado (columna 3, tabla 2) y aplicando la siguiente formula:

Año base 1985 = 100

Precios constantes año 1= [precios corrientes año 1/ deflactor año 1]* 100

Precios constantes año 2= [precios corrientes año 2/ deflactor año 2]* 100

Precios constantes año n= [precios corrientes año n/ deflactor año n]* 100

**ANEXO C. EVOLUCIÓN DE INGRESOS A PRECIOS CORRIENTES
MUNICIPIO DE PASTO 1985-2005.**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
1.INGRESOS CORRIENTES	300542	513715	683203	1062758	1259868	1755837	2398835	3708135	5518488	8190941	13305450
1.1 INGRESOS TRIBUTARIOS	180777	205034	272910	353936	411125	677177	921522	1282020	2158585	2724254	4525566
1.1.1 Predial y Adicionales	66912	82368	112409	153466	185939	310451	473706	669927	1130016	1364624	1555947
1.1.2 Circulación y Transito	7980	8562	14861	18603	22599	39387	70180	19347	101667	20559	0
1.1.3 Industria y Comercio	82996	89884	118496	152362	173095	262333	315359	508745	855303	1229888	1667686
1.1.4 Avisos y Tableros	9503	16291	18337	21131	23573	36926	48793	62347	2148	103586	143213
1.1.5 Otros Ingresos Tributarios	13386	7929	8807	8374	5919	28080	13484	21654	69451	5597	1158720
1.2 INGRESOS NO TRIBUTARIOS	119765	308681	410293	708822	848743	1078660	1477313	2426115	3359903	5466686	8779884
1.2.1 Tasas	17113	15172	24982	28022	28340	41981	54616	61894	89235	130052	147909
1.2.2 participaciones IVA	74986	231333	347542	518953	776034	898569	922661	2087206	2524682	4364090	7072163
1.2.3 ingresos compensados	9246	14219	19126	24733	16734	37342	30482	0	0	0	0
1.2.4 Otros Ingresos No Tributarios	18420	47957	18643	137114	27635	100768	469554	277015	745986	972544	1559812
2.INGRESOS EST.PUBLICOS Y FONDOS	0	0	0	0	98000	14076	0	0	942861	687531	502011
3. RECURSOS DE CAPITAL	30000	91984	0	230540	358495	896850	601223	390004	2831020	1259758	1355293
3.1 Recursos de Crédito	30000	91984	0	212000	310000	858900	590745	390000	2530000	820000	1100000
3.2 ingresos de Capital	0	0	0	18540	48495	37950	10478	4	301020	439758	255293
4. OTROS INGRESOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL DE INGRESOS	330542	605699	683203	1293298	1716363	2666763	3000058	4098139	9292369	10138230	15162754

CONTINÚA ABAJO

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1.INGRESOS CORRIENTES	1658360	1945376	1904064	1985484	1940277	2404353	4993107	7386896	6940787	7011687
1.1 INGRESOS TRIBUTARIOS	702762	675727	609306	672023	664855	681324	727888	1140203	1254769	1374085
1.1.1 Predial y Adicionales	226945	335966	320778	317215	318275	376313	392051	341068	320854	434375
1.1.2 Circulación y Transito	11940	11999	15159	7338	456	183	142	434196	509549	475265
1.1.3 Industria y Comercio	195376	267666	219068	278833	287727	255634	272170	305528	312992	322948
1.1.4 Avisos y Tableros	29306	40150	32860	34713	32769	27874	34092	20632	28433	47121
1.1.5 Otros Ingresos Tributarios	239194	19947	21441	33923	25628	21319	29433	38779	82941	94375
1.2 INGRESOS NO TRIBUTARIOS	955599	1269649	1294759	1313461	1275422	1723028	4265219	6246693	5686018	5637602
1.2.1 Tasas	23988	14860	14396	3951	9916	25015	23137	50648	555493	707109
1.2.2 participaciones IVA	820898	935251	904504	944417	915795	1116352	3970480	4972188	4957063	4767759
1.2.3 ingresos compensados	81407	69685	231586	112888	22644	129876	243940	330261	0	0
1.2.4 Otros Ingresos No Tributarios	29306	249852	144272	252205	327067	451785	27661	893595	173462	162734
2.INGRESOS EST.PUBLICOS Y FONDOS	727993	633788	780539	2119369	819836	919508	1308325	0	0	0
3. RECURSOS DE CAPITAL	545751	872682	372416	496674	161646	162110	347543	908071	785329	1040002
3.1 Recursos de Crédito	430696	807612	325473	375505	92583	91635	222771	481213	0	97151
3.2 ingresos de Capital	115055	65070	46943	121169	69063	70475	124771	426857	785329	942851
4. OTROS INGRESOS	0	8554	9389	7338	223463	11976	692962	0	0	0
TOTAL DE INGRESOS	2932104	3460400	3066408	4608864	3145222	3497947	7341936	8294966	7726116	8051689

