

**Análisis Fiscal de las Finanzas Públicas del Municipio de Tumaco- Nariño en los Años
2012-2016**

Mateo Moreno Bravo

Universidad de Nariño
Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas
Programa de Economía
San Juan de Pasto
2019

**Análisis Fiscal de las Finanzas Públicas del Municipio de Tumaco- Nariño en los Años
2012-2016**

Mateo Moreno Bravo

Trabajo de grado tipo tesis presentado como requisito para optar al Título de Economista

Asesor

Mg. Iván Fredy Erazo

Universidad de Nariño

Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas

Programa de Economía

San Juan de Pasto

2019

Nota de responsabilidad

“Las ideas y conclusiones aportadas en el trabajo son responsabilidad exclusiva de sus autores”

Artículo 1 del Acuerdo N° 324 de octubre 11 de 1966 emanado por el Honorable Consejo

Directivo de la Universidad de Nariño

Nota de aceptación

Firma del asesor

Jurado

Jurado

San Juan de Pasto, Noviembre 20 de 2019.

Agradecimientos

A mi madre, Amparo, que es mi luz y mi guía, mis agradecimientos más profundos, es gracias a ti que todo esto es posible, tu amor y tu incondicionalidad en los momentos más complejos son tesoros invaluable y son la razón que me impulsa a seguir mejorando y creciendo, eres mi ejemplo a seguir. Todo tu esfuerzo, paciencia, y dedicación, no pocos, van a tener una bellísima recompensa. Mi agradecimiento, mi respeto, mi amor y admiración son infinitos para ti. Te amo.

Quiero agradecer a la Universidad de Nariño, por abrirme sus puertas y brindarme la formación académica y profesional, a la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas y a todos y cada uno de mis maestros que son parte fundamental de este proceso.

Agradezco especialmente a mi tutor y maestro Iván Fredy Erazo Andrade, por su apoyo incondicional; su compromiso, su ejemplo y enseñanza han sido y son cimientos de gran relevancia para mi formación tanto profesional y académica como humana.

A mi tío Luis Eduardo, por sus palabras siempre precisas cuando hubo dificultades, porque gracias a ellas logré reaccionar en momentos críticos.

Gracias a mi abuela Isabel por su bendición de cada día, gracias eternas. A mi familia, tíos y primos, a mi nana y a todos mis amigos que han sido testigos de este camino.

Gracias.

Dedicatoria

A mi madre: eres la persona más importante en mi vida y la culminación de este proceso es enteramente dedicada a ti, a todo tu esfuerzo, a toda tu confianza, a todo tu amor. Tú más que nadie mereces todo el reconocimiento por tu incansable labor como madre, maestra y amiga. Esto es por ti y para ti, mamita. Gracias por ser el mejor ejemplo siempre, por tu lucidez y tus palabras siempre precisas y llenas de amor, por nunca dejar de creer, por tu apoyo infinito, no solo este proyecto, sino todos mis esfuerzos son dedicadas a ti.

A mi abuela Isabel, sus palabras y su bendición siempre cargadas de amor y apoyo han sido vitales en este proceso.

A mi abuelo Paco, por hacer de mí el hombre que soy ahora. Por ser mi primer y mí más grande maestro. Siempre brillarás a través de mí.

Resumen

El monitoreo continuo de las finanzas públicas, contribuye a un mejor manejo de los recursos disponibles y a la focalización de las inversiones en los puntos de mayor impacto en la calidad de vida de la población. El análisis se concentra en la apreciación cualitativa del comportamiento de las ejecuciones presupuestales del municipio de Tumaco en el departamento de Nariño, entre 2012 y 2016, siendo este un pretexto para resaltar el potencial económico de la zona pacífica nariñense y el impulso que tiene el gasto público local en la dinamización de la economía y el bienestar social.

El manejo de las finanzas no está alejado de las normas nacionales al respecto, pero existen oportunidades de mejora, principalmente acciones dirigidas a la generación de recursos propios para aliviar el apalancamiento que el municipio tiene sobre las transferencias nacionales. Aprovechar el potencial y propender por la actualización de bases de datos sobre las cuales se cobran los impuestos para la generación de recursos propios, así como un enfoque de labor social para la seguridad y el desarrollo local.

Abstract

The continuous monitoring of the public finances, contributes to a better management of the available resources and to the investment focalization on the points of the greatest impact in the life quality of the people. The analysis is concentrated on the qualitative appreciation of the budgetary executions behavior of the Tumaco municipality in Nariño department between 2012 and 2016; this being a pretext to stand out the economic potential of the Pacific zone in Nariño, and the impulse that public local expending has in the economic revitalization and the social wellbeing.

The management of the public finances is not far from the national regulations, but there are improving opportunities, mainly actions focused on the own resource generation to relieve the leverage that this municipality has on the national transfers. To take advantage of the potential and tend to make an update in the databases on which taxes are collected for the own resource generation, as long as a social work approach to the security and the local development.

Contenido

	Pág.
Introducción	15
1. Marco General de la Investigación	17
1.1 Tema	17
1.2 Título	17
1.3 Problema de Investigación	17
1.3.1 Descripción del problema.	17
1.3.2 Formulación del problema	20
1.4 Justificación	21
1.5 Objetivos	23
1.5.1 Objetivo general	23
1.5.2 Objetivos específicos	23
1.6 Marco de referencia	23
1.6.1 Marco teórico	23
1.6.2 Marco contextual.	32
1.6.3 Marco conceptual.	37
1.6.4 Marco legal.	39
1.6.5 Marco de antecedentes	43
1.7 Cobertura del estudio	48
1.7.1 Cobertura temporal	48
1.7.2 Cobertura espacial	48
1.8 Metodología	48

2. Análisis de los ingresos y gastos en municipio de Tumaco de la zona pacífica nariñense en los años 2012-2016	50
3. Análisis de los indicadores de desempeño en el municipio de Tumaco de la zona pacífica nariñense en los años 2012-2016	65
4. Dependencia financiera en el municipio de Tumaco de la zona pacífica nariñense en los años 2012-2016	78
5. Prácticas recomendadas de manejo fiscal para el municipio de Tumaco de la zona pacífica nariñense en los años 2012-2016	87
Conclusiones	96
Recomendaciones	99
Bibliografía	101
Anexos	105

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 1. Componentes de Gasto en el Plan de desarrollo municipal de Tumaco 2012-2016	58
Tabla 2. Rangos de interpretación del componente de desempeño fiscal	68
Tabla 3. Rangos de interpretación del índice de desempeño integral	75
Tabla 4. Porcentaje de participación discriminado por concepto del municipio de Tumaco sobre el SGP asignado al Departamento de Nariño. 2006 – 2013.	82
Tabla 5. Resumen de estrategias para buen manejo fiscal de Tumaco	94

Lista de gráficas

	Pág.
Gráfica 1. Análisis ejecución presupuestal Tumaco 2012 – 2017	51
Gráfica 2. Ingresos Tumaco 2012 – 2017	52
Gráfica 3. Comportamiento de los ingresos corrientes en Tumaco 2012 – 2017	54
Gráfica 4. Comportamiento de los ingresos Tributarios en Tumaco 2012 – 2017	55
Gráfica 5. Comportamiento las transferencias hacia Tumaco 2012 – 2017	56
Gráfica 6. Composición de los gastos de funcionamiento, Tumaco 2012-2017	59
Gráfica 7. Comportamiento del ahorro corriente	61
Gráfica 8. Composición de los ingresos de capital, Tumaco 2012-2017	62
Gráfica 9. Composición de los gastos de capital, Tumaco 2012-2017	63
Gráfica 10. Déficit o superávit total Tumaco 2012 - 2017	64
Gráfica 11. Evolución del promedio del indicador sintético de desempeño fiscal municipal, 2000-2014.	69
Gráfica 12. Evolución del promedio del indicador sintético de desempeño fiscal municipal del municipio de Tumaco, 2012-2016.	70
Gráfica 13. Evolución del subindicador de autofinanciación de gastos de funcionamiento del municipio de Tumaco, 2012-2016.	71
Gráfica 14. Evolución del subindicador de dependencia de las transferencias de la nación del municipio de Tumaco, 2012-2016.	72
Gráfica 15. Evolución del subindicador de -Generación de recursos propios del municipio de Tumaco, 2012-2016.	72

Gráfica 16. Evolución del subindicador de magnitud de la inversión del municipio de Tumaco, 2012-2016.	73
Gráfica 17. Evolución del subindicador de capacidad de ahorro del municipio de Tumaco, 2012-2016.	73
Gráfica 18. Componentes del Desempeño Integral Municipal	74
Gráfica 19. Índice Desempeño Integral 2015	75
Gráfica 20. Evolución del índice de desempeño integral, Tumaco 2012-2016	77
Gráfica 21. Composición del presupuesto de ingresos municipio de Tumaco, periodo 2010 – 2017	81
Gráfica 22. Dependencia del SGP en el ingreso municipal total en Colombia. 2015.	85
Gráfica 23. Factores que intervienen en el buen manejo de los ingresos y gastos en el municipio de Tumaco.	88
Gráfica 24. Actividades dentro del buen manejo de ingresos y gastos en el municipio de Tumaco	89

Lista de anexos

	Pág.
Anexo A. Categorías de Calificación del Desempeño Integral	105
Anexo B. Ejecuciones presupuestales, Tumaco 2012-2017	107
Anexo C. Resultados Calificación de Desempeño Fiscal	108
Anexo D. Resultados Calificación de Desempeño Integral	109

Introducción

El análisis del comportamiento y manejo de las finanzas públicas permite una base analítica firme en la toma de decisiones en materia de política económica y social, teniendo en cuenta que las buenas prácticas en el manejo y racionalización de los recursos, permiten que las mejores alternativas de inversión se lleven a cabo, con el fin último de proporcionar a la población unas mejores condiciones de vida.

Los problemas sociales y económicos de la zona pacífica nariñense, enmarcada en conflictos de orden público y siendo una zona donde el conflicto armado del país se ha vivido muy de cerca, no permiten el aprovechamiento de las potencialidades económicas, de tal manera que se pueda evidenciar una obtención de recursos propios para la población y el gobierno, que además permita focalizar el gasto territorial a partir de los recursos propios, en actividades estratégicas para que la población sea, tanto objeto como sujeto de su propio desarrollo. Esto además, contribuye a un cambio en la dependencia financiera del gobierno central, avanzando a un estadio de manejo de recursos propios y focalización de la inversión regional.

Este documento está organizado en tres sesiones; la primera parte hace una introducción al problema de investigación y la razón que justifica el esfuerzo por conocer la base fiscal de los municipios de la zona pacífica del departamento de Nariño, y específicamente el Municipio de Tumaco por ser una ciudad de importancia mayor en esta zona; esta es el marco de referencia de la investigación. La segunda parte presenta el desarrollo de los objetivos propuestos en los capítulos 2, 3, 4 y 5. Por último, se presentan las conclusiones y recomendaciones a partir de la investigación realizada y se anexan algunos apartes como referencia.

El análisis temporal de la investigación está comprendido entre los años 2012 y 2016, basado en fuentes secundarias, y enmarcado en la zona pacífica de Nariño.

1. Marco General de la Investigación

1.1 Tema

Análisis fiscal y presupuestario.

1.2 Título

Análisis Fiscal de las Finanzas Públicas del Municipio de Tumaco- Nariño en los Años 2012-2016.

1.3 Problema de Investigación

El desconocimiento de la información financiera de los entes territoriales y el análisis de los principales indicadores financieros y fiscales, conlleva a la toma de decisiones erradas y a la inadecuada focalización de las políticas económicas y sociales de los gobiernos subnacionales; esto es de particular significancia en zonas donde la acción gubernamental es requerida por su situación social y económica compleja.

1.3.1 Descripción del problema.

La región pacífica del departamento de Nariño, ostenta una gran potencialidad de desarrollo económico y social del departamento y una gran contribución a la riqueza nacional; esta potencialidad se desarrollaría de una manera adecuada siempre que los recursos disponibles sean encaminados y ejecutados en proyectos claves para hacer que estas potencialidades se conviertan en ventajas comparativas a partir de actividades productivas.

No obstante, la costa de Nariño es el territorio del departamento cuyos índices sociales demuestran una situación compleja de bienestar de la población; si bien existen potencialidades económicas importantes debido a la situación de frontera de algunos municipios, la zona costera como un importante puerto marítimo para el país o la zona minera de Santa Bárbara de Iscuandé,

es preponderante para las direcciones municipales y departamental, encaminar esfuerzos que permitan explotar estas ventajas y que se reflejen en reportes claros de información financiera, con el fin de evaluar impactos y reconocer puntos de acción y control.

Por ejemplo, según la Cámara de Comercio de Tumaco (2015), la ventaja comparativa de localización de este municipio como frontera con la República de Ecuador y con costa en el Pacífico, promueve el intercambio comercial internacional y la prestación de servicios como puerto marítimo, transándose productos como el petróleo y el aceite de palma africana; no obstante, según el Instituto Departamental de Salud (2015), este mismo municipio se encuentra entre los 16 territorios del Departamento de Nariño que presentaron los indicadores¹ con mayor aporte al riesgo global de salud del Departamento de Nariño, en relación con el resto de Municipios en el 2014.

En este sentido, existe un contraste en relación a la riqueza presente en estos territorios y el grado de aprovechamiento de los recursos para el bienestar de la población; es así como se presume necesaria la intervención gubernamental en la dirección de procesos de desarrollo regional basados en información clara y fidedigna de las finanzas públicas y el análisis de la misma, de tal manera que se proyecten políticas económicas y sociales, para lo cual serán necesarios unos recursos importantes cuya ejecución debe ir acompañado de un registro, control y análisis para la medición de impactos en el bienestar de las familias.

¹ Para la construcción del ranking departamental de municipios, se emplearon los siguientes indicadores de salud, con corte 2014: tasa de incidencia de malaria, tasa de mortalidad infantil (2011), tasa de mortalidad por EDA, tasa de mortalidad por IRA, razón de mortalidad materna, tasa de sífilis congénita, cobertura de vacunación con pentavalente, cobertura de vacunación con triple viral, tasa de mortalidad perinatal, tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años. De acuerdo al ranking realizado, Tumaco aporta el 88.17% al riesgo en salud acumulado del Departamento, calculado a partir de los indicadores trazadores medidos en el año 2014 (Instituto Departamental de Salud Nariño, 2015)

Municipios como Tumaco, Barbacoas y Santa Bárbara, han sido estigmatizados con la presencia de conflicto armado y actividades ilícitas, que los han pausado en el desarrollo económico y social, de tal manera que no se han buscado formas de economía eficiente y productiva que incentiven el desarrollo local. La Costa Pacífica nariñense, es la más afectada por el conflicto armado, reportando en Tumaco 50,7% más de la mitad de la población desplazada, seguido por Barbacoas, Magüi y Santa Bárbara de Iscuandé. En Tumaco los actores armados han operado en busca del ejercicio del control territorial; un conflicto armado que ha dejado en este municipio un estimado de 86 mil víctimas. En 2016, se presentaron seis desplazamientos masivos afectando a 1.140 personas (401 familias) y para 2017, Tumaco y Santa Bárbara de Iscuandé, fueron las más afectadas por presencia y enfrentamiento entre actores armados causando desplazamientos masivos y restricciones de la movilidad; más de 15 organizaciones criminales están en disputa territorial y del comercio ilegal de los diferentes espacios dejados por las FARC-EP, afectando en gran medida a las comunidades indígenas y afrodescendientes (Unidad de Manejo y Análisis de Información Colombia UMAIC, 2017)

En municipios como Tumaco, la presencia de diferentes organizaciones no gubernamentales han participado a la población con diferentes iniciativas, sin que los problemas de corte estructural de la sociedad del pacífico sean afectados de manera directa. En este sentido, la presencia de recursos e intenciones de cambio del sistema social regional, no es suficiente para visualizar hechos palpables de cambio; es necesario hacerse a una base analítica confiable sobre la cual tomar decisiones de política económica y social realmente eficaces al momento de contribuir en el bienestar de estas poblaciones.

Ahora bien, es importante mencionar el hecho de que la obtención de información primaria es particularmente difícil en estos espacios teniendo en cuenta las características de orden público y de acceso a los sitios de habitación; de ahí que sea necesario también recurrir a las fuentes institucionales de información confiando en la veracidad de los datos.

La existencia de recursos gubernamentales del orden nacional y desde los entes territoriales, permiten que los proyectos más adecuados a la realidad regional sean ejecutados, enmarcados en los planes de desarrollo propuestos por los gobiernos de turno y que buscan un bienestar para las personas. No obstante, gran parte del éxito de las políticas y de los planes de acción se ven afectados por la eficiencia en el manejo de los recursos públicos y la sanidad de las finanzas territoriales.

A nivel nacional, la existencia de un marco regulatorio sobre el manejo del presupuesto exige el cumplimiento de indicadores y la publicación de información sobre el manejo de los recursos. Con la existencia de leyes como la 715 de 2001 (Modificada por la ley 1176 de 2007), que regula el Sistema General de Participaciones SGP y la normatividad sobre regalías, los municipios tienen acceso a recursos cuantiosos para el desarrollo de proyectos a gran escala; aun así, con la existencia de posibilidades de financiamiento, es relativamente poco el dinero destinado a la realización de obras de gran impacto que justifiquen un avance en las condiciones sociales del momento en la zona pacífica de Nariño.

1.3.2 Formulación del problema

Pregunta general

¿Cuál es el comportamiento y manejo de los recursos fiscales en el municipio de Tumaco de la zona pacífica nariñense en los años 2012-2016?

Preguntas específicas

- a) ¿Cuál es el comportamiento de los ingresos y gastos en municipio de Tumaco de la zona pacífica nariñense en los años 2012-2016?
- b) ¿Cuál es el comportamiento de los indicadores de desempeño en el municipio de Tumaco de la zona pacífica nariñense en los años 2012-2016?
- c) ¿Cuál es el grado de dependencia financiera en el municipio de Tumaco de la zona pacífica nariñense en los años 2012-2016?
- d) ¿Qué posibles prácticas de manejo fiscal se pueden plantear para el municipio de Tumaco de la zona pacífica nariñense en los años 2012-2016?

1.4 Justificación

La preocupación por la realidad social de las zonas de difícil acceso y con problemas de orden público, es una punta de lanza con la cual los gobiernos de turno han hecho campaña política y llegado a la posición dirigente con elección popular; sin embargo, pocas veces se cuenta con la viabilidad financiera para procurar el desarrollo de los planes de acción e inversión, debido al desconocimiento mismo de la estructura financiera de los entes territoriales.

La zona pacífica del departamento de Nariño, se ha caracterizado por indicadores sociales y económicos relativamente bajos, debido a múltiples características de la población y del territorio. El conflicto armado particularmente, ha hecho de zonas como Tumaco o Santa Bárbara de Iscuandé, territorios de violencia y desplazamiento forzado; por las características geográficas y climáticas, esta zona es apta para la producción de cultivos ilícitos y estupefacientes, lo que ha estigmatizado en mayor medida esta región.

Por otra parte, el fortalecimiento de las finanzas públicas y las buenas prácticas en la racionalización de gastos improductivos, así como la gestión de ingresos propios, se basa en el conocimiento de los datos y un análisis perspicaz de las estadísticas y registro de entradas y salidas, así como de indicadores que muestren la realidad fiscal de los municipios y departamentos.

Con los procesos de descentralización en Colombia plasmados desde la Carta Magna de 1991, el papel del Estado se ha disgregado en células más pequeñas de ordenamiento territorial, con una jurisdicción menor al nacional, a quienes se transfiere recursos periódicamente. Con esto, la descentralización se ha caracterizado principalmente por limitarse a la transferencia de recursos, que como ocurre con la ley 1175 de 2007, ya tienen una destinación específica, relegando el papel de departamentos y municipios, el primero como un medio de transferencia de los recursos, y el segundo como operados. En este sentido, la existencia de autonomía en la subdivisión nacional tendría sentido en la capacidad de obtener y ejecutar recursos propios.

Sin embargo, a partir de la normatividad del país en cuanto a las transferencias, tanto como del SGP y las regalías, los municipios han cargado su dependencia económica y financiera en los recursos del nivel central, de ahí que sea necesario evaluar en qué grado se encuentran concentrados los ingresos de Capital en relación al total de ingresos, para evitar o contrarrestar lo que Portillo (2011) llama “pereza Fiscal”.

1.5 Objetivos

1.5.1 Objetivo general

Analizar el comportamiento y manejo de los recursos fiscales en el municipio de Tumaco de la zona pacífica nariñense en los años 2012-2016

1.5.2 Objetivos específicos

- a) Analizar los ingresos y gastos en municipio de Tumaco de la zona pacífica nariñense en los años 2012-2016.
- b) Analizar los indicadores de desempeño en el municipio de Tumaco de la zona pacífica nariñense en los años 2012-2016.
- c) Cuantificar el grado de dependencia financiera en el municipio de Tumaco de la zona pacífica nariñense en los años 2012-2016.
- d) Plantear posibles prácticas de manejo fiscal para el municipio de Tumaco de la zona pacífica nariñense en los años 2012-2016.

