"EVALUACION DE LAS FINANZAS PUBLICAS DEPARTAMENTALES Y SU IMPACTO EN LA ECONOMIA REGIONAL"

LUIS ALFONSO BETANCOURT SOLARTE

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE ECONOMIA
Pasto, 1980

"EVALUACION DE LAS FINANZAS PUBLICAS DEPARTAMENTALES Y SU IMPACTO EN LA ECONOMIA REGIONAL"

Presidente de Tesis

GUSTAVO ALONSO JARAMILLO CARVAJAL
Economista de la Universidad Autónoma Latinoamericana, Máster en Administración de la Universidad EAFIT, Medellín.

Presidente Honorario

LAURIANO ALBERTO ARELLANO RODRIGUEZ
Ministro del Trabajo y Seguridad Social

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE ECONOMIA
Pasto, 1980

" Las ideas y conclusiones aportadas en la Tesis de grado son de responsabilidad - exclusivas de su autor ".

Artículo lo. del Acuerdo No. 324 de 1966 (octubre 11), emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

A : A mi cara esposa, dueña de mis sentimientos y esfuerzos; a mis adorables hijos con el alma y el corazón, ésta mi profesión que será meta propia del porvenir nuestro.

Dedicó :

LUIS ALFONSO BETANCOURT S.

Reconocimiento

Al muy ilustre Doctor GUSTAVO ALONSO JARAMILLO CARVAJAL, con todo el cariño y sinceros reconocimientos imperecederos.

A mis profesores de la Facultad de Economía, caminos sinceros de mi porvenir.

A la Universidad de Nariño, gestora de todos los principios fundamentales de la intelectualidad de nuestra amada Colombia.

Así mismo, preámbulo de mi aprecio y de mis mejores afectos, el Señor Ministro del Trabajo y Seguridad Social Doctor LAUREANO ALBERTO ARELLANO R.

L.A.B.S.

Pasto, Septiembre 22 de 1980

CONCEPTO DE LA TESIS INTITULADA "EVALUACION DE LAS FINANZAS PUBLICAS DEPARTAMENTALES Y SU IMPACTO EN LA ECONOMIA REGIONAL".

Egresado : LUIS ALFONSO BETANCOURTH S.

A través de una permanente y contínua asesoría de esta tesis he podido comprobar, como dá cumplimiento a la totalidad de objetivos que en un principio fueron trazados. Así como también, da plena satisfacción a la totalidad de hipótesis formuladas en el anteproyecto.

Es así como, desarrolla un adecuado diagnóstico de la problemática que envuelve las Finanzas Públicas del Departamento de Nariño en la década de los setentas; comenzando por el GASTO PUBLICO y sus gravosos renglones de FUNCIONAMIENTO E INVERSION, frente al MODELO BUROCRATICO, continuando con el INGRESO PUBLICO y sus fuentes prioritarias de ingresos tributarios y no tributarios, ingresos de capital y una de las fuentes más utilizada de afianzamiento de la Dependencia Financiera, cual es, la DEUDA PUBLICA. Complementa el análisis crítico - con la inclusión del fenómeno altamente costoso del INCREMENTALISMO DEL PRESUPUESTO PUBLICO.

Interpreta a la vez, desde un punto de vista no sólo financiero, ya económico y social de los sintomáticos DEFICITS y SUPERAVITS Presupuestales, Fiscales y de Tesorería como reflejo claro de la EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL DEPARTAMENTO.

Con el uso de una acertada METODOLOGIA DE INVESTIGACION CIENTIFICA y el buen manejo de representativos y objetivos datos estadísticos posibilita un coherente y sistemático análisis crítico y una óptima EVALUACION DEL IMPACTO DE LAS FINANZAS REGIONALES EN LA ECONOMIA DEPARTAMENTAL, no sólo en el ámbito Financiero con la aplicación, formulación y recomendación de importantes indicadores que en la actualidad no se usan y lo que es más grave, no son conocidos por la misma Contraloría Departamental, tales como:

- RELACION DE LIQUIDEZ
- PRESION FISCAL
- CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

Sino también, en elámbito ECONOMICO-SOCIAL, con la elaboración y recomendación de un MODELO DE EVALUACION que debe ser tenido en cuenta por parte del gobierno regional, empleando para ello Indicadores tales como:

- RELACION COSTO- BENEFICIO
- RELACION VALOR AGREGADO- CAPITAL
- LA TASA DE ACTUALIZACION SOCIAL - T. A. S.
- VALOR DE ACTUALIZACION SOCIAL - V. A. S.
- GASTO- INGRESO- INVERSION PUBLICA PERCAPITAS