FUENTE: PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PASTO 1985-2005

- Corresponde a ingresos por concepto de Ley 60/93(Participación en los Ingresos corrientes de la nación)
- Corresponde a ingresos por concepto de Ley715/2001(sistema general de participaciones)
- Corresponde a ingresos por concepto de regalías
- para estos años los ingresos de establecimientos públicos forman parte de los ingresos corrientes
- Corresponde a ingresos por concepto de la sobretasa a la gasolina

**ANEXO D. EVOLUCIÓN DE INGRESOS PRESUPUESTADOS A PRECIOS CORRIENTES
MUNICIPIO DE PASTO 1985-2005.(EN MILES DE PESOS DE 1985)**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
1.INGRESOS CORRIENTES	422210	588991	890673	1095782	1536678	2251400	3108949	3941696	6029354	11816940	12032457
1.1 INGRESOS TRIBUTARIOS	224748	345218	387208	464992	720868	1014468	1524250	1770445	3143800	6459500	4938886
1.1.1 Predial y Adicionales	78450	98813	148664	208658	359186	461617	875512	850000	1472000	2224000	2635000
1.1.2 Circulación y Transito	9451	13020	13020	37539	32674	84841	84840	108000	200000	200000	0
1.1.3 Industria y Comercio	108429	184943	185542	182443	276485	379300	426165	690000	1238000	3450000	1699466
1.1.4 Avisos y Tableros	14705	33340	32742	23616	41472	55396	63924	100500	185700	517000	254920
1.1.5 Otros Ingresos Tributarios	13713	15102	7240	12736	11051	33314	73809	21945	48100	68500	349500
1.2 INGRESOS NO TRIBUTARIOS	197462	243773	503465	630790	815810	1236932	1584699	2171251	2885554	5357440	7093571
1.2.1 Tasas	48397	63417	21409	41466	41527	76292	109997	83721	129800	194800	210669
1.2.2 participaciones IVA	122413	138547	338000	420211	721234	995943	1319592	2054978	2465974	4851240	6867660
1.2.3 ingresos compensados	8493	11306	9801	24450	34034	45239	64186	262	0	50000	0
1.2.4 Otros Ingresos No Tributarios	18159	30503	134255	144663	19015	119458	90924	32290	289780	261400	15242
2.INGRESOS EST.PUBLICOS Y FONDOS	0	0	0	0	3000	3000	0	0	59000	400000	100000
3. RECURSOS DE CAPITAL	0	6120	0	0	20000	858900	805000	1897455	850000	500000	1413388
3.1 Recursos de Crédito	0	0	0	0	20000	858900	800000	1882961	850000	500000	1100000
3.2 ingresos de Capital	0	6120	0	0	0	0	5000	14494	0	0	313388
4. OTROS INGRESOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL DE INGRESOS	422209	595111	890673	1095782	1559450	3113300	3913950	5839152	6938354	12716940	13545845