1.6 Marco de referencia

1.6.1 Marco teórico

El papel del Estado en el accionar económico y social de un país, ha pasado por múltiples lecturas en la historia. Los diferentes efectos de las políticas estatales han llamado defensores de la acción gubernamental, mientras que en otros momentos, la libertad del mercado se defiende ante los continuos desajustes que implican las decisiones económicas y políticas, por parte de quienes ostentan el poder.

El origen del Estado como un ente impersonal regulador, abarca gran cantidad de teoría en relación a los principios de la normatividad generalmente aceptada que reproduce una

organización social. Guerrero y Vacaro (2000), mencionan dos teorías de organización social en las que se puede encontrar el origen del Estado, aunque no en los términos actuales.

La primera de ellas, “la armonía social”, sostiene que los grupos sociales son armónicos y tienden al equilibrio, basándose en una colaboración entre individuos de la misma; dentro de esta teoría se encuentra la escuela funcionalista que plantea un orden social basado en la armonía entre los grupos sociales, y entre los individuos dentro de ellos; el cual se da por la funcionalidad basada en la solución de necesidades básicas. La escuela estructuralista, por su parte, plantea que la sociedad está estructurada gracias a una conciencia social y a un orden solidario de organización, realizándose la integración en la división social del trabajo.

En segundo lugar, los autores mencionan “la teoría del conflicto”, entendida como una tendencia de la sociedad a resolver las contradicciones y tensiones, tanto internas como externas. La situación de desequilibrios en este caso, exige la resolución de los mismos mediante la guerra, para lo cual se necesita de una cohesión interna hacia el logro de los objetivos propuestos; de esta manera se genera un prestigio y un orden, gracias a una adecuada articulación estatal.

Dentro de la teoría del conflicto, Marx y Engels, citados por Guerrero y Vacaro (2000), plantean una variante a estos postulados, la cual se basa en la dinámica misma del conflicto, teniendo en cuenta la existencia de una apropiación de los medios de producción por una minoría dentro de la sociedad, que entra en contradicción con la parte de la sociedad que no los posee, y que tiene características particulares en cada punto del tiempo; esto es, el materialismo histórico y se diferencia de la teoría del conflicto inicial en que para Marx y Engels, el Estado es un elemento de represión para la sociedad, y por tanto, debe reprimirse.

Nos encontramos con dos concepciones del Estado diametralmente opuestas; así para estructuralistas y funcionalistas, la estructura estatal responde al cumplimiento de necesidades surgidas de la mayor complejidad social y todo ello, en un marco armónico o solidario del conjunto de la sociedad... De otra parte nos encontramos con la dualidad de la teoría del conflicto, para cuyos pensadores el Estado surge como expresión de las tensiones internas de la sociedad... (Guerrero & Vacaro, 2000)

El esquema 1 ilustra las teorías referentes al origen del Estado como organización social

Esquema 1. *Origen del Estado como Organización Social*



Fuente: Esta investigación con base en Guerrero & Vacaro (2000)

La definición del Estado, responde a la complejidad de la concepción del accionar amplio que esta institución posee, en tanto las políticas deben rendir cuenta de un efecto en diferentes esferas.

Hirshleifer (1980) citado en León (2000), presenta una definición del Estado como “*un sistema de subordinación que organiza a todos los individuos de un área geográfica dada,*

dentro de la cual se posee un monopolio efectivo de la fuerza física". Mendoza agrega a esta definición que dentro del área geográfica dada existen interacciones de carácter económico y político. La interacción económica se da, a través del mercado, en tanto que la interacción en el plano político se da a través del gobierno (León, 2000).

León (2000) sostiene también que el papel del estado en la actualidad no tiene unos límites establecidos y se puede enmarcar en la respuesta a unas preguntas: ¿Qué debe hacer el estado?, ¿Cómo debe hacerlo?, ¿Cuáles son sus limitaciones? Para el autor, es relativamente mucho más complicado definir y cumplir el rol del estado en un país de altos niveles de pobreza y bajos niveles de ingreso como los países en vías de desarrollo, porque la mayor parte de la población tiende a exigir que el estado "haga de todo"; muchas veces se olvida que los recursos financieros y tecnológicos son muy limitados (León, 2000).

La respuesta los tres cuestionamientos anteriormente citados, muestran que el papel del Estado se extiende a grandes dimensiones de la escala humana y social; el autor los interpreta de la siguiente manera:

Con la primera pregunta se trata de identificar las funciones que le incumbe efectuar al estado de manera tal que contribuya a elevar al máximo el nivel de bienestar del país. Una vez identificado el rol del estado, se debe también tratar de especificar los métodos y mecanismos que se puede emplear en la acción estatal y ello está relacionado con la segunda interrogante. Finalmente, el estado, como cualquier ente, está sujeto a un conjunto de restricciones; en la medida en que supere tales restricciones puede tender a cumplir su rol de una manera satisfactoria. (León, 2000).

Con el avance de la ciencia económica y los diferentes modelos económicos, así como los eventos mundiales que atañen a esta ciencia, el papel del Estado se ha visto enmarcado en ideales diversos. Se pueden mencionar dos entes de acción del estado; por una parte, la existencia misma del Estado estaría relacionada con un orden normativo que provea el bienestar de toda la sociedad; pero además, dentro de esta misión estaría la participación del Estado en las relaciones económicas de mercado. La primera parte no ha sido tan discutida como la segunda, puesto que ante la evidencia de los desequilibrios del mercado, surge el cuestionamiento de si el Estado produce estos desequilibrios al actuar en él, o es el encargado de regular las interacciones mercantiles y procurar siempre un equilibrio.

Desde la teoría clásica, por ejemplo, el papel del estado debía dirigirse principalmente a tres aspectos: 1) defender la sociedad contra la violencia e invasión de otras sociedades independientes. 2) proteger en lo posible a cada uno de los miembros de la sociedad de la violencia y de la opresión de que pudiera ser víctima por parte de otros individuos de esa misma sociedad, y 3) erigir y mantener ciertas obras y establecimientos públicos, que no son de interés económico para los miembros de la sociedad política (Patiño, 2008).

Smith consideraba que el Estado debe dejar actuar a la oferta y demanda en el mercado, puesto que estas interacciones llevaban consigo un equilibrio que se evidenciaba por si solo; es ampliamente conocida la metáfora de la *mano Invisible*, haciendo referencia a la plena libertad de los individuos en el mercado.

El gobernante que intentase dirigir a los particulares respecto de la forma de emplear sus respectivos capitales, tomaría a su cargo una empresa imposible, y se arrogaría una autoridad que no puede confiarse prudentemente ni a una sola persona, ni a un senado o consejo, y

nunca sería más peligroso ese empeño que en manos de una persona lo suficientemente presuntuosa e insensata como para considerarse capaz de tal cometido. (Smith, 1977)

David Ricardo, otro representante de la Economía Clásica, también rescata la no intervención del Estado en materia económica, principalmente en lo que respecta al comercio internacional; la eliminación de las trabas como La Ley de Granos que estaba en boga para la época del autor, era algo necesario para la maximización de la riqueza de los países.

Ricardo es un defensor de la eliminación de toda traba al comercio internacional. Sin embargo, la motivación no es la lógica de un orden natural, como si la lucha contra los proteccionistas por la tensión entre la Renta y la Ganancia. Es decir, la justificación del libre comercio y por ende, la no intervención del gobierno en economía, se entiende por la necesidad de evitar el aumento de los salarios de los trabajadores y su efecto sobre la ganancia de los capitalistas. (Villaveces, 2006).

Estas teorías de libertad del mercado, relegaron las actividades del Estado a actuar en aquellas áreas donde el mercado no actúa, pero la idea del Laissez Faire, laissez passer, continuó por muchos años y siguió siendo defendida por los autores neoclásicos.

Con la gran depresión de 1930, se pone en duda que el mercado sea capaz de autorregularse y alcanzar el pleno empleo por si solo como lo sostenían los economistas ortodoxos; es necesario entonces la intervención estatal en el mercado para poder hacer frente a la gran crisis económica y social del mundo, que para entonces, generalizaba la situación de desempleo, inflación y miseria en la gran mayoría de naciones.

En este momento, aparece John Mynard Keynes, abanderado como el economista más sobresaliente del siglo XX, quién afianzó teorías intervencionistas que procuraron la

recuperación de la Economía Mundial. Según Keynes, la intervención del estado es necesaria, no para reemplazar sino para complementar las actividades donde el mercado actúa de manera ineficiente, de tal manera que si la economía de libre mercado no garantiza el pleno empleo y la equidad, el Estado interviene para procurar el pleno empleo y la equidad distributiva.

Para el autor, el libre juego de la oferta y la demanda no garantiza el pleno empleo y la equidad distributiva. En palabras de Ramales (1997), por lo contrario, lo propio de la economía de libre mercado es su tendencia a generar desempleo "involuntario" persistente con sus problemas de distribución. El desempleo "involuntario" persistente ocasiona, por una parte, una concentración excesiva del ingreso, a favor de los empleados y en contra de los desempleados, y, por otra, una pobreza acumulativa de los desempleados que pone en peligro la existencia misma del sistema al ser el salario un componente importante de la demanda agregada. (Ramales, 1997).

La primera mitad del siglo XX tuvo una panorámica mundial bastante dinámica, teniendo en cuenta los grandes sucesos ocurridos en este periodo; la crisis de los años 30 y las dos guerras mundiales fueron grandes eventos que marcaron la historia de las naciones en el planeta. Después de la segunda guerra mundial que terminó en 1945, empieza a tomar fuerza la concepción de *Desarrollo*, con lo cual el papel del Estado toma una connotación bastante sobresaliente al momento de liderar políticas que conlleven a la generación de mejores condiciones de vida para las poblaciones en el ámbito socioeconómico y de bienestar.

Los precedentes del desarrollo se hallan en concepciones como la riqueza, industrialización o progreso; no obstante, esta es una visión bastante limitada del tema, y en tanto es un fenómeno con diversas lecturas, surgen conceptos que solo describen una parte de la realidad compleja, y

por tanto, prestan atención a una de las manifestaciones del problema, sin que necesariamente se entre en una contradicción, pero sin capturar el todo en su conjunto.

Después de 1945, nace la preocupación por el bienestar de la población sobreviviente a los sucesos fortuitos acaecidos en estas primeras décadas del siglo XX, y se inicia una planificación generalizada en una situación de posguerra para la reconstrucción de las áreas devastadas por los enfrentamientos bélicos en el antiguo mundo. Esta iniciativa, según Sunkel, tenía como fin en el ámbito económico, la reorganización del comercio y las finanzas internacionales y la adopción de políticas de pleno empleo en los países industriales (Sunkel, 1970).

Los episodios de crisis económica pusieron en evidencia las desigualdades en las condiciones de vida de la población y las falencias económicas del libre mercado representadas principalmente en el desempleo. Este fue un llamado especial al pensamiento económico de la época para dar solución a esta problemática, así como un llamado a la institucionalidad del Estado quién debería cumplir con su objeto social, ya que el mercado estaba en condiciones muy deplorables.

La institucionalidad interna de los países abre sus puertas para dar origen a una organización supranacional, cambiando la perspectiva cerrada de Estado en un territorio nacional únicamente. Es así como se da el surgimiento de las Naciones Unidas, se empiezan a idear políticas de orden mundial en materia de bienestar económico y social, a las cuales se adhirieron países de Latinoamérica, África y Asia, que sufrieron a la distancia los efectos de la guerra, y fueron condicionados por las economías industrializadas para ese momento; pero que a su vez, tenían problemas propios en relación a su economía y buscaron un lugar en el escenario mundial para la búsqueda de su desarrollo económico y social.

Con esto, el papel del Estado tiene una estrecha relación con el modelo de desarrollo que se promulgue. En el caso de Latinoamérica por ejemplo, para las décadas de los 60 y 70, se empieza a generar una nueva concepción de desarrollo propio de los países del sur del continente. En este sentido, se reconoce el valor histórico y los procesos diferentes en Latinoamérica, que explican la realidad que se vive en este territorio, y que por tanto, no es equiparable al proceso que han llevado a cabo los países actualmente desarrollados. Nace entonces el pensamiento estructuralista, cuyo representante más sobresaliente es Raúl Prebisch, quien demuestra con datos de las Naciones Unidas, el deterioro de los términos de intercambio para la región latinoamericana a partir de la especialización de la economía de estos países en producción y exportación de materias primas, quedando así en desventaja para el comercio internacional, del cual no sacaría mayor provecho.

De igual manera, la evolución en las teorías de desarrollo dan como resultado interpretaciones diversas, en donde el Estado tiene un papel protagónico al direccionar la política económica y social; Amartya Sen, premio nobel de economía en el 2008, tiene una visión bastante particular sobre el desarrollo, pues lo asimila a las libertades del individuo; libertades de tener y de ser, y es el Estado, en mayor medida, quien debe posibilitar estas libertades. Para Sen, lo que pueden conseguir positivamente los individuos depende de las oportunidades económicas, las libertades políticas, las fuerzas sociales y las posibilidades que brindan la salud, la educación básica y el fomento y el cultivo de las iniciativas. Para aprovechar estas oportunidades, es importante que los mecanismos institucionales permitan la *participación del individuo en la decisión de aspectos sociales y políticos* que los afectan. Por ejemplo, si para salir de la pobreza y la baja longevidad, es necesario abandonar un tipo de vida tradicional han de ser las personas afectadas quienes

afronten y valoren esa decisión y no la élite de guardianes de la tradición (como las autoridades religiosas o laicas) (Sen, 2000)

Por tanto, el papel del estado está inmerso en una interpretación bastante álgida, que depende del modelo económico imperante en el momento y de las ideas particulares de desarrollo que ostente el investigador, el dirigente o el hacedor de política. Sin embargo, es responsabilidad de los gobiernos permitir un bienestar social que procure una calidad de vida aceptable para las personas que habitan un territorio, quienes confían en la institucionalidad del Estado para realizar su proyecto de vida.

1.6.2 Marco contextual.

La zona pacífica nariñense está conformada por 10 Municipios (Barbacoas, El Charco, Francisco Pizarro, La Tola, Magüi, Mosquera, Olaya Herrera, Roberto Payán, Santa Bárbara de Icuandé y San Andrés de Tumaco), todos presentan una tendencia a crecer en actividades económicas como comercio, mantenimiento y reparación (Cámara de Comercio de Tumaco, 2017).

Sin embargo aún se hace evidente la baja industrialización en la región, generando así bajos niveles de valor agregado a sus productos. Las raíces étnicas de la zona iniciaron con la cultura precolombina Tumaco, quienes sembraban maíz y yuca, y sus principales actividades eran la pesca y la cacería de animales salvajes, fueron expertos en arte de la cerámica y joyería, aun es un enigma su repentina desaparición luego de un milenio de estabilidad, sus únicos rastros se encuentran en las imágenes en barro y metales preciosos como el oro, que actualmente ornamentan los grandes museos nacionales e internacionales (Cámara de Comercio de Tumaco, 2017).

La pirámide demográfica de la región cuenta con una amplia base y rápido adelgazamiento ascendente hacia su cima, que caracteriza a una población con altas tasas de natalidad, migración y mortalidad, por lo cual surge la necesidad de mejorar las condiciones y escenarios pertinentes para brindar oportunidades adecuadas, para que así los habitantes desarrollen su plan de vida de forma positiva. Esta dinámica poblacional implica grandes presiones en diversas áreas, como es el sector educativo, los sistemas de salud, el acceso a bienes y servicios, la demanda de actividades recreativas y culturales, etc.

Su clima se caracteriza por ser trópico-húmedo, con altos niveles de precipitaciones. La ubicación de la región dentro de la zona de convergencia intertropical (ZCI), determina que las condiciones termodinámicas creen alta nubosidad y lluvias, estas precipitaciones son elevadas de diciembre a enero y abril a mayo, alternándose con dos lapsos menos lluviosos. Igualmente el clima se ve influenciado por la cercanía de la zona al mar, el cual contiene aire cargado de humedad del océano Pacífico.

Según cifras de la Cámara de Comercio de Tumaco (2017), entre los sectores productivos más representativos de la región pacífica nariñense se encuentran:

Sector Cacaotero: del cual cerca de 8.000 familias reciben ingresos directos, y 3.500 familias se ven beneficiadas indirectamente en la realización de esta actividad, convirtiéndose así en el sector que mayores utilidades genera para la región.

Sector Cocotero: actualmente en renovación y rehabilitación debido a la afectación de los cultivos por gualpa-anillo rojo y porroca, sin embargo este sector ha presentado una importante mejora llegando a una producción de 8.5 toneladas por hectárea al año.

Sector Palmero: siendo desde 1960 uno de los cultivos más importantes de la región, exportando cerca del 70% de la producción.

Sector Camaronero: que llegó a producir 2.500 toneladas al año pero tras problemas sanitarios redujo su rendimiento en un 50%.

Sector Forestal: se estima que el municipio de Tumaco posee una cobertura de 92.239 hectáreas de bosques naturales.

Sector Pesca: el cual recolecta cerca de 10.500 toneladas en promedio al año, y vende su producción a las empresas comercializadoras, entre un 50-60% del volumen total.

Sector Piangüa y otras playeras: este es tal vez uno de los sectores con mayor potencial de la región, debido a su alta demanda en el mercado local, nacional e internacional.

Sector Turismo: que cuenta con una amplia red de establecimientos, con una participación en la generación de empleos del 11%.

Sector Arrocerero: el cual tras una época de crisis ha recuperado paulatinamente, sus niveles de producción de 2 a 6 toneladas por hectárea.

Sector Industrias culturales: este sector cuenta con 44 organizaciones culturales, lo que ha permitido a la comunidad la apropiación de una identidad colectiva, que ayuda a mantener y proteger la diversidad cultural de la zona. Este es sector productivo conjugan la creación, producción y comercialización de bienes y servicios de carácter cultural.

Entre los municipios más destacados en tanto al desarrollo social y económico se encuentra Tumaco, cuya población de acuerdo a proyecciones estadísticas del DANE, en 2017 el municipio contaría con una población total de 208.318 habitantes, lo cual lo posiciona como el centro más poblado de la zona. Esta comunidad se distribuye en un 56,9% en el casco urbano, y en un 43,4% en la zona rural. El municipio igualmente cuenta con un amplio dinamismo económico, ya que

posee un gran número de establecimientos comerciales registrados, estos establecimientos son en un 98% micro establecimientos o microempresas, sin embargo las empresas dedicadas a la prestación de servicios de intermediación financiera, extractoras de palma de aceite, transporte y venta de combustibles, se sitúan como grandes empresas.

Las actividades económicas del municipio son fundamentalmente agrícolas, ubicándose como el principal productor del departamento en palma de aceite, cacao y coco, igualmente presenta fortalezas en otros sectores como la pesca, la actividad forestal y el turismo. Lo anterior establece a Tumaco junto con los municipios Olaya Herrera y Roberto Payán, como los municipios con la base económica más diversificada, ya que en otros municipios solo se dedican a la comercialización de víveres y abarrotes.

La población principalmente cuenta con un nivel de educación básica primaria (43,5%), seguida por educación secundaria (26,3%), y por último educación superior (4,75%). El municipio tiene 65 establecimientos educativos oficiales (instituciones y centros educativos) y 25 establecimientos educativos privados, pese a ello este sector presenta una alta presión por parte de la población, en un escenario posconflicto donde la infraestructura y la capacidad institucional, deben garantizar un desarrollo efectivo de la comunidad.

El sector salud cuenta con una amplia cobertura a nivel urbano y rural, siendo el más destacado el Centro Hospital Divino Niño E.S.E., que cuenta con un Nivel 1, y 39 sedes en zonas rurales y urbanas. Igualmente se encuentra el hospital San Andrés, con Nivel 2, localizado en la zona continental, para garantizar el acceso al servicio en toda la región. Por otro lado, cabe aclarar que el municipio no posee ningún hospital de nivel 3.

El conflicto armado dentro de la zona pacífica nariñense, al igual que en el resto del departamento, tuvo sus inicios en los 90 con la aparición de grupos armados como paramilitares, guerrillas y fuerza pública, afectando en gran medida a la población mediante muertes selectivas, masacres y el fenómeno del desplazamiento forzado, con repercusiones principalmente en sus activos como tierras y vivienda (Quendambu, 2019).

Actualmente y tras el tratado de paz, esta zona no ha presentado gran mejoría, durante el año 2017 han aumentado en gran medida los asesinatos, producidos por enfrentamientos entre diversos grupos armados ilegales, por el uso del puerto para el tráfico de drogas, muchos de estos grupos están conformados por individuos que formaban parte de las FARC, jóvenes sin oportunidades laborales, miembros de grupos pos-desmovilización paramilitar y guerrilleros del ELN, estos han generado en la zona un escenario lleno de violencia y prejuicios para la comunidad. Para contrarrestar este efecto el gobierno ha implementado desde Enero del 2018, la “Fuerza de Tarea Conjunta de Estabilización y Consolidación Hércules” cuyo objetivo es subyugar a los miembros de grupos armados ilegales, para proteger a la población y mantener su soberanía” que de no ser efectiva, causaría enfrentamientos cada vez más frecuentes entre los grupos armados, por el control de las rutas del tráfico de drogas (Restrepo, 2018).