Dicho Modelo, que el mismo autor recomienda para implementarse de inmediato al medio de la misma Contraloría, y lo hace enfatizando los pasos que deben seguirse en cada esfera : GASTO- INGRESO- DEUDA PUBLICA- EJECUCION y ELABORACION PRESUPUESTAL, BALANCES DEL TESORO Y HACIENDA, ANALISIS Y EVALUACION FINANCIERA- ECONOMICA Y SOCIAL- ADECUA-

CION DE NUEVOS SISTEMAS DE INFORMACION que permitan una optimalidad y cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Económico y Social del mismo Presupuesto Departamental. Permite constatar una plena ORIGINALIDAD Y CREATIVIDAD de ese estudio, derivadas de una rigurosa investigación de Campo aunada a los propios conocimientos y experiencias del autor en tareas y actividades desarrolladas por largo tiempo en estas áreas.

Como modelo para el manejo futuro de las Finanzas Públicas del Departamento, en las tres esferas citadas, se constituye dicha tesis en un aporte real al fisco y en obra autorizada y obligada de consulta para la Contraloría Departamental y las Dependencias afines que al considerar todas y cada una de las recomendaciones que éste hace, facultará una reorganización no sólo a nivel administrativo, sinó además financiera con caracteres económico y social que den como resultado un nuevo sistema de información y un avance en el manejo y tratamiento analítico de los Informes Financieros Anuales con sus respectivos trazos de cursos alternos de acción futura.

No escatima esfuerzos, cuando formula y recomienda un ingenioso MODELO ECONOMETRICO para el manejo futuro y sistemátizado de las Finanzas Públicas del Departamento de Nariño. Además de lo novedoso es desde el punto de vista corroborativo, un complemento de alto poder explicativo.

Todo lo cual, permite concluir sin lugar a dudas la importancia de tan eximio documento de tesis y que dando cumplimiento a la totalidad de

exigencias de tipo académico y del campo de la Investigación Aplicada, me permito, en mi calidad de Presidente de Tesis recomendarlo como un Estudio de alto valor Académico- Práctico y con una calificación de Excelente.

Cordialmente,

GUSTAVO JARAMILLO CARVAJAL
Presidente de Tesis

I N D I C E

INDICE DE CUADROS

INDICE DE GRAFICAS

Pág.

I. INTRODUCCION

Al culminar satisfactoriamente la ejecución de la presente Tesis intitulada la "EVALUACION DE LAS FINANZAS PUBLICAS DEPARTAMENTALES Y SU IMPACTO SOBRE LA ECONOMIA REGIONAL" de Nariño, se pretende presentarlo como un documento de consulta, obligado para el Fisco Departamental, recomendado e implementado no sólo por la profundidad y amplitud con que desarrolla todos y cada uno de los rubros de alta prioridad de las Finanzas Públicas, de sus componentes más esenciales sinó también por la coherencia y sistematicidad en su desarrollo.

Siendo un documento de alta seriedad por las conclusiones y recomendaciones que produce y que corroboran la totalidad de las hipótesis de trabajo formuladas en un comienzo, se constituye en el primer documento que llega a cuestionar y a sugerir la reestructuración de las finanzas regionales en la medida de las circunstancias, pero atendiendo por otro lado a los postulados de la Planificación Nacional y Regional que traza el actual P.IN. y a los propios objetivos y políticas de desarrollo económico y social, con propensión al Progreso y Bienestar de la comunidad.

Con la finalidad de cumplir estas metas se diseñó un adecuado plan de trabajo y estudio que apuntalara al objetivo principal de la tesis y que estaba implicado en su misma denominación.

En primer lugar se plantean y desarrollan los aspectos teóricos que se relacionan con el tema en cuanto a su metodología de tipo primor-

dialmente científico, con el apoyo de las hipótesis de trabajo. La información necesaria para llevar a cabo el estudio se dividió desde un inicio en Información Primaria, obtenida a través de la Investigación de Campo y una Información Secundaria, mediante las Estadísticas, Revistas, Libros de Finanzas, estudios varios de Planeación Nacional y Departamental, del Banco de la República, Contraloría, Informes Financieros, Libros de Evaluación de Proyectos, Administración, Administración Financiera, las Cuentas Nacionales de Colombia, etc. Documentos que adecuadamente se han relacionado en la Bibliografía, al final de esta Tesis.