CONTINÚA ABAJO

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1.INGRESOS CORRIENTES	15278474	21077014	30420800	35176159	42853642	41822120	144176654	166548873	180962000	203920545
1.1 INGRESOS TRIBUTARIOS	6474544	7321112	9734740	11906000	13599135	14049968	16725248	27292000	30775000	35587620
1.1.1 Predial y Adicionales	2090847	3640000	5125000	5620000	6936049	6300000	8342248	8500000	9000000	10350000
1.1.2 Circulación y Transito	110000	130000	242190	130000	19997	18000	19404	10500000	11700000	13780000
1.1.3 Industria y Comercio	1800000	2900000	3500000	4940000	5333269	6300000	6800000	6200000	8000000	8800000
1.1.4 Avisos y Tableros	270000	435000	525000	615000	749897	800000	1100000	950000	300000	700000
1.1.5 Otros Ingresos Tributarios	2203697	216112	342550	601000	559923	631968	463596	1142000	1775000	1957620
1.2 INGRESOS NO TRIBUTARIOS	8803930	13755902	20686060	23270159	29254507	27772152	127451406	139256873	150187000	168332925
1.2.1 Tasas	221000	161000	230000	70000	142980	510000	635000	1495000	13677000	17137940
1.2.2 participaciones IVA	7562930	10132901	14451060	16731923	20541702	17456151	116755364	112436109	125779717	139640400
1.2.3 ingresos compensados	750000	755000	3700000	2000000	1999726	3000000	9764000	6200000	0	0
1.2.4 Otros Ingresos No Tributarios	270000	2707001	2305000	4468236	6570099	6806001	297042	19125764	10730283	11554585
2.INGRESOS EST.PUBLICOS Y FONDOS	6707000	6866727	12470498	37548155	19898044	17062350	22234439	0	0	0
3. RECURSOS DE CAPITAL	5028000	9455000	5950000	8799402	5029310	8071000	16549780	10222027	8049560	13867283
3.1 Recursos de Crédito	3968000	8750000	5200000	6652698	2999589	5800000	13048000	4932000	0	5500000
3.2 ingresos de Capital	1060000	705000	750000	2146704	2029722	2271000	3501780	5290027	8049560	8367283
4. OTROS INGRESOS	0	92673	150000	130000	229968	10469	10334481	0	0	0
TOTAL DE INGRESOS	27013474	37491414	48991298	81653716	68010965	66965939	193295354	176770901	189011560	217787827

FUENTE: PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PASTO 1985-2005

- Corresponde a ingresos por concepto de Ley 60/93(Participación en los Ingresos corrientes de la nación)
- Corresponde a ingresos por concepto de Ley715/2001(sistema general de participaciones)
- Corresponde a ingresos por concepto de regalías
- para estos años los ingresos de establecimientos públicos forman parte de los ingresos corrientes
- Corresponde a ingresos por concepto de la sobretasa a la gasolina






**ANEXO E. PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL DE INGRESOS
MUNICIPIO DE PASTO 1985-2005.**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
1.INGRESOS CORRIENTES	90.92%	84.81%	100.00%	82.17%	73.40%	65.84%	79.96%	90.48%	59.39%	80.79%	87.75%
1.1 INGRESOS TRIBUTARIOS	54.69%	33.85%	39.95%	27.37%	23.95%	25.39%	30.72%	31.28%	23.23%	26.87%	29.85%
1.1.1 Predial y Adicionales	20.24%	13.60%	16.45%	11.87%	10.83%	11.64%	15.79%	16.35%	12.16%	13.46%	10.26%
1.1.2 Circulación y Transito	2.41%	1.41%	2.18%	1.44%	1.32%	1.48%	2.34%	0.47%	1.09%	0.20%	0.00%
1.1.3 Industria y Comercio	25.11%	14.84%	17.34%	11.78%	10.08%	9.84%	10.51%	12.41%	9.20%	12.13%	11.00%
1.1.4 Avisos y Tableros	2.87%	2.69%	2.68%	1.63%	1.37%	1.38%	1.63%	1.52%	0.02%	1.02%	0.94%
1.1.5 Otros Ingresos Tributarios	4.05%	1.31%	1.29%	0.65%	0.34%	1.05%	0.45%	0.53%	0.75%	0.06%	7.64%
1.2 INGRESOS NO TRIBUTARIOS	36.23%	50.96%	60.05%	54.81%	49.45%	40.45%	49.24%	59.20%	36.16%	53.92%	57.90%
1.2.1 Tasas	5.18%	2.50%	3.66%	2.17%	1.65%	1.57%	1.82%	1.51%	0.96%	1.28%	0.98%
1.2.2 participaciones IVA	22.69%	38.19%	50.87%	40.13%	45.21%	33.70%	30.75%	50.93%	27.17%	43.05%	46.64%
1.2.3 ingresos compensados	2.80%	2.35%	2.80%	1.91%	0.97%	1.40%	1.02%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
1.2.4 Otros Ingresos No Tributarios	5.57%	7.92%	2.73%	10.60%	1.61%	3.78%	15.65%	6.76%	8.03%	9.59%	10.29%
2.INGRESOS EST.PUBLICOS Y FONDOS	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	5.71%	0.53%	0.00%	0.00%	10.15%	6.78%	3.31%
3. RECURSOS DE CAPITAL	9.08%	15.19%	0.00%	17.83%	20.89%	33.63%	20.04%	9.52%	30.47%	12.43%	8.94%
3.1 Recursos de Crédito	9.08%	15.19%	0.00%	16.39%	18.06%	32.21%	19.69%	9.52%	27.23%	8.09%	7.25%
3.2 ingresos de Capital	0.00%	0.00%	0.00%	1.43%	2.83%	1.42%	0.35%	0.00%	3.24%	4.34%	1.68%
4. OTROS INGRESOS	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
TOTAL DE INGRESOS	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