El desarrollo de la infraestructura de la Costa Pacífica Nariñense es muy incipiente; carreteras viales en mal estado, escaso desarrollo industrial y limitado acceso a los servicios públicos básicos como el agua potable y luz eléctrica, por lo que es necesario que esta zona se hagan efectivos, un gran número de proyectos para mejoramiento de esta infraestructura, ya que actualmente aunque se presentan muchos planes no se ejecutan eficientemente. Asimismo se hace preciso incrementar y modernizar la capacidad institucional, para así garantizar una

educación incluyente que permita a los habitantes, enfrentar satisfactoriamente los retos que les presenta actualmente el mundo (Cámara de Comercio de Tumaco, 2017).

1.6.3 Marco conceptual.

Descentralización: la descentralización es la facultad que se le atribuye a determinadas entidades públicas para gobernarse por sí mismas, mediante el otorgamiento de funciones específicas que son ejercidas autónomamente.

Desempeño Fiscal: el índice de desempeño fiscal mide la salubridad de las finanzas públicas territoriales; la metodología de evaluación del desempeño fiscal establece cinco rangos de clasificación de las entidades territoriales que van de cero a cien puntos, donde cero es el menor y cien el mayor, estos rangos agrupan a los municipios y departamentos de acuerdo con el índice sintético de desempeño logrado en el periodo evaluado. Los rangos clasifican a los gobiernos subnacionales de acuerdo con los resultados, ubicándolos entre los más débiles o los más avanzados, de acuerdo con el lugar que ocupen en la evaluación fiscal. El índice se compone de seis subindicadores: autofinanciación de los gastos de funcionamiento, Respaldo del servicio de la deuda, Dependencia de las transferencias de la Nación y las Regalías (SGR), Generación de recursos propios, Magnitud de la inversión y Capacidad de ahorro.

Gastos Corrientes: son los pagos que se deben realizar en forma indispensable para el correcto y normal desenvolvimiento de los servicios públicos y de la administración en general. Se componen de Servicios personales, Gastos generales y Transferencias pagadas.

Gastos de Capital: erogaciones del gobierno que significan un incremento del patrimonio público. Pueden ser erogaciones destinadas a la adquisición, a la producción o a la construcción de bienes materiales o inmateriales, o inversiones financieras que sirven como instrumentos para la producción de bienes y servicios.

Índice de Desempeño Integral (IDI): el Índice de Desempeño Integral (IDI), busca evaluar la gestión pública (en sus etapas de programación, ejecución y seguimiento) y la toma de decisiones en el uso de los recursos de los municipios.

Ingresos corrientes: ingresos disponibles que tienen la característica de darse periódicamente. Se puede decir que son ingresos permanentes y tienen dos diferentes fuentes:

Ingresos de capital: los ingresos de capital provienen de la venta de bienes de larga duración, como los bienes inmuebles tales como terrenos, edificios, vehículos, etc. que son del Estado y de la recepción de fondos como transferencias o donaciones. Estos fondos son destinados a realizar proyectos de inversión, aporte local de proyectos financiados con crédito externo y adquisiciones de bienes de capital, como es el caso de la construcción de una carretera.

Ingresos No Tributarios: son los ingresos generados por la venta de bienes y servicios; por ejemplo la construcción de canales de riego para el campo, por el cual la persona natural o jurídica debe pagar un impuesto; también está el cobro de tasas, como las aeroportuarias por el uso de su infraestructura; contribuciones, como el cobro por incumplimiento de contratos; rentas de inversiones que hace el estado ya sea con la empresa pública o privada; también están las multas por incumplimiento de contratos, y otros ingresos que se generan por actividades propias de las instituciones del Estado.

Ingresos Tributarios: son los ingresos que el Estado obtiene de personas naturales (como usted) y jurídicas (empresas, organizaciones); quienes de acuerdo a la ley están obligados a pagar impuestos. Siendo el Servicio de Rentas Internas y la Corporación Aduanera quienes definan objetivos y metas de esa recaudación.

Regalías: las regalías son el pago que hacen las compañías petroleras y mineras al Estado Colombiano, por explotar yacimientos de un recurso natural no renovable. Las compañías petroleras entregan al Estado entre el 8% y el 25 % del valor de la producción de petróleo crudo. Se destinan a solucionar las necesidades básicas insatisfechas de los departamentos y municipios como la educación básica, salud, agua potable y alcantarillado entre otros y a financiar grandes proyectos que traigan progreso a la región.

Sistema General de Participaciones SGP: está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia 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.

1.6.4 Marco legal.

Constitución Política de Colombia

Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, **descentralizada**, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Resaltado fuera del texto original).

Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, **mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones**. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública,

en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley (Resaltado fuera del texto original).

Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

Artículo 317. Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización. La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.

Artículo 320. La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración.

Artículo 356. Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.

Artículo 357. El monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso

anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estados de excepción, salvo que el Congreso, durante el año siguiente les otorgue el carácter permanente. Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho (28%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, exceptuando los recursos que se destinen para educación y salud.

Artículo 360. La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables.

Mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías (Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 5 de 2011)

Artículo 361. Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del

subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población.

Ley 60 de 1993

Por la cual se dictan 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 y se dictan otras disposiciones. Mediante esta ley se regula lo establecido sobre distribución, asignación de recursos y competencias. En materia de descentralización administrativa esta ley dicta las competencias de los entes subnacionales, principalmente en sectores como educación, salud, vivienda y saneamiento básico

Ley 141 de 1994 (Modificada por la Ley 1530 de 2012)

Reglamenta lo establecido en los artículos 360 y 361 de la Constitución, crea el Fondo Nacional de Regalías (FNR) y la Comisión Nacional de Regalías, desarrolla el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables y establece las reglas para la liquidación y distribución. Esta ley es un avance de la descentralización del Estado en materia fiscal, ya que los municipios en cuyo territorio se exploten recursos no renovables, son directamente partícipes de estos dineros.

Leyes 549 de 1999, 550 de 1999 y 617 de 2000

Con las cuales se clasifican los departamentos y municipios en categorías de acuerdo con su población e ingresos corrientes de libre destinación (ICLD), además, se dispone que los gastos de funcionamiento deban ser cubiertos por los ingresos generados de su ejercicio tributario (ingresos propios).

Leyes 663 de 2000, 788 de 2002, 863 de 2003 y 1111 de 2006

Fortalecen el estatuto tributario y crean nuevos impuestos, como el gravamen a los movimientos financieros (GMF), de orden nacional.

Ley 715 de 2001 (Modificada parcialmente por las leyes 1176 de 2007

Esta ley reforma el sistema de participaciones, crea el Sistema General de Participaciones (SGP), el cual está constituido por los recursos que la nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia a los entes territoriales.

Ley 788 de 2002

(Modificada por los decretos 4975 de 2009 y 127 de 2010, y por las leyes 1393 de 2010, 1816 de 2016) A través de esta ley se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones.

Ley 1607 de 2012

Mediante esta ley se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones; esta ley modificó la norma 14 de 1983, con la cual se fortalecieron los fiscos de las entidades territoriales.

Ley 1551 de 2012

Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. El artículo 41 fue Modificado por la Ley 1681 de 2013. Esta ley modifica la norma 136 de 1994.

1.6.5 Marco de antecedentes

Por cuanto el buen manejo y registro de las finanzas públicas se refleja en las acciones sociales y económicas que los gobiernos municipales desarrollan en cada región, el análisis de la información respectiva produce confianza al momento de la toma de decisiones de política. De

ahí que es pertinente el trabajo encaminado a entender y analizar los datos reportados por las entidades territoriales con miras a la programación de estrategias que busquen bienestar para la población en su conjunto.

A nivel nacional, los estudios sobre el manejo del fisco público está disponible para muchos casos; los estudios revisados en el tema son:

La descentralización en Colombia: centralismo o autonomía por David Soto (2003)

En este trabajo se presenta una reseña histórica sobre el debate entre centralismo y autonomía en Colombia; presenta un análisis sobre la normatividad existente en la temática y aborda las normas constitucionales que permiten el proceso de descentralización y de Ordenamiento Territorial en el país.

Para el autor, la normatividad existente actual convierte a los departamentos y municipios en agentes delegados del nivel central para la ejecución de recursos e implementación de políticas; por tanto, observa una malinterpretación del proceso de descentralización toda vez que se ha limitado al reparto de recursos entre la nación y el nivel territorial. En palabras del autor:

El proceso de descentralización requiere un enfoque distinto, que abarque las diferentes dimensiones de la democracia local, más allá del aspecto fiscal. Se debe propender por una nueva relación entre la política, las instituciones y el ciudadano; y por una redefinición del modelo donde el ejercicio del poder local tenga real significado en la construcción de un proyecto de sociedad para Colombia. (Soto, 2003)

Balance preliminar de la aplicación de la ley 1176 de 2007 por Luis Hernando Portillo (2011)

En este trabajo se presenta una descripción de los resultados alcanzados a partir de la aplicación de la Ley 1176 de 2007, el cual modifica el sistema de transferencias hacia los municipios y departamentos. El autor parte de un análisis del contexto de descentralización a partir de la constitución nacional de Colombia, presenta algunos indicadores de los datos existentes de la aplicación de la norma. En palabras del autor, esta investigación:

Demuestra que el motivo principal de la reforma es equilibrar las finanzas del Gobierno Central, que a pesar de obtener excedentes fiscales, no lo ha reflejado en su estado presupuestario. Ante esta situación se plantea la adopción de una regla fiscal, basada en un superávit primario estructural que permita la acción anticíclica de la política fiscal. (Portillo, 2011).

Análisis de Sostenibilidad Fiscal Colombiana por María Inés García (2015)

En este documento, la autora refiere un repaso por las consideraciones más importantes que enmarcan la crisis de los años noventa y de los años recientes, en materia de endeudamiento excesivo y su consecuente insostenibilidad, además de verificar el marco normativo que surge en respuesta a estas crisis en Colombia. Concluye una debilidad del país ante las crisis económicas mundiales y el deterioro de los términos sociales frente a la preferencia por una sanidad financiera. Preocupa la relación entre el financiamiento con recursos propios y con terceros, ya que los primeros dependen de una estructura tributaria poco eficiente. Para la autora, la sostenibilidad de la deuda es un tema de gran interés en los últimos años, en el país se han adelantado esfuerzos por controlar, vigilar y evaluar las finanzas públicas, para mantener una aparente estabilidad; sin embargo, se sigue desestimando el impacto territorial que todas las

medidas conllevan. Además, no se realiza un acompañamiento a fondo en temas de planeación y proyección eficiente de recursos, más allá de la exigencia periódica de reportes que implican un sistema de premios y castigos ante eventuales resultados.

Análisis de la administración de la política fiscal y sus efectos en el nivel de competitividad, en el municipio de rio sucio-caldas en el periodo 2008-2013 por Alexander Mosquera (2014)

En esta investigación se pretende describir el efecto que tienen los cambios propios de la política fiscal del Municipio de Riosucio y su efecto en la competitividad de este ente municipal. Se concluye que existe una aplicación adecuada de política fiscal eficiente, y se ha logrado reducir en una corta proporción la dependencia del municipio de los recursos nacionales, también ha mantenido un mejoramiento continuo en sus procesos, esto se ve en las diferentes mediciones de carácter institucional del país. El municipio tiene buenas prácticas administrativas de los recursos fiscales y ostenta ventajas competitivas que le impulsan al desarrollo empresarial.

Comportamiento y manejo de las finanzas públicas en el municipio de Tumaco (N) durante el periodo 2004-2011 por Dellys Leonora Vergara (2014)

En este estudio se analiza las finanzas públicas del municipio de Tumaco, tanto ingresos como gastos, y algunos indicadores de desempeño. La conclusión general del estudio indica que los ingresos del municipio dependen en más de un 95% de los ingresos girados por la nación por concepto de SGP y regalías, dejando un reducido margen a la generación propia de fondos. Por su parte, los gastos del municipio están representados en más del 93% por inversión (Producto directo de los ingresos de SGP) que harían parte de los gastos de capital. El municipio tiene un déficit corriente fluctuante, puesto que los gastos de funcionamiento superan los recursos propios del municipio.

Análisis de la dependencia fiscal de los municipios de sexta categoría del departamento de Boyacá, durante el periodo 1996-2012 por Siervo Tulio Delgado y Luis Enrique Acero (2015)

El proceso de descentralización se ha basado en la transferencia de recursos hacia los entes territoriales, los cuales se financian casi exclusivamente con las transferencias del gobierno central. Los autores estudian algunas variables que determinan la dependencia de los municipios de sexta Categoría de Boyacá en relación a las transferencias nacionales; La estimación econométrica indica que la dependencia fiscal de estos entes territoriales está determinada por variables que la impactan de forma positiva como la relación entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación, el índice de NBI de cada localidad y el cambio en el régimen de transferencias establecido por la Ley 715 de 2001, por la cual se creó el SGP. Y de forma negativa se ve impactada por el esfuerzo fiscal, la proporción entre ingresos tributarios e ingresos totales municipal, el grado de autofinanciamiento de la inversión, y la población de los municipios.

Realidad fiscal de los municipios del departamento de Santander, en el marco del proceso de descentralización fiscal en Colombia, 2004-2012 por Jorge Enrique Asela (2015)

Este documento explora el proceso de descentralización en Colombia desde su marco normativo y su relación con las finanzas públicas de los municipios del departamento de Santander, por medio del análisis de la situación fiscal de los entes territoriales del departamento durante 2004-2012. Para este ejercicio se toman como referencia los indicadores de dependencia intergubernamentales y esfuerzo fiscal, planteados por el departamento Nacional de Planeación (DNP). Se evidencian, en la mayoría de los casos, problemas en la generación de recursos propios y un alto grado de dependencia de las transferencias del Gobierno central.

Según este estudio, existe una alta dependencia de los municipios del Departamento de Santander hacia los recursos transferidos por la nación vía SGP y regalías del 85% de los municipios del departamento, que dependen en un 74,4% de los ingresos percibidos por transferencias.

1.7 Cobertura del estudio

1.7.1 Cobertura temporal

El estudio se realizó en el semestre B de 2019 y dentro del análisis se tomó series temporales en el periodo de tiempo 2012-2016 con datos de manejo fiscal en el Municipio de Tumaco de la zona pacífica de Nariño

1.7.2 Cobertura espacial

El estudio se llevó a cabo con información fiscal del Municipio de Tumaco de la zona pacífica de Nariño.

1.8 Metodología

Tipo de estudio

Teniendo en cuenta el problema a investigar el estudio se enmarcó dentro del tipo de investigación cualitativa y cuantitativa la investigación tiene por objetivo general Analizar el comportamiento fiscal en el Municipio de Tumaco de la zona pacífica de Nariño; para llegar a su pleno cumplimiento fue necesario la obtención de cifras referentes a ingresos, gastos, transferencias, financiamiento e indicadores, lo cual dio paso a que la presente investigación tenga una orientación analítica – descriptiva.

Obtención de las variables de estudio

Las variables que soportan la presente investigación fueron tomadas de las publicaciones de entidades como DNP y DANE. NO SE TRABAJÓ CON INFORMACIÓN PRIMARIA debido a que la propuesta de investigación no contempló estudios de impacto de los recursos fiscales ejecutados en el periodo de tiempo establecido.

Técnicas de análisis e interpretación de resultados

La información obtenida de fuentes secundarias fue almacenada, seleccionada y clasificada de acuerdo a la periodicidad de las mismas, esto con el fin de cumplir a cabalidad el objetivo de la investigación.

El análisis de resultados se realizó mediante análisis de cuadros estadísticos, tendencias, gráficos y modelos econométricos.

2. Análisis de los ingresos y gastos en municipio de Tumaco de la zona pacífica nariñense en los años 2012-2016

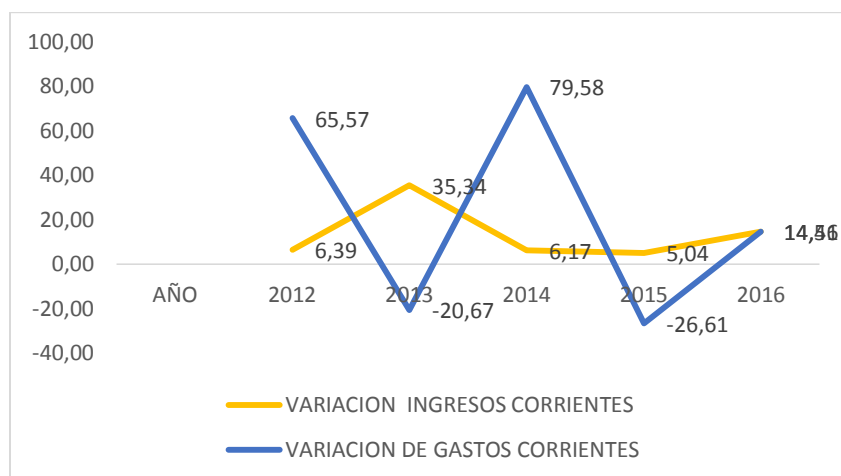
A lo largo del tiempo muchas han sido las teorías para abarcar la esfera económica, la cual envuelve tanto al ámbito privado como al ámbito público, en este sentido las teorías mercantilistas fundamentaban el enriquecimiento de las naciones en la acumulación de metales preciosos, con el fin de alcanzar una balanza comercial favorable, años más adelante llegaría el liberalismo económico donde algunas de sus premisas se fundamentaban en un mercado libre donde el Estado no intervenía abiertamente en la esfera privada, en consecuencia el Estado debía limitarse a defender a la sociedad de la violencia externa e interna, además de proteger a los ciudadanos y construir obras para la buena marcha de la sociedad.

Más adelante llegaría el modelo Keynesiano, donde se observa la necesidad de redefinir la propiedad con criterio social, de igual forma la ampliación de las democracias para facilitar la intervención del Estado en la economía, de tal forma que el intervencionismo estatal contribuyera a superar los ciclos económicos, sobre todo cuando estos dejaban resultados económicos a las naciones.

El presente apartado pretende el análisis del comportamiento de los ingresos y los gastos del municipio de Tumaco durante el periodo comprendido entre los años 2012 y 2017 a la luz de la teoría económica y la coyuntura propia del contexto.

Ingresos en Tumaco 2012-2017

Gráfica 1. Análisis ejecución presupuestal Tumaco 2012 – 2017



Fuente: Esta investigación con base en datos del DNP

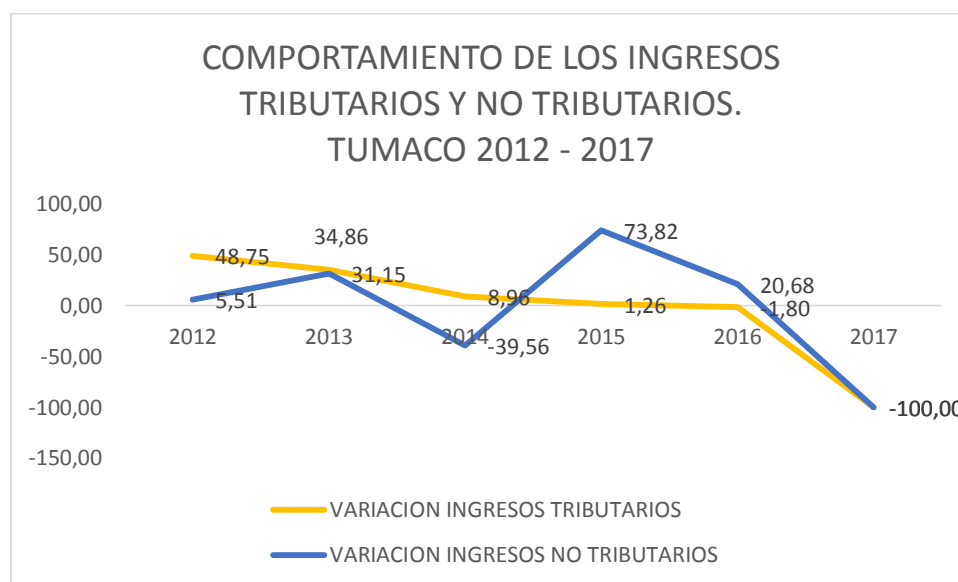
Durante el periodo de análisis 2012 – 2017, Tumaco presentó variaciones marcadas entre los ingresos y los gastos corrientes, en este sentido las variaciones negativas en los gastos se presentaron en los años 2013 y 2015, mientras que las variaciones positivas fueron en los años 2012 y 2014. Esto debido a que hubo cambios marcados en los gastos, por ejemplo, en el año 2015 se registró 19.303 millones de pesos, y para el año 2016 dichos gastos disminuyeron a 14.166 millones de pesos.