Seguidamente se consignan ocho hipótesis de trabajo que fueron aprobadas en su totalidad en el desarrollo de la Tesis, lo que implicaría su validación con la realidad y más precisamente su gran utilidad Práctica para el Gobierno Departamental.

Continúa el desarrollo de la Tesis con el establecimiento de los Antecedentes, situación actual y causas de la Problemática de las Finanzas Públicas Nariñenses, investigadas, para cada una de las áreas que la componen. Se toma en primer lugar el Presupuesto tanto Privado como Público, desciende luego al Presupuesto Departamental, con el análisis y evaluación de los rubros que conforman la Columna Vertebral de las Fianzas Departamentales, desde el propio Gasto e Ingreso Público, pasando por la Deuda Pública, hasta terminar en la Ejecutoria y Control del presupuesto Público. Todo lo cual se complementará con un adecuado Análisis dinámico de Variaciones del Ingreso y Gasto Público.

Posteriormente se entra a la Evaluación propiamente dicha de las Finanzas Departamentales y su impacto en la economía regional, en los ámbitos no sólo Financieros, sino también Económicos y Sociales, con la utilización de adecuados Indicadores Propuestos para ser utilizados e implementados en el futuro inmediato por el Departamento. A partir de esta evaluación Financiera, Económica y Social, se posibilita la formulación de unas bien sólidas Conclusiones y Recomendaciones generales y particulares por área estudiada, totalemente terminadas y que deben ser consideradas como bases de una posible Reforma, o simple reestructuración de las Finanzas Públicas Departamentales, si así lo permiten los políticos de turno. Dichas Recomendaciones y Conclusiones se han elaborado teniendo presente para cada una su correspondiente implementación en la práctica, en el supuesto caso de que las apropie el Gobierno Departamental.

Finalmente, se realiza una Corroboración Económetrica adicional, con la formulación de un Modelo que involucra el comportamiento de las Finanzas Públicas del Departamento. Que si bien por la carencia del refinado instrumental de la Cibernética, se permitió tan sólo a nivel Manual el desarrollo de un modelo simple, como punto de partida de futuros análisis econométricos y estímulos a una investigación econométrica posterior, que con el uso del Computador, permita la elaboración de un Modelo Complejo de las Finanzas Públicas de Nariño, que deberá ser realizado, si es que se interesa por el Departamento, con la finalidad que se abra el camino de una adecuada Sistematización del Fisco

Departamental.

Todo lo cual permitirá la adecuación de las Finanzas Públicas del Departamento a los objetivos y Metas del Desarrollo Económico y Social de la región, dentro de los lineamientos descentralizados e integracionistas del actual Plan de Desarrollo: El Plan de Integración Nacional. P.I.N., cuya premisa fundamental propuesta por el Director de Planeación Nacional, doctor Eduardo Wiesner Durán (*) incluyendo el caso específico de Colombia, es más un problema de políticas y de diagnósticos que de insuficiencia de recursos, añadiendo una estrecha vinculación con la programación presupuestaria financiera y monetaria del país y sus proporciones constituyen la máxima expresión posible de transacción, acuerdo y coordinación intergubernamental.

(*) Revista Nueva Frontera "El PIN, Julio 9/80.

II. ASPECTOS TEORICOS RELACIONADOS CON EL TEMA

A. Metodología

De acuerdo al objetivo trazado se planteará básicamente de dos - tipos, a saber:

1. Investigación Científica. En la que utiliza una metodología netamente científica, desde la observación, experimentación, formulación de hipótesis de trabajo, hasta la misma corroboración de dichas hipótesis y del Modelo Burocrático Estatal de Nariño, a través de los mismos análisis estadísticos de una muestra de 10 años,(los setentas).

   Para el análisis riguroso de los distintos aspectos que llegan a corroborar las hupótesis y plantear conclusiones y recomendaciones utiliza los siguientes métodos de análisis:

   .- Método Análitico Crítico.

   .- Método Inductivo - Deductivo

   .- Método Deductivo - Inductivo

2. Información obtenida. A partir de dos métodos fundamentales, a saber:

   .- Método Información Primaria a través de entrevistas personales con funcionarios adscritos a la Contraloría Departamental, Planeación Nacional, Banco de la República básicamente y la propia observación sobre el terreno de la propia experiencia personal.

.- Método Información Secundaria. A través de la obtención de fuentes de datos estadísticos y procedimientos en Informes Financieros, Anuarios Estadísticos, Estudios de Planeación Departamental y Nacional, Revistas del Banco de la República y libros varios a nivel de conceptualización teórica de las finanzas públicas y de la misma Administración Pública, muy bien compediadas en la Bibliografía final que se presenta.