CONTINÚA ABAJO

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1.INGRESOS CORRIENTES	56.56%	56.22%	62.09%	43.08%	61.69%	68.74%	68.01%	89.05%	89.84%	87.08%
1.1 INGRESOS TRIBUTARIOS	23.97%	19.53%	19.87%	14.58%	21.14%	19.48%	9.91%	13.75%	16.24%	17.07%
1.1.1 Predial y Adicionales	7.74%	9.71%	10.46%	6.88%	10.12%	10.76%	5.34%	4.11%	4.15%	5.39%
1.1.2 Circulación y Transito	0.41%	0.35%	0.49%	0.16%	0.01%	0.01%	0.00%	5.23%	6.60%	5.90%
1.1.3 Industria y Comercio	6.66%	7.74%	7.14%	6.05%	9.15%	7.31%	3.71%	3.68%	4.05%	4.01%
1.1.4 Avisos y Tableros	1.00%	1.16%	1.07%	0.75%	1.04%	0.80%	0.46%	0.25%	0.37%	0.59%
1.1.5 Otros Ingresos Tributarios	8.16%	0.58%	0.70%	0.74%	0.81%	0.61%	0.40%	0.47%	1.07%	1.17%
1.2 INGRESOS NO TRIBUTARIOS	32.59%	36.69%	42.22%	28.50%	40.55%	49.26%	58.09%	75.31%	73.59%	70.02%
1.2.1 Tasas	0.82%	0.43%	0.47%	0.09%	0.32%	0.72%	0.32%	0.61%	7.19%	8.78%
1.2.2 participaciones IVA	28.00%	27.03%	29.50%	20.49%	29.12%	31.91%	54.08%	59.94%	64.16%	59.21%
1.2.3 ingresos compensados	2.78%	2.01%	7.55%	2.45%	0.72%	3.71%	3.32%	3.98%	0.00%	0.00%
1.2.4 Otros Ingresos No Tributarios	1.00%	7.22%	4.70%	5.47%	10.40%	12.92%	0.38%	10.77%	2.25%	2.02%
2.INGRESOS EST.PUBLICOS Y FONDOS	24.83%	18.32%	25.45%	45.98%	26.07%	26.29%	17.82%	0.00%	0.00%	0.00%
3. RECURSOS DE CAPITAL	18.61%	25.22%	12.15%	10.78%	5.14%	4.63%	4.73%	10.95%	10.16%	12.92%
3.1 Recursos de Crédito	14.69%	23.34%	10.61%	8.15%	2.94%	2.62%	3.03%	5.80%	0.00%	1.21%
3.2 ingresos de Capital	3.92%	1.88%	1.53%	2.63%	2.20%	2.01%	1.70%	5.15%	10.16%	11.71%
4. OTROS INGRESOS	0.00%	0.25%	0.31%	0.16%	7.10%	0.34%	9.44%	0.00%	0.00%	0.00%
TOTAL DE INGRESOS	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

FUENTE: PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PASTO 1985-2005


-  Corresponde a ingresos por concepto de Ley 60/93 (Participación en los Ingresos corrientes de la nación)
-  Corresponde a ingresos por concepto de Ley 715/2001 (sistema general de participaciones)
-  Corresponde a ingresos por concepto de regalías
-  para estos años los ingresos de establecimientos públicos forman parte de los ingresos corrientes
-  Corresponde a ingresos por concepto de la sobretasa a la gasolina