El panorama observado anteriormente, corresponde a ciclos económicos marcados que muestran altos y bajos en el comportamiento tanto de los ingresos como de los gastos, en este sentido frente a los ingresos el municipio de Tumaco depende de los ingresos propios generados mediante impuestos. En este sentido cabe destacar que la economía de Tumaco está fundamentada principalmente en sector primario donde los cultivos de cacao, coco, plátano, yuca, banano maíz, caña y frutales.

Del mismo modo el sector terciario es otro de los ejes importantes en el sector, donde el turismo es el principal pues este encadena todos los componentes del eslabón tales como gastronomía, artesanía y cultura. Por este motivo existe estrecha relación entre la actividad económica realizada y los ingresos tributarios, puesto que en este rubro cobran relevancia aquellos micros y pequeñas empresa que cumplen con la legalidad y por ende están al día en sus impuestos.

La Cámara de Comercio de Tumaco, cumple con estrategias para influir en la formalización de muchos micros y pequeñas empresas que por desconocimiento se encuentran en la legalidad. En este contexto al finalizar el periodo objeto de análisis un 50,49% comprende capital asociado a personas naturales y un 49,51% es capital asociado a personas jurídicas (Cámara de Comercio de Tumaco, 2018)

Gráfica 2. *Ingresos Tumaco 2012 – 2017*



Fuente: Esta investigación con base en datos del DNP

Frente a los ingresos, para el municipio de Tumaco la mayor participación se concentra en los ingresos tributarios, las variaciones presentadas para estos ingresos se presentan más fuertes entre los años 2012 y 2013, pues de 7.748 millones de pesos en ingresos tributarios, se pasa a recaudar 11.526 millones de pesos, comportamiento similar presentan los ingresos no tributarios, con la excepción de que estos llegan a su máximo en el año 2017, donde alcanzan los 989 millones de pesos.

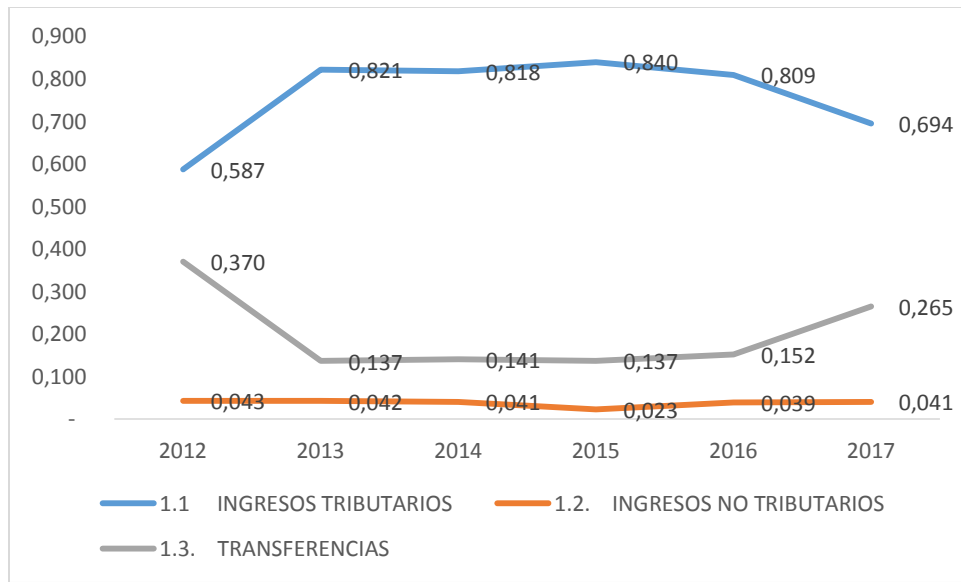
Al ser Tumaco una de las ciudades importantes del Departamento de Nariño, esta presenta una tendencia similar al del Departamento en el sentido de la terciarización de la economía, puesto que gracias a su ubicación geográfica es un destino turístico por excelencia, por lo tanto en ella está presente el eslabón del turismo el cual encadena actividades relacionadas con turismo de aventura, donde los servicios de recreación son ampliamente ofertados, por otro lado los servicios gastronómicos, de hospedaje y comerciales tienen gran relevancia en el lugar.

Así el municipio de Tumaco abarca aproximadamente un 10% de los establecimientos comerciales registrados, un 8% de los hoteles y restaurantes, un 12% de los establecimientos de transporte, además de un 8% de los establecimientos manufactureros registrados (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2014). Es decir se convierte en la tercera ciudad más importante dentro de la economía del departamento de Nariño, ubicándose detrás de Pasto e Ipiales. Estas cifras indican que estas microempresas son aquellas que le aportan a las finanzas municipales mediante los impuestos directos e indirectos.

Entre los impuestos directos el más importante es el relacionado con circulación y tránsito por transporte público, de igual forma el impuesto predial unificado. Por su parte los impuestos indirectos se componen de impuesto al transporte de hidrocarburos, industria y comercio, avisos

y tableros, publicidad exterior visual, delineación y urbanismo, juegos de suerte y azar, sobre tasa bomberil, sobre tasa al consumo de gasolina motor, estampillas pro ancianos, estampillas pro cultura, alumbrado público, contribución del 5% sobre contratos, y otros impuestos indirectos.

Gráfica 3. *Comportamiento de los ingresos corrientes en Tumaco 2012 – 2017*



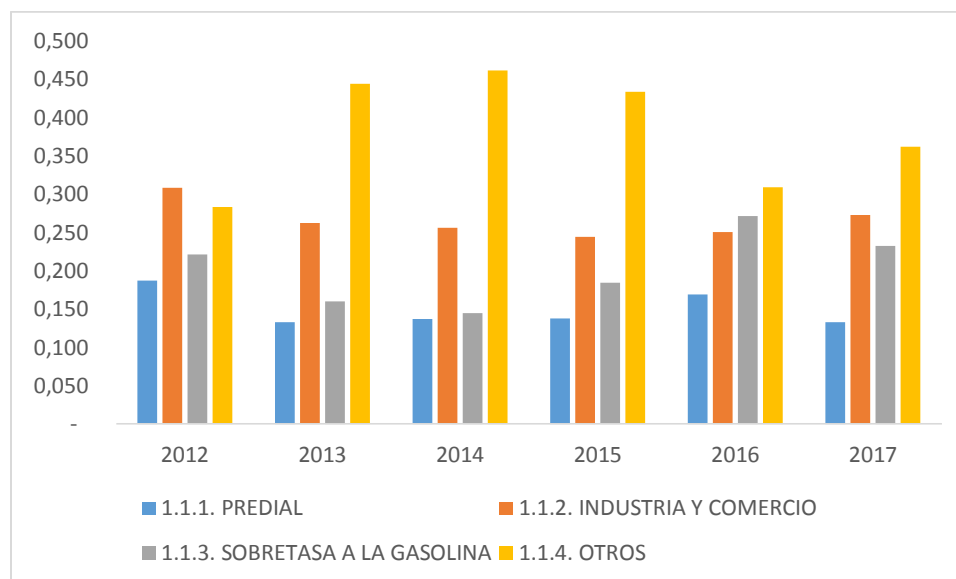
Fuente: Esta investigación con base en datos del DNP

Frente a las variaciones presentadas en los ingresos corrientes, tanto para ingresos tributarios como no tributarios y transferencias se presenta una tendencia lineal puesto que el crecimiento de los mismos, año a año se da en proporciones similares.

Los ingresos no tributarios para el municipio de Tumaco, están comprendidos por tasas al tránsito y transporte, otras tasas, multas y sanciones a los intereses moratorios, y otras multas y sanciones. Mientras que las transferencias son para funcionamiento del nivel central nacional o

del nivel departamental, para inversión del nivel central nacional, de entidades descentralizadas nacionales, del nivel departamental o de entidades descentralizadas departamentales.

Gráfica 4. *Comportamiento de los ingresos Tributarios en Tumaco 2012 – 2017*

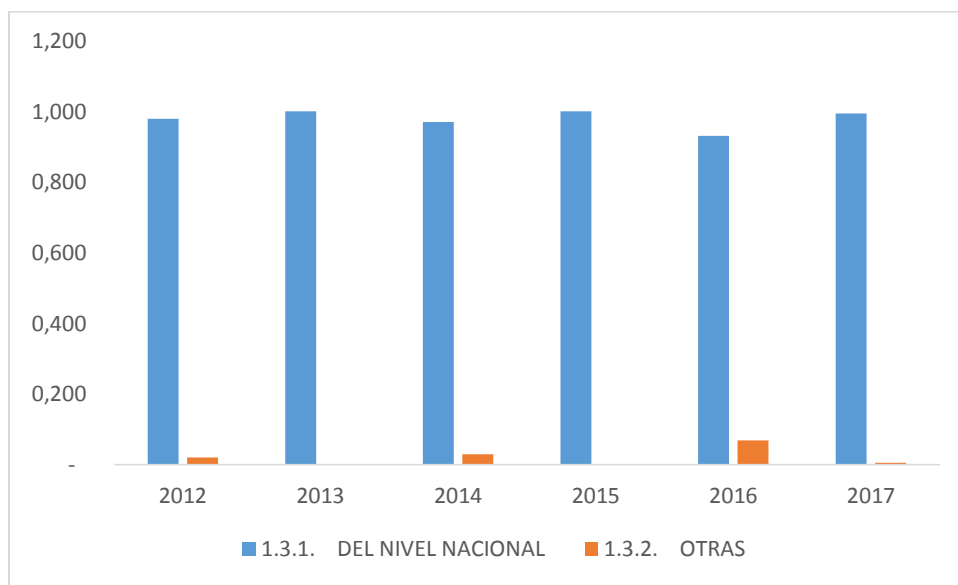


Fuente: Esta investigación con base en datos del DNP

Durante el periodo de análisis, la composición de los ingresos tributarios está relacionada con el impuesto predial, el impuesto de industria y comercio, la sobre tasa a la gasolina y otros. El rubro que más peso ha tenido en la composición de los ingresos tributarios es el relacionado con otros impuestos, seguido por el impuesto de industria y comercio, esto debido a que en el municipio de Tumaco se concentra gran parte de la población y esta abastece a otros municipios de diferentes elementos relacionados con el hogar entre otros, y, por lo tanto, existen variedad de establecimientos comerciales, los cuales formalmente deben cumplir con el pago de los impuestos establecidos.

En este apartado cobra relevancia el sector turismo y todos los servicios asociados a éste, puesto que para finales del 2017 e inicios del 2018 se presentaron nuevos registros en dicha actividad donde el 95% correspondía a personas naturales y el 5% a personas jurídicas. El mayor porcentaje registrado en Tumaco corresponde a restaurantes y Hoteles puesto que a ser una ciudad puerto, es apta para servicios relacionados con el ámbito turístico.

Gráfica 5. *Comportamiento las transferencias hacia Tumaco 2012 – 2017*



Fuente: Esta investigación con base en datos del DNP

Las transferencias recibidas por el municipio de Tumaco son en su mayoría de orden nacional, estas presentan una tendencia lineal, es decir el crecimiento ha sido continuo, en el año 2013 tiene 1.917 millones de pesos, y para el año 2017 se alcanza un valor de 6.422 millones de pesos.

En este sentido se recalca la teoría mencionada al principio, donde el Estado debe tener un área de intervención en la economía nacional, y en este sentido la administración central debe fortalecer a sus entes territoriales, puesto que desde el punto de vista de la administración pública

el Estado debe velar por el adecuado desarrollo y progreso de todo su territorio, sin dejar notar referencia alguna.

Así desde la administración central se debe propender por la justicia como sistema ordenador de las relaciones entre ciudadanos y ciudadanos – Estado, en este sentido se debe trabajar por el cumplimiento de compromisos que recaen tanto en el Estado como en los ciudadanos, donde el Estado se encarga de propiciar al ciudadano las condiciones adecuadas para el vivir en sociedad, y una forma de realizarlo es mediante las transferencias que contribuyen en la mejora de infraestructura y otras condiciones que necesita cada comunidad.

En este apartado juegan un papel importante tanto el Estado Nacional como la Gobernación de Nariño, puesto que son los máximos entes quienes deben velar por cada uno de sus entes territoriales. Así las políticas deben estar encaminadas al área social y económica de tal manera que haya paridad y correlación entre las dos.

Gastos en Tumaco 2012-2017

El plan plurianual de inversiones de Tumaco 2012 – 2015 contempla un 3% de gastos de funcionamiento, mientras que define también porcentajes de acuerdo a los ejes contemplados en el Plan de Desarrollo Municipal “Unidad por Tumaco Progreso para Todos 2012 – 2015”, los cuales se definen así:

Tabla 1. *Componentes de Gasto en el Plan de desarrollo municipal de Tumaco 2012-2016*

EJE	%
Gastos de funcionamiento	3%
Dimensión de Medio Ambiente y Recursos Naturales	15%
Dimensión socio cultural	63%
Dimensión Económica	1%
Dimensión Político administrativa	1%
Gestión para el progreso	2%
Capítulos de interés especial y reconocimiento en derechos humanos	16%

Fuente: (Alcaldía de Tumaco, 2012)

De acuerdo al plan plurianual de inversiones cobra mayor relevancia en el gasto programado la dimensión sociocultural, la cual le apunta a intervenir de forma proactiva sobre los sectores sociales y culturales de la mano de políticas locales que resalten y maximicen el aporte de la cultura al desarrollo, así mismo llevar el control y seguimiento de los mismos.

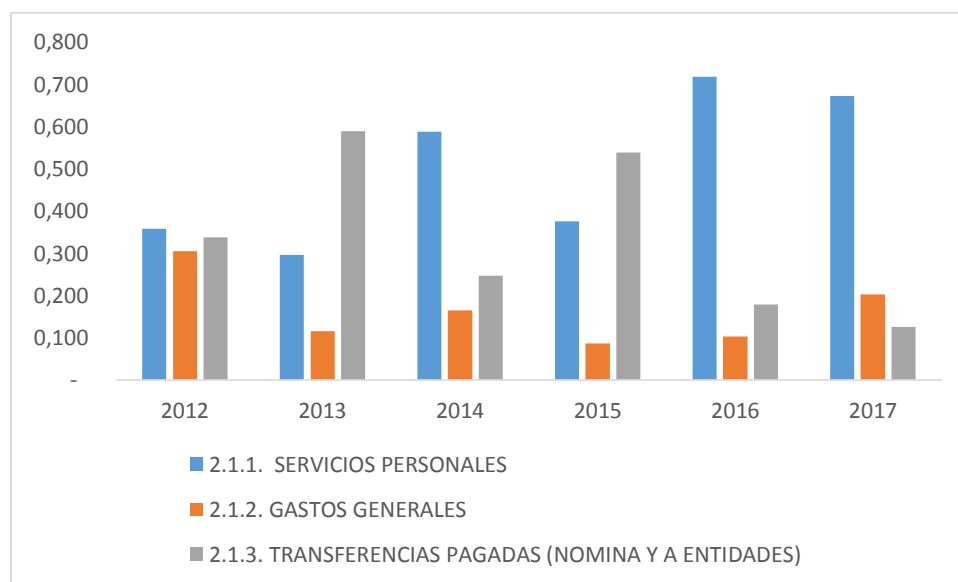
Entre los elementos de la dimensión socio cultural se encuentran definidos:

1. Cultura y deporte para la vida con su programa: Cuna de deportistas – hogar de artistas
2. Reconversión educativa con sus programas: Educación ancestral y Formación para el Futuro

3. Infraestructura básica para el Desarrollo Humano con sus programas: Hábitat, Acceso Al hábitat, al Territorio y a la propiedad desde un Enfoque de Sustentabilidad, Equidad e Igualdad de Género y Diferencial.
4. Salud proactiva con sus programas: Aseguramiento, Prestación y desarrollo de servicios de salud, Salud pública, Promoción social, Prevención, vigilancia y control de riesgos profesionales, gestión ante emergencias y desastres, salud ambiental.

En este sentido en el municipio se ha trabajado por la realización de gastos relacionados con inversión, esta inversión se ha realizado en infraestructura como acueducto, alcantarillado, rellenos sanitarios, carreteras, caminos y puentes, casa de la cultura, biblioteca, planteles educativos, escenarios deportivos y parques, vivienda urbana y rural, además de mejoramiento a la infraestructura y dotación de la misma, así como fortalecimiento al talento humano mediante capacitaciones y asistencia técnica.

Gráfica 6. *Composición de los gastos de funcionamiento, Tumaco 2012-2017*



Fuente: Esta investigación con base en datos del DNP

Los gastos del municipio de Tumaco son principalmente gastos de funcionamiento, estos están compuestos por gastos de servicios personales, gastos generales y transferencias pagadas. Durante el periodo de análisis 2012 – 2017 el gasto con mayor relevancia es el que tiene que ver con servicios personales, el cual presenta un comportamiento creciente, comenzando en 2012 con 2.929 millones de pesos y llegando hasta 10.912 millones de pesos en el año 2017.

El componente relacionado con gastos generales se presenta oscilante durante el periodo de análisis, así en el año 2012 se muestra un valor de 2.493 millones de pesos por concepto de gastos generales, en 2013 disminuye a 1.562 millones de pesos, y en 2017 vuelve a mostrar un incremento llegando a 3.283 millones de pesos.

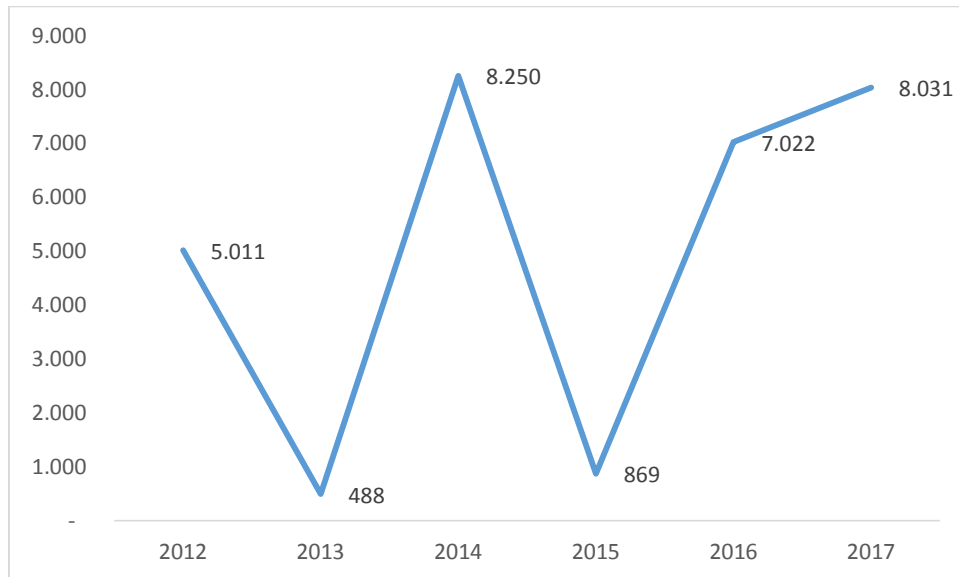
Finalmente, las transferencias pagadas también presentaron un comportamiento oscilante durante el periodo analizado, en este sentido en el año 2012 fueron por 2.762, en 2013 incrementan hasta 7.975, para 2013 disminuyen hasta llegar a un valor de 2.652, nuevamente vuelven a incrementar, y en 2017 alcanzan los 2.026 millones de pesos.

Déficit o ahorro corriente

Una vez analizado el comportamiento de los ingresos y los gastos por separado, en este apartado se analizará las consecuencias de la interrelación entre los dos, puesto que el presupuesto de un ente territorial comprende la previsión de los ingresos y gastos del mismo a lo largo de un periodo de tiempo determinado, dicho presupuesto debe presentar un balance pudiendo ser éste positivo o negativo según sea el caso.

Si los ingresos son mayores a los gastos se presenta una situación de superávit, mientras que si sucede el caso contrario habrá un déficit dentro de la administración del ente territorial y sus finanzas.