**ANEXO F. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS LOCALES A PRECIOS CORRIENTES
MUNICIPIO DE PASTO 1985-2005.(EN MILES DE PESOS)**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
1.INGRESOS PROPIOS	210171	281730	327871	533959	563409	794385	1461641	1599024	3100354	3804706	5977160
1.1 Impuestos	180777	205034	272910	353936	411125	677177	921522	1282020	2158585	2724254	4525566
1.2 Otros	29394	76696	54961	180023	152284	117208	540119	317004	941769	1080452	1451594
2.TRANSFERENCIAS	90371	231985	355332	528799	794459	975528	937194	2109111	3360995	5073766	7830301
2.1 IVA	74986	231333	347542	518953	776034	898569	922661	2087206	2524682	4364090	7072163
2.2 Otras	15385	652	7790	9846	18425	76959	14533	21905	836313	709676	758138
3. RECURSOS DE CAPITAL	30000	91984	0	230540	358495	896850	601223	390004	2831020	1259758	1355293
3.1 Recursos de Crédito	30000	91984	0	212000	310000	858900	590745	390000	2530000	820000	1100000
3.2 ingresos de Capital	0	0	0	18540	48495	37950	10478	4	301020	439758	255293
TOTAL INGRESOS	330542	605699	683203	1293298	1716363	2666763	3000058	4098139	9292369	10138230	15162754

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1.INGRESOS PROPIOS	15362083	19234731	24154413	51525867	37692887	42994649	63646935	48313280	43013648	51836726
1.1 Impuestos	7769453	8785334	9345350	11429760	12499678	13853230	16102412	26447124	30807077	35571756
1.2 Otros	7592630	10449396	14809063	40096107	25193209	29141419	47544523	21866156	12206571	16264970
2.TRANSFERENCIAS	11020486	14408966	17165233	18414273	18400132	24832255	91083740	123026503	127396555	129679011
2.1 IVA	9075516	12159481	13873018	16062646	17217491	22698563	87835359	115330400	121705807	123425844
2.2 Otras	1944970	2249485	3292215	2351627	1182641	2133692	3248381	7696103	5690748	6253167
3. RECURSOS DE CAPITAL	6033600	11346000	5712000	8447426	3039046	3296148	7688375	21062793	19281405	26923159
3.1 Recursos de Crédito	4761600	10500000	4992000	6386590	1740617	1863189	4928168	11161792	0	2515000
3.2 ingresos de Capital	1272000	846000	720000	2060836	1298428	1432958	2760207	9901001	19281405	24408159
TOTAL INGRESOS	32416169	44989697	47031646	78387566	59132065	71123052	162419050	192402576	189691608	208438896

FUENTE: PRESUPUESTOS DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PASTO 1985-2005

 Corresponde a ingresos por concepto de Ley 60/93(Participación en los Ingresos corrientes de la nación)

 Corresponde a ingresos por concepto de Ley715/2001(Sistema General de Participaciones)

**ANEXO G. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS LOCALES A PRECIOS CONSTANTES
MUNICIPIO DE PASTO 1985-2005.(EN MILES DE PESOS DE 1985)**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
1.INGRESOS PROPIOS	210351	227705	221287	284870	233194	246655	344406	290461	553083	533724	700246
1.1 Impuestos	180777	166046	184038	189463	170302	210362	239319	270811	373872	382158	530187
1.2 Otros	29574	61659	37248	95407	62893	36293	105087	19649	179211	151566	170060
2.TRANSFERENCIAS	90191	188326	239434	284028	329280	303161	278571	492838	566037	711748	917348
2.1 IVA	74986	187345	234366	277797	321459	279137	239615	440897	437280	612195	828530
2.2 Otras	15205	981	5068	6231	7821	24024	38956	51941	128757	99553	88819
3. RECURSOS DE CAPITAL	30000	74493	0	123409	148500	278603	156137	82384	490339	176719	158778
3.1 Recursos de Crédito	30000	74493	0	113484	128412	266814	153416	82383	438201	115030	128869
3.2 ingresos de Capital	0	0	0	9925	20088	11789	2721	1	52137	61689	29909
TOTAL INGRESOS	330542	490524	460721	692307	710974	828419	779114	865682	1609458	1422191	1776372

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1.INGRESOS PROPIOS	1424715	1472526	1648433	3029508	2061491	2142530	2891759	2240513	1914189	2115100
1.1 Impuestos	702762	675727	609306	672023	664855	681324	727888	1140203	1254769	1374085
1.2 Otros	721953	796799	1039127	2357485	1396636	1461206	2163871	1100310	659421	741016
2.TRANSFERENCIAS	961639	1115192	1045559	1082683	922085	1193307	4102635	5146382	5026598	4896586
2.1 IVA	820898	935251	904504	944417	915795	1116352	3970480	4972188	4957063	4767759
2.2 Otras	140741	179941	141055	138266	6290	76955	132155	174194	69535	128827
3. RECURSOS DE CAPITAL	545751	872682	372416	496674	161646	162110	347543	908071	785329	1040002
3.1 Recursos de Crédito	430696	807612	325473	375505	92583	91635	222771	481213	0	97151
3.2 ingresos de Capital	115055	65070	46943	121169	69063	70475	124771	426857	785329	942851
TOTAL INGRESOS	2932104	3460400	3066408	4608864	3145222	3497947	7341936	8294966	7726116	8051689

FUENTE: PRESUPUESTOS DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PASTO 1985-2005

 Corresponde a ingresos por concepto de Ley 60/93(Participación en los Ingresos corrientes de la nación)

 Corresponde a ingresos por concepto de Ley715/2001(Sistema General de Participaciones)





**ANEXO H. EVOLUCIÓN DE EGRESOS A PRECIOS CORRIENTES
MUNICIPIO DE PASTO 1985-2005. (EN MILES DE PESOS)**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
1.FUNCIONAMIENTO	304491	516077	626903	932284	1010738	1419557	2014083	3135527	4183566	6688182	8035077
Servicios personales	194647	291199	418372	465622	615089	919114	1294773	2111527	2020186	2945129	5004608
Gastos generales	8720	31456	28566	69067	67864	76541	251797	118891	305501	604927	1389357
transferencias	10919	99144	35602	140134	30429	12749	1941	329588	1071747	2202574	780516
previsión social	90205	97278	144363	257461	297355	411153	465572	575522	786132	935552	860596
2. INVERSION	7602	8282	32046	427058	273310	498146	402394	167053	1448477	2780049	6697476
Inversión mínima legal con recde IVA	0	0	0	0	68804	6000	20962	0	703663	1740970	3922919
otros gastos de inversión	7602	8282	32046	427058	212505	492146	381432	167053	744814	1039079	2774557
3. SERVICIO DEUDA	32955	55550	139221	219005	761810	891746	723046	981771	1045227	1376305	3577910
Amortización e intereses	32955	55550	126317	198997	726768	891746	431110	640677	887386	1177947	2798342
vigencias anteriores		0	12904	20008	35042	0	291936	341094	157840	198358	774568
4.GASTOS ESTABLEC. PUB Y FONDOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL GASTOS	345049	582909	798170	1578347	2045857	2809450	3139523	4284351	6675270	10844536	10210463

CONTINÚA ABAJO

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1.FUNCIONAMIENTO	10175540	11054096	11228428	12798953	13178832	13909019	14845512	16200620	18556627	18664958
Servicios personales	3159137	8071861	8432446	9455906	10752799	9641507	10490008	4988566	6210425	6374303
Gastos generales	1386657	1273676	1198224	1744888	1315621	1065171	1000000	1920845	1880051	2004691
transferencias	800839	1358549	1249078	1174814	964726	731541	3049677	9148666	10466151	10285964
previsión social	4828906	350010	348679	423346	145686	2470800	305827	142543	0	0
2. INVERSION	12072840	23011309	23274404	26678267	25387154	44924985	150025854	163408280	148344484	172656526
Inversión mínima legal con rec de IVA	6375523	9954483	12974429	14874811	16519838	15130469	88302096	102011165	133351533	139640400
otros gastos de inversión	5697316	13056825	10299975	11803456	8867316	29794516	61723758	61397115	14992951	33016126
3. SERVICIO DEUDA	4022352	1614356	1672973	1797713	1245085	926959	795119	705481	4776894	4523533
Amortización e intereses	4022351	1614356	1672973	1797713	1245085	926959	795119	536557	3417552	3072388
vigencias anteriores	0	0	0	0	0	0	0	168924	1359342	1451144
4.GASTOS ESTABLEC. PUB Y FONDOS	7683701	8011378	12440271	35138372	20231930	2537969	3054656	0	0	0
TOTAL GASTOS	33954433	43691139	48616076	76413306	60043001	62298932	168721141	180314380	171678005	195845018