Gráfica 7. *Comportamiento del ahorro corriente*



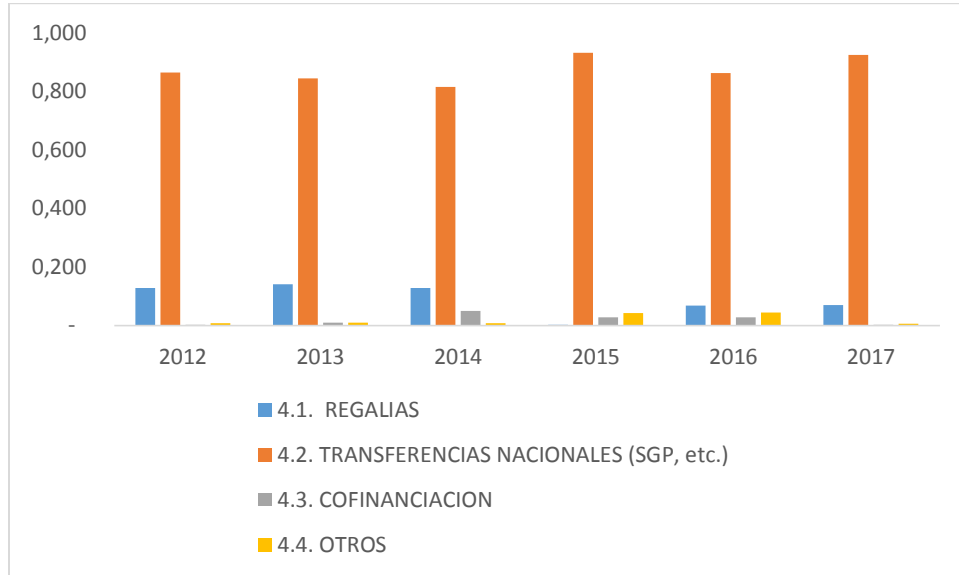
Fuente: Esta investigación con base en datos del DNP

Tomando en cuenta que el déficit o ahorro corriente se obtiene de la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes, para el municipio de Tumaco durante el periodo de análisis se presentó ahorro corriente, siendo el saldo un valor positivo año a año, en los años 2013 y 2015 se encontró el más bajo nivel de ahorro puesto que solo fue por valor de 488 y 869 millones de pesos respectivamente, mientras que el nivel más alto de ahorro se alcanzó en el año 2014 con 8.250 millones de pesos.

El superávit o ahorro corriente presentado para Tumaco se debe a la administración adecuada de las finanzas del ente territorial, puesto que los gastos corrientes no superan a los ingresos corrientes, sin embargo se presentan picos que indican que dicho ahorro corriente ha disminuido sustancialmente, esto por el incremento de gastos, y aunque no se ha presentado déficit, existe riesgo de deterioro en las finanzas de la administración financiera del municipio.

Ingresos de capital

Gráfica 8. *Composición de los ingresos de capital, Tumaco 2012-2017*

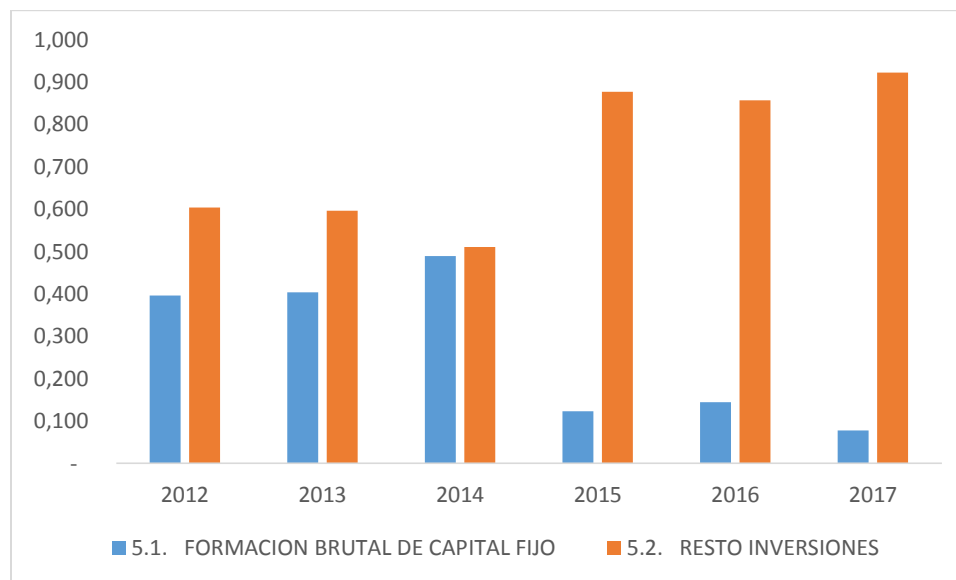


Fuente: Esta investigación con base en datos del DNP

Los ingresos de capital están compuestos por regalías, transferencias nacionales relacionadas con el sistema general de participación SGP, y la cofinanciación. En este sentido, dentro de los ingresos de capital del municipio de Tumaco, los más representativos son las transferencias nacionales donde el sistema general de participaciones a través de rubros como salud, agua potable y saneamiento básico, son importantes.

Gastos de capital

Gráfica 9. *Composición de los gastos de capital, Tumaco 2012-2017*

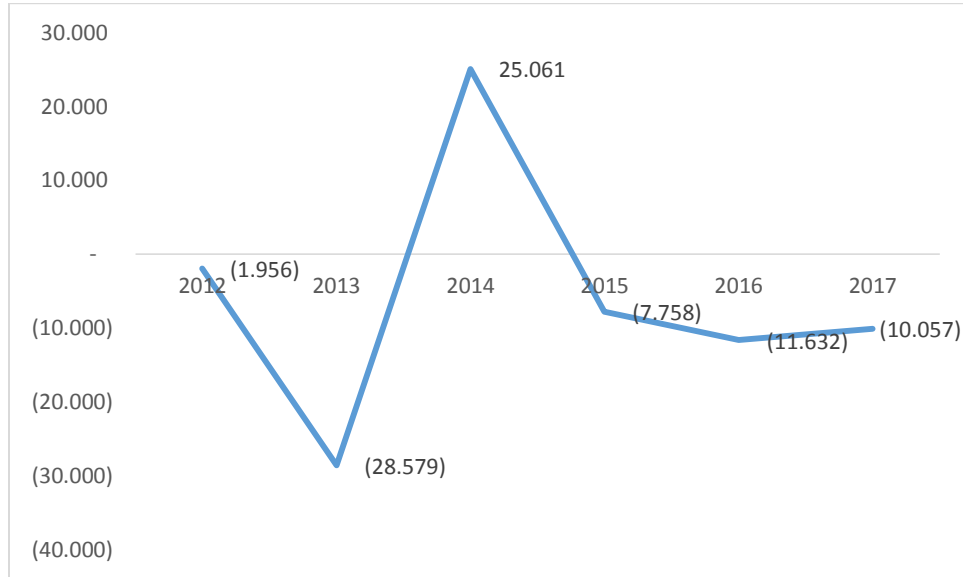


Fuente: Esta investigación con base en datos del DNP

En cuanto a gastos de capital, el monto más representativo tiene que ver con otras inversiones que esta relacionadas con las inversiones realizadas en lo referente a la administración del estado, la dotación, el recurso humano, la investigación y el subsidio a las operaciones financieras. Este rubro muestra una tendencia creciente, puesto que en 2012 estaban en 117.736 millones de pesos y a 2017 alcanzaron los 245.030 millones de pesos invertidos. Por otro lado, la formación bruta de capital fijo, es decir la inversión realizada en activos fijos por parte del ente territorial muestra un comportamiento oscilante pues en 2012 equivale a 77.161 millones de pesos, en 2014 alcanza un valor de 101.605 millones de pesos, sin embargo, en 2015 cae a 28.063 millones de pesos, y en 2017 alcanza un valor de 20.657 millones de pesos, que es el monto más bajo registrado en el periodo de análisis.

Déficit o ahorro total

Gráfica 10. *Déficit o superávit total Tumaco 2012 - 2017*



Fuente: Esta investigación con base en datos del DNP

Una vez analizado el déficit o superávit corriente, se procede a analizar el déficit o superávit de total, en el municipio de Tumaco se dio un comportamiento oscilante, donde los picos más relevantes muestran un déficit en 2013 por 28.579 millones de pesos, contrario a esto en 2014 hubo un superávit por 25.061 millones de pesos, en adelante nuevamente se presentó un déficit que en 2017 alcanza los 10.057 millones de pesos, cifras que indican que el municipio estaba gastando más recursos de los percibidos

3. Análisis de los indicadores de desempeño en el municipio de Tumaco de la zona pacífica nariñense en los años 2012-2016

La evaluación continua en las finanzas públicas, lleva al desarrollo de indicadores que permiten un monitoreo sobre las decisiones de gastos que van a impactar, en última instancia, a las familias colombianas en cada territorio. Se han diseñado diferentes instrumentos desde el Departamento de Planeación Nacional, la entidad encargada del direccionamiento de las inversiones en Colombia, de tal manera que a través de indicadores, se logre sintetizar la información sobre la mejor forma de gastar el dinero.

Por mandato de la constitución política de Colombia y demás normatividad existente, las transferencias del gobierno central contribuyen a la focalización de las inversiones, partiendo de principios de equidad para todos los colombianos, que bajo concepciones de pobreza, van dirigidas a la disminución de brechas entre los diferentes grupos poblacionales.

El manejo de los recursos desde los procesos de descentralización, relaciona la pobreza con la desigualdad de oportunidades que esto genera lo cual, en palabras de Sevillano (2018), tiende a mostrar la brecha existente entre los diferentes grupos de la sociedad debido al nivel de ingreso que cada uno de ellos percibe lo cual deriva en el estudio de problemas de distribución de riqueza.

La construcción de metodologías y esquemas de transferencias, se hace teniendo en cuenta diferentes características de la población, que difieren en cada región, correspondiendo a su historia y grado de desarrollo. De esta manera, la inversión social se enfocaría en aquellos puntos de dolor en donde más se necesita atención para las poblaciones más necesitadas, apegándose al concepto de protección social entendido como un conjunto de medidas que se

toman y políticas que se establecen por parte de un gobierno y que están enfocadas en construir sociedades que brinden un mayor nivel de inclusión y justicia social, que a la vez permita brindar unos niveles de vida mínimos para todos los ciudadanos (Sevillano, 2018).

A partir de Lozano (1998), las transferencias se justifican en principios de eficiencia y equidad. Relativamente, el gobierno central es eficiente en el recaudo de los ingresos, pero también se denota en la medida en que los gobiernos subnacionales, se tornan eficientes en la prestación de bienes y servicios públicos, en tanto conocen su población y su territorio.

La ventaja de la provisión local reside en que las administraciones municipales identifican mejor las necesidades y preferencias de sus comunidades. Así, el conjunto de decisiones tomadas por los agentes sobre el suministro de los bienes públicos locales y su financiación con recursos propios o transferidos, conduce a una asignación eficiente en el sentido de Pareto, equiparable a las decisiones de las empresas y los individuos sobre los bienes privados. (Lozano, 1998)

La segunda justificación, es de carácter redistributiva, en tanto las poblaciones son diferentes entre sí, en cuanto a riquezas y necesidades; las transferencias suplen aquellas partes donde existen brechas de pobreza y bienestar.

Es así como los recursos que se transfieren a los gobiernos subnacionales, tienen una destinación específica correspondiente a focos de gasto considerados básica en el bienestar de la población, y cómo tal, la eficiencia en el gasto de los recursos girados corresponderá al disfrute de las posibilidades que las inversiones crean.

En este sentido, la evaluación continua en la gestión de los recursos de transferencias centrales a los territorios en Colombia, permite hacerse a una idea del beneficio que, por ser

colombianos, las personas obtienen. Se han desarrollado diferentes instrumentos para la recolección de información, que devienen en indicadores de medición sobre la acción fiscal en pro de las poblaciones, principalmente en relación a las transferencias reglamentadas por la ley 715 del 2001. Periódicamente se está monitoreando la ejecución de recursos que promueven la eficiencia, equidad y transparencia; a su vez, esto contribuye a tomar decisiones en materia de fortalecimiento fiscal territorial, visualización de señales sobre las características fiscales de los gobiernos territoriales y brindar elementos para la caracterización fiscal del país, útil para tener en cuenta la heterogeneidad a la hora de tomar decisiones sobre la descentralización fiscal (Departamento Nacional de Planeación, 2016). En el segundo capítulo, se estableció un panorama de las finanzas públicas del municipio de Tumaco, uno de los más vulnerables en el territorio Nariñense. En el año 2016, Tumaco recibió 228 mil millones de pesos por concepto de transferencias a partir del Sistema General de participaciones, que en su mayor cuantía, tienen una destinación específica.

La ley Orgánica del Presupuesto, establece una categorización de departamentos y municipios según sus ingresos y población, sobre la cual se harán las transferencias del SGP (ley 715 de 2001). En el artículo 79 de la ley 617 de 2000, que trata sobre el presupuesto, se menciona que estará en manos del DNP el control social a la gestión pública territorial.

El Departamento Nacional de Planeación publicará en medios de amplia circulación nacional con la periodicidad que señale el reglamento y por lo menos una vez al año, los resultados de la evaluación de la gestión de todas las entidades territoriales, incluidos sus organismos de control, según la metodología que se establezca para tal efecto. (Art.79, Ley 617 de 2000).

Estas metodologías de que habla la ley del presupuesto corresponden a las diseñadas para la medición del desempeño fiscal y desempeño integral, como indicadores de control y monitoreo.

Desempeño fiscal

De manera sucinta, el DNP establece la metodología de evaluación del desempeño fiscal en cinco rangos de clasificación de las entidades territoriales en una escala de cero a cien puntos; y de acuerdo a los resultados, se genera un ranking de desempeño en un periodo de evaluación.

En la metodología, se establecen unos rangos cualitativos como lo muestra la Tabla 2, que clasifican a los gobiernos subnacionales de acuerdo con los resultados obtenidos y los ubica entre los más débiles o las más avanzadas de acuerdo con el lugar que ocupen en la evaluación fiscal (Departamento Nacional de Planeación, 2015)

Tabla 2. *Rangos de interpretación del componente de desempeño fiscal*

Niveles de desempeño fiscal	Solvente	Sostenible	Vulnerable	Riesgo	Deterioro
Rangos de desempeño fiscal	≥ 80	≥ 70 y < 80	≥ 60 y < 70	≥ 40 y < 60	< 40

Fuente: DNP, 2014.

La definición de cada categoría se encuentra en el Anexo 1.

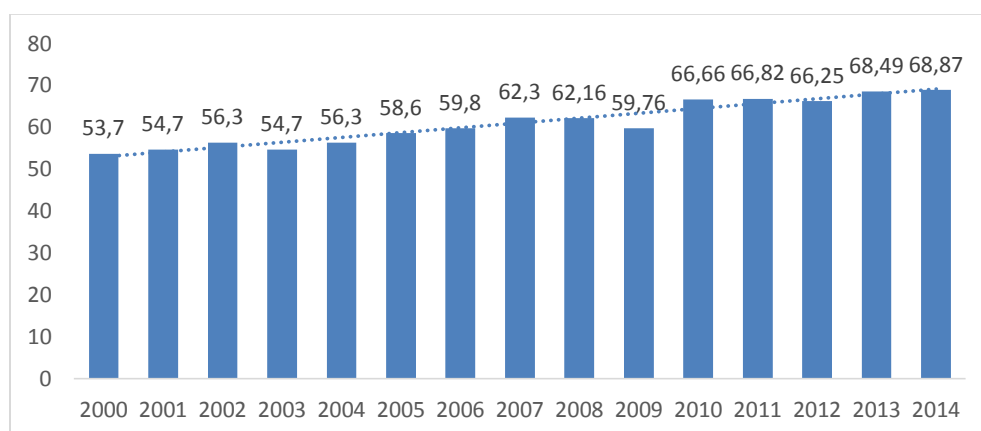
Es importante tener en cuenta que esta metodología no pretende una evaluación de la corrupción, la calidad del gasto público o el impacto de las inversiones realizadas.

El índice de desempeño fiscal se compone de seis subindicadores evaluados para las finanzas públicas de los entes territoriales.

- Autofinanciación de gastos de funcionamiento
- Respaldo del servicio de la deuda
- Dependencia de las transferencias de la nación
- Generación de recursos propios
- Magnitud de la inversión
- Capacidad de ahorro

Los resultados a nivel nacional han mejorado en los últimos años, teniendo en cuenta los primeros años del nuevo milenio. Entre el año 2000 y el año 2014, el indicador pasó de 53,7 a 68,7, constituyendo una mejora significativa. En la Gráfica 11, se muestra la evolución de este indicador en el periodo mencionado, como promedio del resultado para el nivel nacional.

Gráfica 11. *Evolución del promedio del indicador sintético de desempeño fiscal municipal, 2000-2014.*

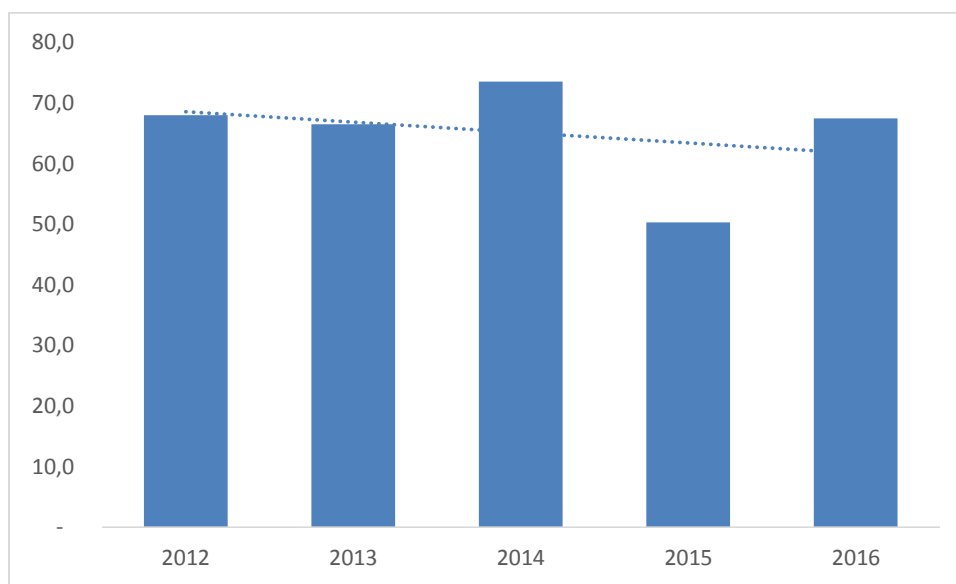


Fuente: DNP, 2014

El municipio de Tumaco ha tenido un desempeño fiscal que lo ubica en promedio bajo la categoría de Vulnerable entre 2012 y 2016; esto principalmente al efecto que tiene el subindicador que captura la capacidad de ahorro dentro de la gestión financiera territorial. En el año 2012, el indicador se posicionó en los 68 puntos, y cuatro años después se posicionó en 67,4.

La Gráfica 12, muestra la evolución del indicador de desempeño fiscal para el Municipio de Tumaco, entre el año 2012 y 2016.

Gráfica 12. *Evolución del promedio del indicador sintético de desempeño fiscal municipal del municipio de Tumaco, 2012-2016.*



Fuente: Elaboración propia con base en información de DNP

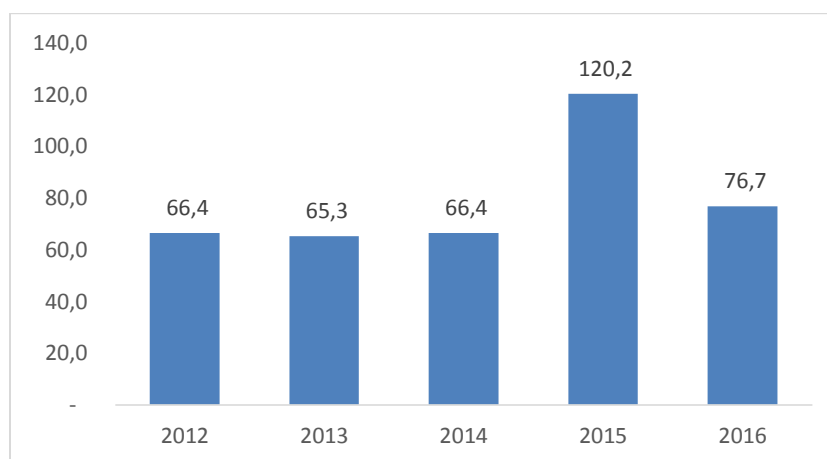
Desde los resultados parciales del indicador, Tumaco ha tenido una buena gestión en cuanto al cubrimiento de los gastos de funcionamiento, pasando de una categoría de vulnerable en 2012 y 2013, a una categoría de sostenible en 2015 y 2016 (Ver Gráfica 12). Esto va en línea a la calificación obtenida en la generación de recursos propios evidenciada en el aumento en los

ingresos tributarios, principalmente el impuesto de industria y comercio; así como también a la menor dependencia de los recursos de transferencias. La magnitud de la inversión también es importante, teniendo esto una calificación de solvencia (ver Anexo 1).

Tumaco no posee deuda pública, por cuanto el subindicador que evalúa este ítem no se tiene en cuenta dentro del análisis.