FUENTE: PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL MUNICIPIO DE PASTO 1985-2005

-  Corresponde a Inversión mínima legal con recursos de ley 60/93
-  Corresponde a Inversión mínima legal con recursos de ley 715/2001
-  corresponde a deuda interna
-  corresponde a deuda externa

**ANEXO I. EVOLUCIÓN DE EGRESOS PRESUPUESTADOS A PRECIOS CORRIENTES
MUNICIPIO DE PASTO 1985-2005. (EN MILES DE PESOS).**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
1.FUNCIONAMIENTO	330847	480600	608786	833286	1054924	1463401	2741709	4124695	3647659	7769221	6642402
Servicios personales	200891	258509	356711	486033	645737	636902	1445304	2201323	1664011	2651323	2824219
Gastos generales	2418	47441	22109	44505	51519	160926	155205	275449	205278	721025	503925
transferencias	14388	28267	64959	98837	87705	201805	660632	900256	917893	2724706	1509256
previsión social	113150	146383	165007	203911	269962	463768	480568	747667	860477	1672167	1805002
2. INVERSION	51404	52216	231511	224472	400526	897316	905635	914457	1821148	3547719	5195600
Inversión mínima legal con recde IVA	0	0	0	22284	68964	143632	190499	315457	1726182	2425610	5045600
otros gastos de inversión	51404	52216	231511	202188	331562	753684	715136	599000	94966	1122109	150000
3. SERVICIO DEUDA	39958	62295	50376	38024	104000	743730	266606	800000	1469546	1400000	1707843
Amortización e intereses	39958	62295	45707	34500	99216	720730	158961	522057	1103571	1200000	1157843
vigencias anteriores	0	0	4669	3524	4784	23000	107645	277943	365975	200000	550000
4.GASTOS ESTABLEC. PUB Y FONDOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL GASTOS	422209	595111	890673	1095782	1559450	3113300	3913950	5839152	6938354	12716940	13545845

CONTINÚA ABAJO

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1.FUNCIONAMIENTO	8095458	9485532	11315089	13676703	14483922	14540760	14950434	16347027	18727187	19305950
Servicios personales	2513347	6926473	8497529	10104390	11683046	12489026	11155832	5292752	6899409	6412338
Gastos generales	1103197	1092943	1207472	1864552	1521309	1161939	1000000	1410000	1952882	2065174
transferencias	637132	1165772	1258719	1255382	1279567	889795	2794602	9644275	9874896	10828438
previsión social	3841782	300344	351370	452379	0	0	0	0	0	0
2. INVERSION	9604912	19746029	23454037	28507858	31735270	46748543	173460665	159647317	165142634	192887695
Inversión mínima legal con rec de IVA	5072240	8541953	13074567	15894923	20335270	17456151	116755364	106436109	125779717	139640400
otros gastos de inversión	4532672	11204076	10379470	12612935	11400000	29292392	56705301	53211208	39362917	53247295
3. SERVICIO DEUDA	3200103	1385281	1685885	1921000	1891000	1092000	870000	776557	5141739	5594182
Amortización e intereses	3200103	1385281	1685885	1921000	1891000	1092000	870000	776557		3839181
vigencias anteriores	0	0	0	0	0	0	0	0		1755000
4.GASTOS ESTABLEC. PUB Y FONDOS	6113000	6874572	12536286	37548155	19900773	4584636	4014255	0	0	0
TOTAL GASTOS	27013474	37491414	48991298	81653716	68010965	66965939	193295354	176770901	189011560	217787827

FUENTE: PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL MUNICIPIO DE PASTO 1985-2005