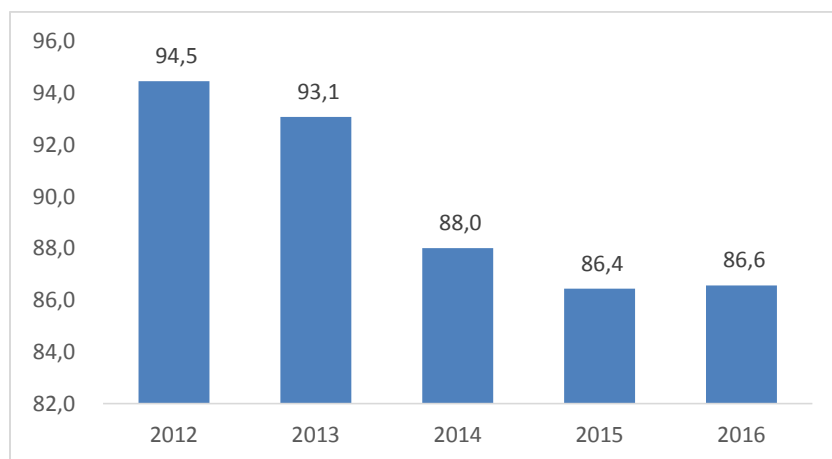
En las Gráficas 13, 14, 15, 16 y 17, se muestra la evolución de los indicadores de Autofinanciación de gastos de funcionamiento, dependencia de las transferencias de la nación, generación de recursos propios, magnitud de la inversión y capacidad de ahorro para el municipio de Tumaco entre 2012 y 2016, respectivamente.

Gráfica 13. *Evolución del subindicador de autofinanciación de gastos de funcionamiento del municipio de Tumaco, 2012-2016.*



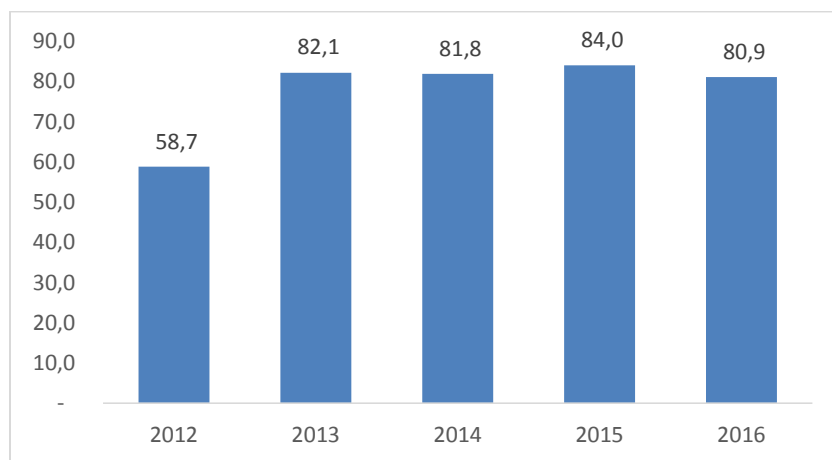
Fuente: Elaboración propia con base en información de DNP

Gráfica 14. *Evolución del subindicador de dependencia de las transferencias de la nación del municipio de Tumaco, 2012-2016.*



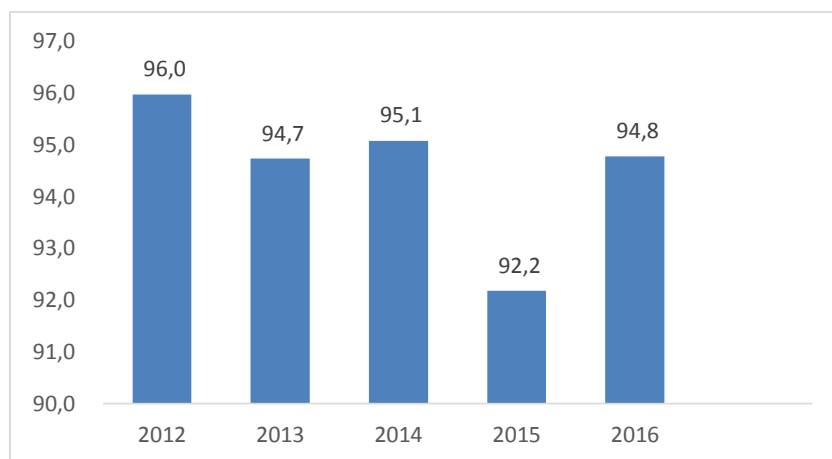
Fuente: Elaboración propia con base en información de DNP

Gráfica 15. *Evolución del subindicador de -Generación de recursos propios del municipio de Tumaco, 2012-2016.*



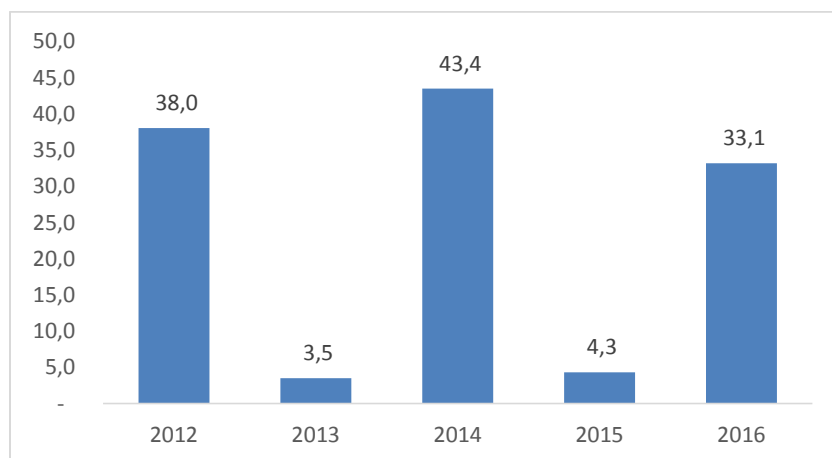
Fuente: Elaboración propia con base en información de DNP

Gráfica 16. *Evolución del subindicador de magnitud de la inversión del municipio de Tumaco, 2012-2016.*



Fuente: Elaboración propia con base en información de DNP

Gráfica 17. *Evolución del subindicador de capacidad de ahorro del municipio de Tumaco, 2012-2016.*



Fuente: Elaboración propia con base en información de DNP

Desempeño integral

El desempeño integral, evalúa la gestión de los gobiernos regionales al momento de obtener recursos e invertirlos en ciertas áreas específicas consideradas de impacto directo sobre el bienestar de la población. En términos del DNP, se expresa de esta manera:

La metodología de medición y análisis del desempeño integral municipal permite a las Secretarías de Planeación departamental, cumplir con las exigencias legales que en materia de seguimiento y evaluación que establecen las Leyes 152 de 1994, 617 de 2000 y 715 de 2001, así como a los niveles nacional, departamental y municipal evaluar la gestión pública de los municipios, la toma de decisiones de política pública y de asignación de recursos con base en los resultados y la problemática local. (DNP, 2016).

El indicador evalúa cuatro aspectos en torno a la realización de inversiones sociales, en marcadas en la normatividad existente; estos son eficacia, eficiencia, cumplimiento de requisitos legales y Capacidad administrativa (gestión). En la Gráfica 18, se ilustra estos cuatro componentes del indicador.

Gráfica 18. *Componentes del Desempeño Integral Municipal*



Fuente: DNP, 2016

Al igual que el índice de desempeño fiscal, el indicador de desempeño integral maneja la escala de 1 a 100, en unos rangos de calificación como se muestran en la Tabla 03.

Tabla 3. Rangos de interpretación del índice de desempeño integral

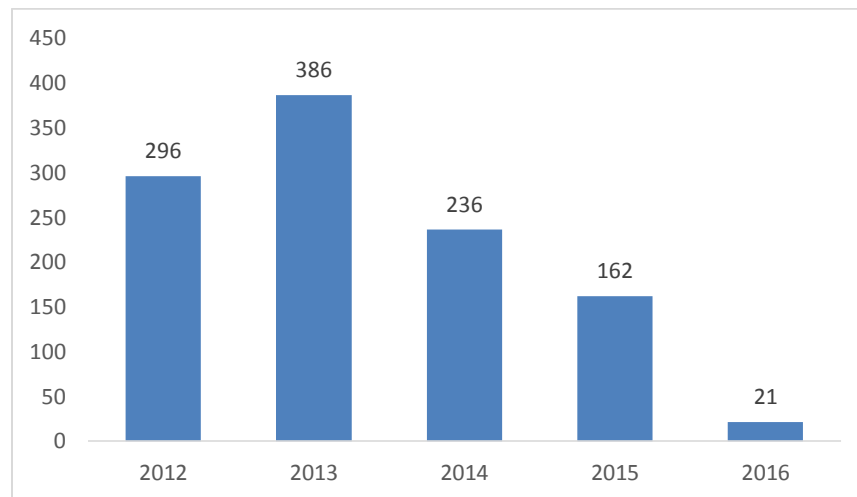
Niveles de cumplimiento	Sobresaliente	Satisfactorio	Medio	Bajo	Crítico
Rangos de cumplimiento	≥80	≥70 y < 80	≥60 y < 70	≥40 y < 60	<40

Fuente: DNP, 2016

Para el año 2015, la mayoría de municipios de Colombia estuvieron con una calificación satisfactoria o superior; haciendo la anotación de que solo un 80% del total de municipios reportaron la información completa y adecuada.

En la Gráfica 19, se encuentra la clasificación nacional de municipios en cada rango de cumplimiento, de acuerdo a mediciones del DNP en el año 2015.

Gráfica 19. Índice Desempeño Integral 2015



Fuente: DNP, 2016

El municipio de Tumaco, en el año 2016, obtuvo un puntaje de 80, con lo cual se ubica en la escala de sobresaliente. El componente en el cual obtuvo mayor desempeño fue en el de eficacia, respaldado en el cumplimiento de las metas propuestas desde la planeación municipal y el plan de desarrollo.

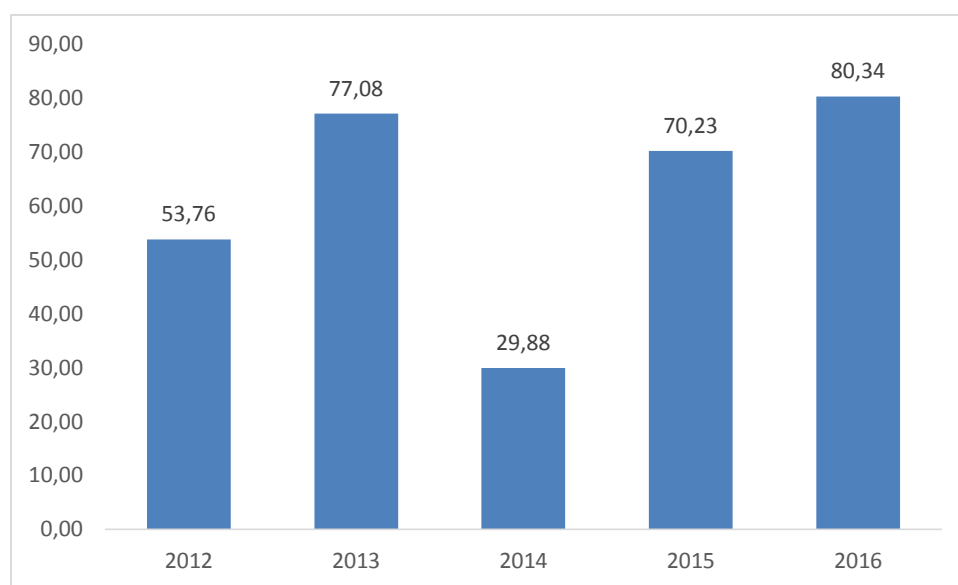
El segundo componente de la evaluación de desempeño integral corresponde a la medición de la eficiencia en la prestación de los servicios de educación, salud y agua potable en los municipios, en el cual, Tumaco obtuvo una calificación de 61,8 puntos. Esto va en línea a las condiciones sociales que existen en este territorio que aún son foco de políticas nacionales y locales para la generación de proyectos encaminados en el mejoramiento de estos componentes.

El componente de cumplimiento de requisitos legales, hace referencia al cumplimiento de los lineamientos estipulados legalmente para la ejecución de los recursos destinados a los territorios a través del SGP. En el caso del municipio de Tumaco, este indicador se calificó con 92,5 puntos, en la escala de cumplimiento sobresaliente. Esto implica que se han realizado las inversiones de manera correcta de acuerdo a lo estipulado en la norma que rige el gasto.

Por último, el cuarto componente es el indicador de gestión, compuesto como promedio simple entre el indicador de desempeño fiscal y el indicador de capacidad administrativa. Este último se entiende como sobresaliente y satisfactorio cuando un municipio dispone de recursos humanos, tecnológicos, adopta acciones, métodos, procedimientos y mecanismos de prevención, control y evaluación para el mejoramiento continuo de la gestión en la entidad territorial (DNP, 2016). Para el Municipio de Tumaco, este indicador obtuvo un puntaje de 73,9 para el 2016, siendo esta una calificación satisfactoria. Con esto, se entiende que existe un gran potencial para mejorar la gestión de la entidad para obtener y manejar recursos de inversión pública.

La Gráfica 20, muestra la evolución del indicador general de desempeño integral para el Municipio de Tumaco entre los años 2012 y 2016. Es importante mencionar que el resultado obtenido en el año 2014, se deja afectar por los componentes de eficacia y requisitos legales, los cuales no obtuvieron una calificación relacionada con la completitud de la información reportada por la secretaría de planeación municipal.

Gráfica 20. *Evolución del índice de desempeño integral, Tumaco 2012-2016*



Fuente: Esta investigación con base en datos de DNP.

4. Dependencia financiera en el municipio de Tumaco de la zona pacífica nariñense en los años 2012-2016

Las entidades territoriales se configuran como aquellas regiones y provincias que se establecen en los términos de la constitución y de la ley y se presentan como departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. Estas entidades necesitan recursos para poder dar cumplimiento a sus fines constitucionales y legales, determinados por la Asamblea en caso de los departamentos o por el Concejo en el caso de municipios, en las condiciones fijadas por la ley.

Las principales fuentes de financiación de las entidades territoriales “son los recursos propios, las transferencias realizadas por el Gobierno Central a través del Sistema General de Participaciones y las regalías” (Procuraduría General de la Nación, 2011).

Los recursos propios o también denominados ingresos corrientes son aquellos que se perciben por lo entes territoriales de manera periódica en razón de sus funciones y competencias y se clasifican en tributarios y no tributarios.

Los primeros son los ingresos que recauda el Estado por concepto de los gravámenes de carácter obligatorio y se establecen de manera directa e indirecta en forma de impuestos, tanto a personas naturales como jurídicas y según Sánchez (2014), su destino es atender los gastos que demanda el funcionamiento de las entidades territoriales. Los segundos, de acuerdo al autor, corresponden a aquellos originados por la prestación de un servicio público, la explotación de bienes o la participación de bienes o servicios.

Las regalías, por su parte, “son las contraprestaciones económicas que recibe el Estado por la explotación de un recurso natural no renovable cuya producción se extingue por el transcurso del tiempo” (Procuraduría General de la Nación, 2011).

El Sistema General de Participaciones (SGP) se configura como la fuente más importante de recursos para un gran número de entidades territoriales, particularmente para aquellas que se encuentran entre la cuarta y sexta categoría, como es el caso del municipio de Tumaco, y que corresponden, según el DNP (2019), a aquellos que por mandato constitucional son transferidos del nivel central a los gobiernos territoriales.

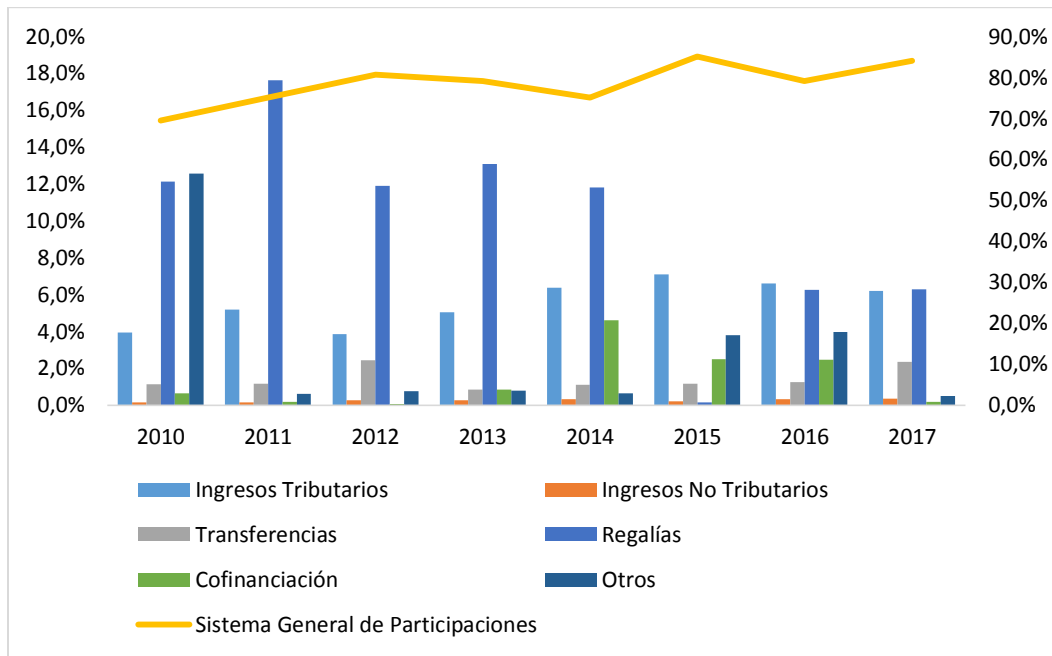
Aun cuando la Constitución Política de 1991 estableció el mecanismo de descentralización y otorgó responsabilidades a las entidades territoriales en cuanto al cumplimiento de una serie de objetivos de carácter local, las competencias que estas deben desarrollar representan un desgaste administrativo y financiero que varía de una entidad a otra, considerando variables como el manejo de las finanzas al interior de cada una, ubicación geográfica de la región, nivel de industrialización, desempeño económico, nivel de pobreza, desempleo, entre otros, y por ello, la nación realiza transferencias mediante el SGP con el propósito de que desde los territorios “se dé cumplimiento a los gastos prioritarios de inversión en sectores fundamentales como educación, alimentación escolar, salud, agua potable y saneamiento básico, primera infancia, resguardos indígenas, fondo de pensiones territoriales, deporte, cultura, entre otros” (Ardila, 2016).

De acuerdo con el DNP (2019), los recursos del SGP se destinan a la financiación de proyectos de inversión, gastos de funcionamiento y pago del servicio de la deuda en los casos permitidos por la ley, considerando para su ejecución elementos como las competencias asignadas a las entidades territoriales, planes de desarrollo locales y sectoriales, recursos del SGP asignados, destinación de los recursos del SGP según cada participación y otras fuentes de financiamiento que sirven para apalancar las inversiones locales.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente documento pone de manifiesto un trabajo descriptivo analítico correspondiente al grado de dependencia financiera del municipio de Tumaco, así como las principales destinaciones de dichos recursos, dado que al contar con recursos escasos, el SGP es la fuente de financiación más importante que le permite dar cumplimiento a las inversiones de gasto público y a la promoción de equidad y eficiencia, desarrollo económico y mejora de la calidad de vida de sus habitantes, tal como se presenta en la Gráfica 21, en donde se indica el presupuesto de ingresos del municipio:

En el eje izquierdo se presenta la información correspondiente a los rubros presentados en barra y los más significativos a lo largo del periodo estudiado son las regalías y los ingresos tributarios; en el eje derecho, por su parte, se exponen los datos concernientes a los recursos provenientes del SGP por parte del Gobierno Central y exteriorizados en la línea naranja y que en contraste a los anteriores, son mucho más relevantes, pues representan alrededor del 79% de los ingresos de Tumaco entre 2010 y 2017, frente a un 10% de recursos provenientes de regalías y un 5% promedio de ingresos tributarios.

Gráfica 21. Composición del presupuesto de ingresos municipio de Tumaco, periodo 2010 – 2017



Fuente: Esta investigación con base en datos de DNP.

Entre los años 2006 y 2013, la información sobre las participaciones del municipio de Tumaco del total asignado al departamento de Nariño por cada concepto, deja en entrevisto que es el sector de la primera infancia al que más recursos le asignó la entidad territorial, pues en promedio se ubicó en un 14,79% del total, seguido de educación con un 12,60%, alimentación escolar con 11,61% y régimen subsidiado de la salud con 10,20%, principalmente. El rubro de libre destinación es el que menor participación presentó en esos años, ubicándose en promedio en un 2,65%. La información puede ser apreciada en la Tabla 4.

Los recursos del SGP que se designan a la asignación sectorial para educación “comprenden la prestación del servicio público de la educación en sus niveles preescolar, básica y media. Las entidades que reciben recursos por este rubro son los municipios no certificados, los departamentos y los municipios certificados” (Departamento Nacional de Planeación, 2019) y las actividades a financiar, según el DNP (2019) son: el pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas de carácter oficial, construcción de infraestructura y mantenimiento de la misma, pago de servicios públicos, provisión de canasta educativa y todo aquello que se encuentre dirigido a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.

La participación del SGP para salud corresponde a la financiación de subsidios a la demanda hasta lograr y sostener la cobertura total, acciones de salud pública, prestación de servicios de salud a la población pobre, entre otros.