 Corresponde a Inversión mínima legal con recursos de ley 60/93

 Corresponde a Inversión mínima legal con recursos de ley 715/2001

 corresponde a deuda interna

 corresponde a deuda externa





**ANEXO J. PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL DE EGRESOS
MUNICIPIO DE PASTO 1985-2005.**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
1.FUNCIONAMIENTO	88.25%	88.53%	78.54%	59.07%	49.40%	50.53%	64.15%	73.19%	62.67%	61.67%	78.69%
Servicios personales	56.41%	49.96%	52.42%	29.50%	30.07%	32.72%	41.24%	49.28%	30.26%	27.16%	49.01%
Gastos generales	2.53%	5.40%	3.58%	4.38%	3.32%	2.72%	8.02%	2.78%	4.58%	5.58%	13.61%
transferencias	3.16%	17.01%	4.46%	8.88%	1.49%	0.45%	0.06%	7.69%	16.06%	20.31%	7.64%
previsión social	26.14%	16.69%	18.09%	16.31%	14.53%	14.63%	14.83%	13.43%	11.78%	8.63%	8.43%
2. INVERSION	2.20%	1.42%	4.01%	27.06%	13.36%	17.73%	12.82%	3.90%	21.70%	25.64%	65.59%
Inversión mínima legal con recde IVA	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	3.36%	0.21%	0.67%	0.00%	10.54%	16.05%	38.42%
otros gastos de inversión	2.20%	1.42%	4.01%	27.06%	10.39%	17.52%	12.15%	3.90%	11.16%	9.58%	27.17%
3. SERVICIO DEUDA	9.55%	9.53%	17.44%	13.88%	37.24%	31.74%	23.03%	22.92%	15.66%	12.69%	35.04%
Amortización e intereses	9.55%	9.53%	15.83%	12.61%	35.52%	31.74%	13.73%	14.95%	13.29%	10.86%	27.41%
vigencias anteriores	0.00%	0.00%	1.62%	1.27%	1.71%	0.00%	9.30%	7.96%	2.36%	1.83%	7.59%
4.GASTOS ESTABLEC. PUB Y FONDOS	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
TOTAL GASTOS	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

CONTINÚA ABAJO

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1.FUNCIONAMIENTO	29.97%	25.30%	23.10%	16.75%	21.95%	22.33%	8.80%	8.98%	10.81%	9.53%
Servicios personales	9.30%	18.47%	17.34%	12.37%	17.91%	15.48%	6.22%	2.77%	3.62%	3.25%
Gastos generales	4.08%	2.92%	2.46%	2.28%	2.19%	1.71%	0.59%	1.07%	1.10%	1.02%
transferencias	2.36%	3.11%	2.57%	1.54%	1.61%	1.17%	1.81%	5.07%	6.10%	5.25%
previsión social	14.22%	0.80%	0.72%	0.55%	0.24%	3.97%	0.18%	0.08%	0.00%	0.00%
2. INVERSION	35.56%	52.67%	47.87%	34.91%	42.28%	72.11%	88.92%	90.62%	86.41%	88.16%
Inversión mínima legal con rec de IVA	18.78%	22.78%	26.69%	19.47%	27.51%	24.29%	52.34%	56.57%	77.68%	71.30%
otros gastos de inversión	16.78%	29.88%	21.19%	15.45%	14.77%	47.83%	36.58%	34.05%	8.73%	16.86%
3. SERVICIO DEUDA	11.85%	3.69%	3.44%	2.35%	2.07%	1.49%	0.47%	0.39%	2.78%	2.31%
Amortización e intereses	11.85%	3.69%	3.44%	2.35%	2.07%	1.49%	0.47%	0.30%	1.99%	1.57%
vigencias anteriores	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.09%	0.79%	0.74%
4.GASTOS ESTABLEC. PUB Y FONDOS	22.63%	18.34%	25.59%	45.98%	33.70%	4.07%	1.81%	0.00%	0.00%	0.00%
TOTAL GASTOS	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

FUENTE: PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL MUNICIPIO DE PASTO 1985-2005

	Corresponde a Inversión mínima legal con recursos de ley 60/93
	Corresponde a Inversión mínima legal con recursos de ley 715/2001
	corresponde a deuda interna
	corresponde a deuda externa