Tabla 4. *Porcentaje de participación discriminado por concepto del municipio de Tumaco sobre el SGP asignado al Departamento de Nariño. 2006 – 2013.*

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Educación	11,22%	11,29%	11,08%	11,76%	13,18%	12,71%	12,64%	16,94%
Régimen subsidiado	7,78%	6,63%	8,64%	12,33%	12,22%	11,70%	12,14%	10,13%
Salud pública	7,13%	7,42%	7,38%	7,59%	8,05%	8,09%	8,34%	8,59%
Salud	5,17%	4,75%	6,16%	9,10%	9,12%	8,74%	8,99%	7,88%
Libre destinación	3,78%	0,00%	2,99%	3,20%	3,33%	3,31%	3,45%	1,14%
Agua potable	3,41%	5,10%	5,94%	7,38%	8,90%	9,64%	9,67%	9,51%

Deporte	3,41%	5,10%	5,10%	5,10%	5,10%	5,10%	4,80%	4,71%
Cultura	3,41%	5,10%	5,10%	5,10%	5,10%	5,10%	4,80%	4,71%
Libre inversión	4,17%	6,21%	2,53%	2,70%	2,80%	2,80%	2,78%	2,71%
Fonpet	0,00%	0,00%	4,42%	4,76%	5,00%	4,82%	5,69%	5,73%
Propósito general	3,50%	3,83%	2,95%	3,12%	3,23%	3,21%	3,27%	3,19%
Alimentación escolar	3,50%	3,83%	15,50%	14,06%	16,60%	16,97%	14,68%	7,75%
Resguardos indígenas	7,32%	7,20%	6,50%	5,87%	5,90%	7,40%	7,45%	7,40%
Primera infancia			14,38%	14,65%			15,01%	15,12%

Fuente: Esta investigación con base en datos de DNP.

En cuanto a la destinación a alimentación escolar, este está dirigido a financiar la compra de alimentos, contratación del personal para la preparación de los alimentos, el transporte de los alimentos, entre otros, con objeto de disminuir las tasas de deserción estudiantil y procurar la mejora de la calidad de vida de estos estudiantes atendidos.

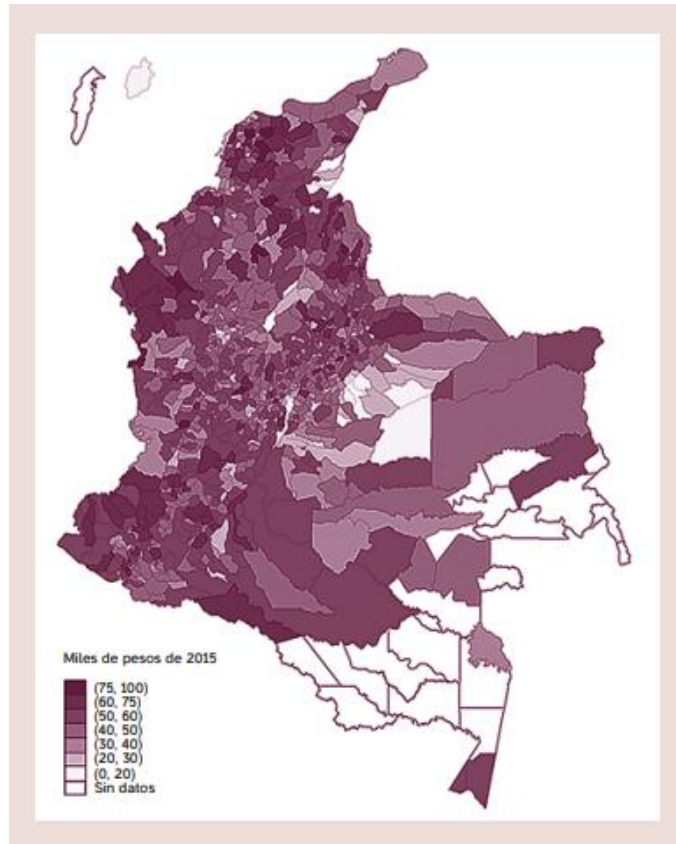
Es así como el Estado, mediante la aplicación de su política fiscal por medio de los impuestos y gastos, modifica la distribución del bienestar. No obstante, es menester que se lleve a cabo una “asignación más progresiva del SGP per cápita, para que éste sea mayor en los cinturones de pobreza del país, lo cual contribuiría a lograr una mayor convergencia regional y niveles de equidad mejores a los hoy existentes en el país” (Contraloría General de la República, 2017).

Los datos disponibles permiten poner de manifiesto que con excepción de algunos municipios fuertemente dependientes de las rentas petroleras y mineras y de las grandes ciudades con fortalezas en la recaudación de los ingresos tributarios, la mayoría de municipios del país son altamente dependientes de las transferencias de recursos de la nación a través del SGP, y

...cualquier alteración de las asignaciones del SGP, influye de una u otra manera en los servicios y bienes públicos que presta el Estado en dichos municipios. Hay algunos municipios enormemente dependientes de éstas transferencias, por lo que las variaciones del monto girado a través del SGP, influirán en variaciones del Índice de Desarrollo Humano y la garantía de los derechos constitucionales. En otras palabras, la política e inversión social de dichos municipios depende casi que exclusivamente de los recursos del SGP. (Contraloría General de la República, 2017)

En la Gráfica 22, es posible observar el nivel de dependencia de los municipios de Colombia sobre el SGP, permitiendo concluir que la mayoría es altamente dependiente, que no genera recursos propios y que de la gestión del Gobierno Central sobre dicho SGP, depende el cumplimiento de gran parte de los objetivos regionales, pues dichas transferencias están catalogadas como herramientas de política que posibilitan la distribución de recursos para reducir las brechas financieras, “con el fin de asegurar la financiación del gasto público y que las entidades territoriales puedan cumplir con sus funciones enmarcadas en la constitución y la ley” (Ardila, 2016).

Gráfica 22. Dependencia del SGP en el ingreso municipal total en Colombia. 2015.



Fuente: Contraloría General de la República (2017).

Tumaco, a pesar de ser un municipio con una ubicación geográfica estratégica, biodiverso, distrito especial, industrial portuario, ecoturístico y principal puerto petrolero sobre el Océano Pacífico, tiene grandes dificultades para generar recursos propios que le permitan apalancar sus gastos de funcionamiento y cumplir con las obligaciones del gasto público dirigido a la satisfacción de las necesidades básicas de la población, por lo cual presenta un nivel de dependencia promedio sobre el SGP entre 2010 y 2017 del 79%; tan solo el 21% de sus recursos proviene de regalías e ingresos corrientes como se ilustró en la Gráfica 20, demostrando que es una entidad territorial que cumple con sus deberes y compromisos básicamente con ingresos que

percibe del Gobierno Central, y a cuya falta de asignación, difícilmente podría cubrir todas las necesidades y compromisos del gasto en cada vigencia.

En teoría, para profundizar el proceso de descentralización fiscal y mantener una tendencia estructural de equilibrio fiscal consolidado, los ingresos corrientes nacionales (tributarios y no tributarios diferentes a recursos de capital) debían crecer a un ritmo superior al del gasto correspondiente al gobierno central para compensar las mayores transferencias territoriales; a su vez, los ingresos tributarios territoriales debían crecer a un ritmo similar al de sus gastos.

(Rodríguez, S., 2003, citado por Ardila, 2016)

No obstante, el SGP es para las entidades territoriales una fuente de financiación indispensable para el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones adquiridas en el proceso de descentralización, pero no proporcionan sostenibilidad fiscal en el sentido de que no son suficientes a la hora de dar cumplimiento al sinnúmero de necesidades que quedan descubiertas, a la vez de que genera inestabilidad en las entidades territoriales altamente dependientes cuando las asignaciones no se dan en los montos esperados.

5. Prácticas recomendadas de manejo fiscal para el municipio de Tumaco de la zona pacífica nariñense en los años 2012-2016

En el municipio de Tumaco, la administración en cumplimiento de lo contemplado en la Constitución política de Colombia debe actuar en pro del bienestar de los habitantes del ente territorial, de tal manera que preste servicios según lo determina la ley, construir obras que contribuyan con el progreso local y promover el mejoramiento social de sus habitantes.

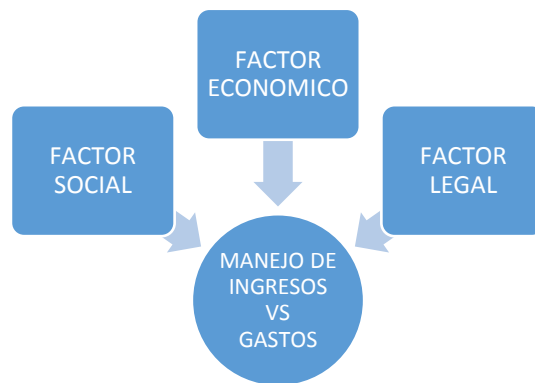
Teniendo en cuenta que la Ley 136 de 1994, en su artículo 5to referido a los principios rectores de la administración municipal, contempla la eficacia y eficiencia como parte de estos, es deber de la Secretaría de Hacienda como parte de la administración municipal, definir propósitos y metas, además de contemplar al ciudadano como centro de actuación en la prestación de servicios, de igual forma contar con los mecanismos adecuados para el seguimiento y evaluación de resultados relacionados con programas y proyectos.

En pro de lo anteriormente mencionado, la Secretaría de Hacienda debe ser la encargada de velar por la salud financiera del ente territorial, en este sentido, mediante la aplicación de una política fiscal adecuada debe garantizar el correcto curso de los gastos, así como el buen recaudo del ingreso, con el fin de cumplir con los objetivos, actividades y metas del plan de desarrollo de dicho ente.

Del mismo modo la Secretaria de hacienda debe propender por el uso óptimo de los recursos financieros de tal manera que se cumpla con las funciones y servicios propios de la dependencia de forma oportuna y adecuada, aplicando rigurosos programas de seguimiento, control y evaluación según sean las necesidades de la dependencia.

Frente al tema de buen manejo de ingresos y gastos dentro del ente territorial se propone actuar bajo tres ámbitos importantes: social, legal y económico de tal manera que el actuar sea acorde con los principios que rigen la administración pública, tal como lo muestra la Gráfica 23.

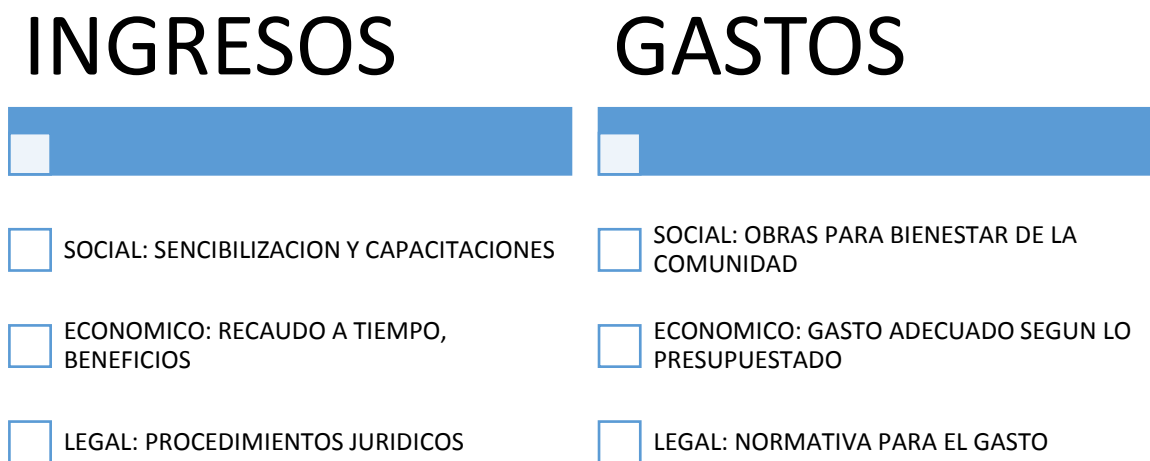
Gráfica 23. *Factores que intervienen en el buen manejo de los ingresos y gastos en el municipio de Tumaco.*



Fuente: esta investigación

Dentro de cada uno de los factores antes mencionados deben existir actividades clave que permitan o contribuyan hacia el buen manejo, por un lado, donde el recaudo de los ingresos tributarios sea el pertinente, y por otro lado el desarrollo del gasto se haga de manera oportuna, eficiente y eficaz.

Gráfica 24. Actividades dentro del buen manejo de ingresos y gastos en el municipio de Tumaco



Fuente: Esta investigación

Una vez expresado a grandes rasgos cuales son los factores que afectan al buen manejo tanto de los ingresos como de los gastos, se procede a realizar una explicación a detalle de los diferentes ítems que deben ser tenidos en cuenta para la correcta aplicación de la estrategia recomendada en este apartado.

Ingresos

Dado que el comportamiento de los ingresos tributarios se centra en el impuesto predial, el impuesto de industria y comercio, la sobretasa a la gasolina y otros, se deben realizar acciones que permitan mejorar el recaudo de los mismos, por lo tanto, en este apartado se trataran los tres componentes que deben hacer frente a esta situación.

Componente social

En este ítem se debe tener en cuenta dos ejes fundamentales para llevar a cabo el buen recaudo de los ingresos tributarios, por un lado, la sensibilización, y por el otro lado, la capacitación. En primer lugar, el proceso de sensibilización se tiene que dar desde las dos perspectivas, es decir, dentro de la administración municipal, como entre el público en general.

La sensibilización de los funcionarios de la administración municipal, debe estar encaminada a la comprensión tanto del proceso adecuado sobre el recaudo de los impuestos, como del trato que debe darse al usuario, puesto que este es un factor decisivo dentro de dicho proceso. En este sentido para (Najul Godoy, 2011), la calidad de la atención y el servicio prestados al usuario, juegan un papel fundamental, puesto que un usuario correctamente atendido es un usuario satisfecho y por ende los niveles de aversión al pago de los impuestos se ven impactados en pro de una reducción significativa de los mismos.

En cuanto a los usuarios, la sensibilización desde el punto de vista de la importancia del recaudo del impuesto y el impacto que este tiene en el progreso de la comunidad, puesto que la cultura del no pago de los impuestos obedece a diversos factores como la falta de confianza por parte de los ciudadanos frente a sus gobernantes y la eficiencia de estos en el gasto público, además del actuar de los mismos en escenarios de corrupción (Duran Vega & Parra Ospina, 2018).

Del mismo modo, existen otros factores que llevan a incumplir con los pagos que deben realizarse, entre estos factores se destacan los bajos ingresos de los ciudadanos, la desconfianza en el destino que tienen los recursos recaudados, entre otros, los cuales indirectamente afectan el progreso del ente territorial, que está sujeto a dichos ingresos según el plan plurianual de inversiones para realizar las obras y labores que van de la mano con el plan de desarrollo municipal (Duran Vega & Parra Ospina, 2018).

Para entidades nacionales como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN existen diversos factores que llevan a realizar fraude y evasión fiscal, entre ellos están el factor económico, pues al evadir impuestos se obtiene beneficio adicional al realizar ahorro fiscal; factor psicológico, donde se percibe al sistema tributario como injusto y por ende se tiene una

concepción negativa del mismo; factor sociopolítico donde se ve la corrupción administrativa, el enriquecimiento ilícito, el mal uso de los ingresos fiscales y la malversación de fondos; factor legal donde la complejidad de la norma y la inseguridad jurídica son un obstáculo para comprender los fines del sistema tributario; factor cultural ligado a creencias, valores y hábitos que aceptan la llamada cultura del atajo, es decir, lo ilegal, el incumplimiento, el soborno entre otros; Factores relacionados con la confiabilidad en el Estado, donde se percibe al mismo como corrupto y poco eficiente (Duran Vega & Parra Ospina, 2018).

Frente a los puntos antes mencionados es necesario realizar procesos de sensibilización que conlleven al entendimiento claro y preciso de todo lo que implica el pago de impuestos como debe ser, y la importancia que tiene el brindar la atención adecuada al usuario para que este sea quien tenga la iniciativa de estar al día con el pago de sus impuestos.

La capacitación por otra parte es fundamental para la comprensión del proceso de recaudo del impuesto y el conocimiento de lo que es el impuesto como tal, en este sentido se debe aclarar, en primer lugar, para los funcionarios el procedimiento a seguir, para lo cual se hace necesario la implementación de manuales o guías de procedimientos, de tal manera que haya un conjunto de pasos estandarizados a seguir al momento de realizar el tratamiento de los impuestos.

Es fundamental en este caso el reconocimiento de los elementos fundamentales de los impuestos que generalmente contemplan el sujeto activo, el sujeto pasivo, la materia imponible u objeto de la imposición, el hecho generador del impuesto o hecho imponible, la base imponible, la tasa o cuota tributaria, y la fuente del impuesto.

Frente a la capacitación que se debe dar a la ciudadanía en general se deben aclarar los elementos del impuesto, y hacer énfasis en cada uno de los impuestos que maneja la Secretaría

de Hacienda, es decir, clarificar sobre el impuesto predial, el impuesto de industria y comercio, la sobre tasa a la gasolina y otros.

Tanto la sensibilización como la capacitación deben estar mediadas por campañas realizadas por los menos tres veces al año, donde los contribuyentes participen de manera activa, de tal manera que el resultado sea favorable frente al incremento del recaudo del impuesto.

Componente económico

En este aspecto se toman en cuenta aquellos factores que tienen que ver con la percepción económica del contribuyente, es decir elementos de tipo monetario que afectan los ingresos del mismo. Así para el caso particular del impuesto predial se propone en primera instancia realizar una actualización de la base de datos de los predios en jurisdicción del distrito, para de allí realizar política de beneficios entre los cuales se pueden desarrollar, descuentos por pronto pago entre el 30% y el 15% dependiendo de la fecha del pago, condonación de intereses de años anteriores adeudados.

Frente al impuesto de industria y comercio se debe mantener actualizada la base de datos de las personas jurídicas, de tal manera que haya conocimiento tanto del potencial contribuyente como de la situación fiscal de los mismos, además de ofrecer facilidad de pago de los impuestos mediante convenio con entes bancarios y entidades semejantes.

Componente legal

En este ítem debe tenerse en cuenta la normativa existente al respecto a nivel nacional y municipal, para el caso de Tumaco a nivel de Distrito especial. En este sentido rigen el recaudo de los impuestos el Acuerdo número 009 de 2015, y el Acuerdo número 001 del 27 de febrero del 2019. En este segundo, se modifican artículos del anterior, así, el artículo primero modifica el artículo cinco del acuerdo 009 de 2015, el cual se refiere a los beneficios tributarios, exenciones,

tratamientos preferenciales, condiciones especiales de pago y minoraciones estructurales del tributo.

De igual manera en sus capítulos trata de los diferentes impuestos que son objeto de cobro en el municipio, en este sentido, en el capítulo I, se trata del impuesto predial unificado, definiendo en el artículo dos los elementos de dicho impuesto; en el artículo tres los plazos y descuentos para el pago de este impuesto.

En el capítulo II, estipula todo lo concerniente al impuesto de industria y comercio, mientras que en el capítulo III hace referencia al impuesto de alumbrado público y finalmente en el IV estipula otras disposiciones finales y la lucha contra la evasión. En este sentido este acuerdo es el principal instrumento para llevar a cabo un proceso adecuado de recaudo de los impuestos pertinentes.

Gastos

Frente al proceso del gasto público que debe ser realizado por el ente territorial cabe destacar que los tres componentes deben ir de la mano, puesto que ninguno debe actuar de manera independiente, dado que el gasto público debe estar regido por la normativa vigente tomando como base el plan plurianual de inversiones aprobado, el plan plurianual de inversiones soporta el gasto contemplado en el plan de desarrollo municipal el cual está elaborado en base a las necesidades de la comunidad, con el fin de satisfacer situaciones de infraestructura, bienestar socio cultural, medioambiental, entre otros.

Al cumplir con la normativa existente se da por sentado que se está realizando un uso adecuado de los recursos, por lo tanto se cumple con un gasto responsable y eficiente que lleva a una percepción positiva por parte del ciudadano. Así el recaudo de ingresos va de la mano con el gasto de los mismos en el sentido de que si se realizan de manera óptima, mejoran por una parte

la percepción del ciudadano sobre la administración municipal, y por otro lado repercuten de manera positiva en las diferentes esferas de la comunidad en general.

Tabla 5. *Resumen de estrategias para buen manejo fiscal de Tumaco*

Área	Componente	Estrategia	Actividades
INGRESOS	Social	Sensibilización y capacitación	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sensibilización a la comunidad en general sobre la importancia del recaudo y el pago del impuesto a tiempo. ➤ Sensibilización al talento humano que integra la administración municipal sobre el adecuado proceso de recaudo. ➤ Campañas de capacitación dirigidas a la comunidad en general sobre el proceso de recaudo y el fin último de los impuestos. ➤ Capacitación al talento humano integrante de la administración municipal sobre la correcta atención y servicio al usuario. ➤ Implementación de sistema PQRS para el mejoramiento continuo del recaudo. ➤ Campañas publicitarias sobre el recaudo de los impuestos: predial e industria y comercio.
	Económico	Recaudo a tiempo y beneficios	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Elaboración de un sistema de registro para actualizar la base de datos de los contribuyentes. ➤ Implementar los beneficios por pronto pago con descuentos desde el 30%

			<p>hasta el 15%, dependiendo de la puntualidad del pago.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Innovación con nuevos estímulos a los contribuyentes para que haya una mejora en el recaudo de los ingresos tributarios.
	Legal	Procedimientos jurídicos	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Elaboración de manuales o guías de procesos y procedimientos relacionadas con el recaudo de impuestos. ➤ Realizar el proceso de recaudo con deudores morosos según la normativa que estipule la ley.
GASTOS	Gasto público responsable y eficiente con repercusiones positivas sobre la comunidad del municipio de Tumaco.		

Fuente: esta investigación

Conclusiones

La existencia de recursos monetarios para la acción de las entidades territoriales, es de vital importancia al momento de la planificación territorial, entendiendo la necesidad de inversión en diferentes esferas, que requieren de la disponibilidad de recursos para la compra de bienes y servicios en la ejecución de proyectos, siendo el Estado, un inversionista importante, que a la vez que contribuye al mejoramiento de las condiciones de la población existente en el territorio, dinamiza la economía en los diferentes niveles de organización.

De esta manera, la planificación a partir de los planes de desarrollo, parte de la revisión histórica y de las expectativas del entorno, que busca el aseguramiento de recursos para la ejecución de las ideas que fueron promocionadas por los gobernantes en sus campañas políticas para acceder a la dirección del territorio; pero además, tiene en cuenta las inversiones que necesariamente se deben hacer por mandato constitucional y de la ley, en cuyo caso, se acceden a recursos del gobierno central y que van en concordancia con la concepción de destinación específica del gasto.

Entonces, si entendemos la dinámica financiera de los entes territoriales, como un ente económico, la disposición de los recursos se entienden también como las finanzas privadas con tintes diferentes pero con esencia similar, guardando los principios de equilibrio y transparencia.

Para efectos del control fiscal que sobre los entes territoriales se debe hacer, los departamentos y municipios reportan los datos de las ejecuciones presupuestales al ministerio de Hacienda y crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación (DNP), a partir de lo cual, se han diseñados instrumentos de monitoreo y control que devienen en indicadores para la evaluación de las ejecuciones de recursos; asegurando, al menos en el campo fiscal, que los recursos sean utilizados de la mejor manera.

Durante el periodo de análisis 2012 – 2017, Tumaco presento variaciones marcadas entre los ingresos y los gastos corrientes, que irían en correspondencia a ciclos económicos marcados que muestran altos y bajos en el comportamiento tanto de los ingresos como de los gastos, explicados en las variaciones de los ingresos propios generados mediante impuestos.

Los ingresos corrientes del Municipio de Tumaco, se obtienen principalmente de ingresos tributarios pero tiene un gran apalancamiento en los ingresos por transferencias, principalmente explicadas en el Sistema General de Participaciones. En el caso de los gastos, se tiene una variación considerable pero que ha ido en línea al cumplimiento de las agendas presupuestales enmarcadas en el Plan de Desarrollo Vigente para ese periodo y a las exigencias de gasto direccionado por la ley 715 de 2001.

Desde la evaluación de desempeño, tanto fiscal como integral, el comportamiento de las finanzas municipales ha ido saneándose con el tiempo, pero existen brechas en la generación de recursos propios. Tumaco es una región con gran potencial empresarial, lo que promete un gran recaudo siempre que se generen políticas de seguridad y control en las organizaciones.

El municipio de Tumaco, ha tenido un desempeño fiscal que lo ubica en promedio bajo la categoría de Vulnerable entre 2012 y 2016; y en contraste, en el año 2016, obtuvo un puntaje de 80 en el indicador de desempeño integral, con lo cual se ubica en la escala de sobresaliente. El componente en el cual obtuvo mayor desempeño fue en el de eficacia, respaldado en el cumplimiento de las metas propuestas desde la planeación municipal y el plan de desarrollo.

Aun con los resultados de desempeño fiscal, el municipio de Tumaco aún depende de los ingresos por transferencias, lo cual va en contravía con la autonomía de inversión; Aun cuando es un municipio con una ubicación geográfica estratégica, biodiverso, distrito especial, industrial portuario, ecoturístico y principal puerto petrolero sobre el Océano Pacífico, tiene grandes

dificultades para generar recursos propios que le permitan apalancar sus gastos de funcionamiento y cumplir con las obligaciones del gasto público dirigido a la satisfacción de las necesidades básicas de la población, por lo cual presenta un nivel de dependencia promedio sobre el SGP, los cuales representan alrededor del 79% de los ingresos de Tumaco entre 2010 y 2017, frente a un 10% de recursos provenientes de regalías y un 5% promedio de ingresos tributarios.

El potencial de la región costera de Nariño, es bastante grande en relación a las ventajas comparativas que surgen de su excelente posición y recursos; sin embargo, ha sido opacado por conflictos sociales, que se pueden mitigar con acción gubernamental y voluntad social; incentivando una cultura de desarrollo y apropiación del territorio.

Si bien el manejo financiero de los dineros públicos puede resultar en indicadores favorables, es importante generar espacios de diálogo y concertación para la evaluación de impacto y la focalización del gasto en las esferas más necesitadas.

Recomendaciones

La condición pública de la información es una oportunidad para el análisis y la investigación académica que permite fomentar una base segura en la toma de decisiones, y en la comprensión de la problemática social del departamento de Nariño y las diferentes subregiones de este territorio. Ante el difícil acceso a la información regional en materia de presupuesto público, se recomienda a las entidades establecer una política de acceso público a información que sea ordenada de acuerdo a fichas metodológicas de fácil comprensión en relación a la normatividad existente. Esto contribuye a la visualización de recaudos y ejecuciones que den fe del aporte que la organización estatal subnacional hace al bienestar de la población; así mismo, permite evaluar el efecto que la gestión gubernamental tiene en la generación de espacios y oportunidades de mejoramiento para la región.

Si bien la normatividad existente obliga a las entidades territoriales el reporte de la información contable pública y el manejo de los recursos, se debe avanzar a la medición de impacto, correlacionando indicadores y datos, que más allá de visualizar un gasto, permitan también contemplar el efecto final que los recursos tienen sobre la población objetivo.

La completitud de la información es un aspecto en el cual, las instituciones encargadas del manejo estadístico de su competencia, como DANE, DNP, DIAN y las entidades territoriales, deben mejorar; entendiendo esto como la necesidad de información para las diferentes esferas de organización territorial, desde el nivel nacional, departamental, municipal y local.

La periodicidad de las series temporales, contribuye a obtener mejores resultados en estudios de carácter cuantitativo y cualitativo. De esta manera, se recomienda a entidades de manejo estadístico y registro propio de transacciones en los ámbitos territoriales, la ampliación de la

frecuencia de los datos de tal manera que sea posible obtener un mayor número de observaciones para la medición de una variable. Esto contribuye a la visualización de tendencias y comportamientos con mayor facilidad. En el mismo sentido, se recomienda establecer una uniformidad en la presentación de los datos y su frecuencia de medición, con el fin de que haya comparabilidad de las series.

De otra parte, es importante que la universidad de Nariño, establezca relaciones interinstitucionales encaminadas al manejo de información y bases de datos que permitan a los estudiantes el acceso a información primaria fidedigna para el desarrollo de investigaciones con impacto en la región. Esto va a establecer un ambiente de investigación enriquecido y respaldado por la formalidad de las instituciones regionales con sus diferentes dependencias, DANE, DIAN, Cámara de Comercio de Pasto, Ipiales y Tumaco, entre otras.

A las autoridades competentes en el municipio de Tumaco, que tengan acceso a esta información, considerar las estrategias planteadas y el análisis realizado, en la búsqueda de oportunidades de mejora y aprovechamiento del potencial de este municipio y la zona pacífica del Departamento de Nariño.

Bibliografía

- Alcaldía de Tumaco. (2012). Plan de desarrollo Unidad por Tumaco, Progreso para Todos 2012 – 2015.
- Ardila, N. P. (2016). *La dependencia financiera de las entidades territoriales de sexta categoría en Cundinamarca respecto al SGP*. Obtenido de Universidad Militar Nueva Granada: <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/15419/ARDILARAMIREZNANCYPATRICIA2016.pdf;jsessionid=4B6BAA44CEA17262FE4F037BD6AF127A?sequence=1>
- Asela, J. E. (2015). Realidad fiscal de los municipios del departamento de Santander en el marco del proceso de descentralización fiscal en Colombia, 2004-2012. *Apuntes del CENES*, 34(60), 181-2014.
- Cámara de Comercio de Tumaco. (2015). Estudios Económicos. Tumaco, Colombia.
- Cámara de Comercio de Tumaco. (2018). Dinámica Social, Económica y Empresarial de Tumaco.
- Cámara de Comercio de Tumaco. (2017). Dinámica social, económica y empresarial de Tumaco 2017. Tumaco, Nariño, Colombia.
- Contraloría General de la República. (2017). *Efecto redistributivo del Sistema General de Participaciones*. Obtenido de Resultados y perspectivas en los sectores de Salud y Educación.

- Delgado, S. T., & Acero, L. E. (2015). Análisis de la dependencia fiscal de los municipios de sexta categoría del departamento de Boyacá durante el periodo 1996-2012. *Apuntes del CENES*, 34(60), 2015-248.
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2014.
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). Evaluación del desempeño integral de los municipios y distritos, vigencia 2015.
- Departamento Nacional de Planeación. (Junio de 2019). *Recomendaciones para la proyección y estimación de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)*. Obtenido de DNP:
https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Documentos%20GFT/Distribuciones%20SGP/Recomendaciones%20proyecciones_SGP.PDF
- Duran Vega, K. A., & Parra Ospina, W. J. (2018). *La cultura de no pago en los contribuyentes del impuesto predial en el municipio de san jose de cucuta en los años 2016 - 2017*. Cucuta: Universidad Libre.
- García, M. I. (2015). Análisis de la sostenibilidad fiscal Colombiana. *Uiversidad Nacional de Colombia*. Bogotá D.C., Colombia.
- Guerrero, A., & Vacaro, M. (2000). El origen del Estado. *Filosofía, Política y Economía en el Laberinto*(2), 1-8.
- Instituto Departamental de Salud Nariño. (2015). *Indicadores trazadores en salud 2014*. San Juan de Pasto, Nariño, Colombia.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2014). Nariño, Características Geográficas.

León, J. (2000). ¿Cuál es el rol del Estado? *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNMSM, Lima*, 45-62.

Lozano, I. (1998). Las transferencias intergubernamentales y el gasto local en Colombia.

Mosquera, A. (2014). Análisis de la administración de la política fiscal y sus efectos en el nivel de competitividad, en el Municipio de Riosucio-Caldas en el periodo 2008-2013. *Universidad del Valle*. Santiago de Cali, Colombia.

Najul Godoy, J. (2011). El capital humano en la atención al cliente y la calidad del servicio. *Observatorio Laboral*, 23-35.

Patiño, J. (2008). La idea de una sociedad bien Gobernada en Adam Smith. *Derecho y Realidad*, 316-328.

Portillo, L. H. (2011). Balance preliminar de la aplicación de la ley 1176 de 2007. *Tendencias*, 12(1), 7-43.

Procuraduría General de la Nación. (Noviembre de 2011). *Descentralización y entidades territoriales*. Obtenido de Procuraduría delegada para la descentralización y las entidades territoriales:
<https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla%20descentralizaci%C3%B3n.pdf>

Quendambu, J. R. (2019). Análisis de la situación socioeconómica derivada por el conflicto armado en la zona pacífica nariñense. Colombia.

- Ramales, M. (1997). Mercado y Estado: Economía Neoclásica Vs. Economía Keynesiana. *Temas de Ciencia y Tecnología*, 35-50.
- Restrepo, D. A. (2018). Tumaco, un posconflicto Armado. Colombia.
- Sánchez, P. A. (Noviembre de 2014). *Estructura de los ingresos territoriales en Colombia*.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Sevillano, J. (2018). Revisión bibliográfica sobre las Transferencias Monetarias Condicionadas en Colombia.
- Smith, A. (1977). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México: Fondo de Cultura económica.
- Soto, D. (2003). La descentralización en Colombia: Centralismo o Autonomía. *Revista Opera*, 3(3), 133-152.
- Sunkel, O. (1970). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Mexico: Siglo XXI editores.
- Unidad de Manejo y Análisis de Información Colombia UMAIC. (2017). Briefing Departamental Nariño. Colombia.
- Vergara, D. L. (2014). Comportamiento y manejo de las finanzas públicas en el municipio de Tumaco, en el periodo 2004-2011. *Universidad de Nariño*. San Juan de Pasto, Colombia.
- Villaveces, J. (2006). Estado y Mercado en los Clásicos: Smith y Ricardo. *Serie Documentos de Economía, Universidad del Rosario*, 1-9.

Anexos

Anexo A. *Categorías de Calificación del Desempeño Integral*

Tipología	Características
Solvente	Corresponde a las entidades territoriales cuyo indicador de desempeño fiscal fue igual a superior a 80 puntos. Estos departamentos gozan de unas finanzas saludables, en el sentido de que cumplen con los límites de gasto de la ley 617 de 2000, generan ahorro corriente, el gasto en inversión es alto, sus ingresos les permite tener un amplio respaldo del endeudamiento y los recursos propios pesan de manera importante, como contrapartida a los recursos del SGP. Estas entidades, tienen mejores condiciones de solvencia financiera, comparadas con el resto
Sostenible	Son las entidades para las cuales el indicador de desempeño fiscal se situó entre 70 y 80 puntos. Su situación es similar a los del grupo solvente, pero la magnitud de los indicadores es menor.
Vulnerable	Corresponde a las entidades cuyo indicador de desempeño fiscal está entre 60 y 70 puntos, lo cual, significa que aunque pueden cumplir con los límites de gasto de la ley 617 de 2000 y generar ahorros propios, dependen de manera importante de las transferencias y son entidades expuestas a desequilibrios en sus finanzas como consecuencia de choques en sus estructuras financieras. Estas entidades mantienen apenas un nivel de equilibrio relativo en su balance fiscal, pero sin presentar excedentes que les permita sortear holgadamente algún desequilibrio en sus finanzas.

Tipología	Características
Riesgo	En este grupo se encuentran las entidades con un indicador entre 40 y 60 puntos. Estos departamentos se encuentran en riesgo de generar déficit corriente por la insuficiencia de recursos propios, lo que los hace altamente dependientes de las transferencias y con probabilidad de incumplir los límites de gasto de la ley 617 de 2000. En este sentido, requieren atención especial para garantizar su solvencia financiera de largo plazo.
Deterioro	Estas entidades presentan un indicador de desempeño fiscal menor o igual a 40, reflejando baja capacidad de ahorro, dificultades para garantizar el pago de los gastos de funcionamiento, alta dependencia de las transferencias y menores posibilidades de inversión. Son estos los departamentos que requieren mayor atención, si se quiere garantizar sus
Sin Información	Son las entidades que no reportaron información o que la reportaron incompleta o inconsistente, razón por la cual, se hace imposible conocer el desempeño en sus finanzas y por lo cual, ocupan los últimos lugares del escalafón de desempeño fiscal. Requieren acción inmediata de los organismos de control.

Fuente: DNP, 2014

Anexo B. Ejecuciones presupuestales, Tumaco 2012-2017

Cuenta	2012	2013	2014	2015	2016	2017
INGRESOS TOTALES	201.125	228.421	243.402	238.852	259.412	271.852
1. INGRESOS CORRIENTES	13.194	14.038	18.999	20.172	21.188	24.252
1.1 INGRESOS TRIBUTARIOS	7.748	11.526	15.544	16.937	17.150	16.841
1.1.1. PREDIAL	1.450	1.534	2.132	2.332	2.903	2.243
1.1.2. INDUSTRIA Y COMERCIO	2.388	3.028	3.984	4.134	4.296	4.595
1.1.3. SOBRETASA A LA GASOLINA	1.713	1.842	2.251	3.125	4.656	3.911
1.1.4. OTROS	2.198	5.122	7.176	7.346	5.296	6.093
1.2. INGRESOS NO TRIBUTARIOS	564	595	780	471	819	989
1.3. TRANSFERENCIAS	4.882	1.917	2.675	2.764	3.218	6.422
1.3.1. DEL NIVEL NACIONAL	4.782	1.917	2.596	2.764	2.996	6.388
1.3.2. OTRAS	100	-	79	-	222	34
GASTOS TOTALES	203.081	257.000	218.340	246.610	271.044	281.909
2. GASTOS CORRIENTES	8.184	13.550	10.749	19.303	14.166	16.221
2.1. FUNCIONAMIENTO	8.184	13.550	10.749	19.303	14.166	16.221
2.1.1. SERVICIOS PERSONALES	2.929	4.013	6.323	7.240	10.175	10.912
2.1.2. GASTOS GENERALES	2.493	1.562	1.774	1.673	1.460	3.283
2.1.3. TRANSFERENCIAS PAGADAS (NOMINA Y	2.762	7.975	2.652	10.390	2.531	2.026
2.2. INTERESES DEUDA PUBLICA	-	-	-	-	-	-
3. DEFICIT O AHORRO CORRIENTE (1-2)	5.011	488	8.250	869	7.022	8.031
4. INGRESOS DE CAPITAL	187.931	214.384	224.403	218.681	238.225	247.599
4.1. REGALIAS	23.948	29.919	28.778	332	16.228	17.124
4.2. TRANSFERENCIAS NACIONALES (SGP, etc.)	162.334	180.755	182.836	203.346	205.323	228.642
4.3. COFINANCIACION	147	1.939	11.201	5.932	6.377	508
4.4. OTROS	1.501	1.770	1.588	9.070	10.296	1.326
5. GASTOS DE CAPITAL (INVERSION)	194.897	243.451	207.592	227.307	256.878	265.688
5.1. FORMACION BRUTAL DE CAPITAL FIJO	77.161	98.309	101.605	28.063	36.993	20.657
5.2. RESTO INVERSIONES	117.736	145.141	105.987	199.244	219.886	245.030
6. DEFICIT O SUPERAVIT TOTAL (3+4-5)	(1.956)	(28.579)	25.061	(7.758)	(11.632)	(10.057)
7. FINANCIAMIENTO (7.1 + 7.2)	1.956	28.579	(25.061)	7.758	11.632	10.057
7.1. CREDITO INTERNO Y EXTERNO (7.1.1 - 7.1.2)	-	-	-	-	-	-
7.1.1. DESEMBOLSOS (+)	-	-	-	-	-	-
7.1.2. AMORTIZACIONES (-)	-	-	-	-	-	-
7.2. RECURSOS BALANCE, VAR. DEPOSITOS, O	(1.956)	(28.579)	25.061	(7.758)	(11.632)	(10.057)

Fuente: DNP

Anexo C. Resultados Calificación de Desempeño Fiscal

Año	Autofinanciamiento gastos de funcionamiento 1/	Respaldo del servicio de la deuda 2/	Dependencia transferencias y regalías 3/	Generación de recursos propios 4/	Magnitud de la inversión 5/	Capacidad de ahorro 6/	Indicador de desempeño Fiscal 7/
2012	66,4	-	94,5	58,7	96,0	38,0	68,0
2013	65,3	-	93,1	82,1	94,7	3,5	66,4
2014	66,4	-	88,0	81,8	95,1	43,4	73,5
2015	120,2	-	86,4	84,0	92,2	4,3	50,3
2016	76,7	-	86,6	80,9	94,8	33,1	67,4

Fuente: DNP

Anexo D. Resultados Calificación de Desempeño Integral

Año	Eficacia Total	Eficiencia Total	Requisitos Legales	Capacidad Administrativa	Indicador de desempeño Fiscal	Gestión	Índice Integral
2006	42,60	53,50	21,47	48,51	63,65	56,08	38,57
2007	82,67	41,95	48,74	11,22	67,70	39,46	53,21
2008	75,22	48,28	72,40	32,12	62,20	47,16	60,76
2009	83,16	40,49	72,62	72,69	60,74	66,72	65,75
2010	0,00	43,63	0,00	8,20	63,97	36,09	19,93
2011	12,06	57,60	85,69	53,86	58,31	56,08	52,86
2012	0,00	50,75	89,77	81,13	67,96	74,54	53,76
2013	91,07	55,97	96,14	63,74	66,41	65,08	77,08
2014	0,00	46,74	0,00	72,10	73,46	72,78	29,88
2015	66,63	59,01	92,62	75,04	50,28	62,66	70,23
2016	96,86	61,80	92,05	73,89	67,39	70,64	80,34
2017	96,99	63,09	42,19	77,78	67,34	72,56	68,71

Fuente: DNP