Plan para la Investigación.

I. Introducción.

II. Aspectos Teóricos relacionados con el tema.

a) Metodología

b) Formulación de Hipótesis de Trabajo.

III. Antecedentes y situación actual de la problemática que se investiga.

a) Presupuesto Privado y Público

b) Presupuesto Departamental

Ingresos y Gastos Públicos Departamentales.

1. Gasto Público

2. Ingreso Público

3. Deuda Pública

4. Ejecución presupuestal - Déficit y Superávit

5. Control Presupuestal.

IV. Análisis de Variaciones

a) Vertical y Horizontal

b) Diagnóstico de Problemas

V. Evaluación de las Finanzas Públicas Departamentales.

a) Evaluación Financiera (Indicadores)

b) Evaluación Económica (Indicadores)

c) Evaluación Social (Indicadores)

VI. Perspectivas (Estrategias de desarrollo de las Finanzas Públicas Departamentales).

VII. Conclusiones y Recomendaciones

VIII. Formulación de un Modelo Econométrico que establezca el comportamiento de las Finanzas Públicas del Departamento de Nariño.

IX. Anexos.

X. Bibliografía.

B. Formulación de Hipótesis de Trabajo.

1. Las finanzas Públicas Departamentales de Nariño producen un Impacto Deformado sobre el Desarrollo Económico y Social del Departamento.

2. Como consecuencia no dan cumplimiento mínimo a los objetivos y metas del Desarrollo Económico y Social a los cuales debe apuntalar y que se inscriben en el mismo Código Fiscal Departamental.

3. Tan sólo, dá dedicación y gran participación a los gas

tos en funcionamiento, como rubro que corrobora con mayor razón la Burocratización y la existencia de un APARATO BUROCRATICO ESTATAL en el Departamento de Nariño.

4. La inversión en Infraestructura Física como pilar del Desarrollo Ecónomico y Social es casi nula, con respecto al presupuesto Departamental anual.

5. Para mantener un Presupuesto que responda a las necesidades crecientes del Departamento y en especial al mantenimiento de la Burocratización permanente, es preciso utilizar la práctica tan generalizada del INCREMENTALISMO PRESUPUESTAL.

6. Para éllo, se acude contínuamente al endeudamiento público - Deuda Pública y en especial al tipo de Deuda Pública Externa por su mayor atractivo de financiación, pago de intereses y de mediano y quizá largo plazo. Caso contrario sucede a la Deuda Pública Interna.

7. Después de todo, las Finanzas Públicas Departamentales presentan una tendencia secular al deterioro y desequilibrio de la Ecuación Presupuestal de Ingresos y Gastos materializado en sintomáticos Déficit Presupuestales Fiscales y de Tesorería.

8. Finalmente, la ejecutoria de la Administración Pública

del Departamento de Nariño, es insuficiente e ineficaz, como producto de la Burocratización, el clientelismo y el reparto político entre los diferentes grupos, sin - más requisitos que la filiación.

III. ANTECEDENTES Y SITUACION ACTUAL DEL PROBLEMA QUE SE INVESTIGA

Antecedentes.

A. Presupuesto Privado y Público.

Es preciso plantear en el análisis de este tema las relaciones que presenta el Presupuesto a nivel de las esferas públicas y privadas, más precisamente el conceptualizar administrativo sobre este instrumento de la Planeación; es así como dilucidaremos los principales principios administrativos que le son comunes y que forman el pilar básico de su sistema desarrollado más en uno que en otro, pero que posibilitan una presentación de la administración como punto de partida y que no se nos plantea ningún tipo de contradicciones cuando tratamos de aplicarla o extenderla al ámbito Público y Privado.

Más aún, en la Administración Pública, está conexa e íntimamente ligada a la Privada, cuando tratamos de darle observancia a la trascendencia del presupuesto.

1. Importancia de los Presupuestos.

Una de las etapas básicas del proceso administrativo es la planeación, ya que si se acepta a la administración como "Hacer a través" de otros" es claro que se debe tener previo conocimiento de lo que pretendemos hacer o alcanzar como fin de la administración. En la actividad empresaria ha ido adquiriendo cada día mayor importancia la planeación, por el hecho mismo de la necesidad imperiosa de conocer con antelación la

trayectoria que deberá seguirse de acuerdo a las circunstancias específicas de las operaciones de la empresa. De esta forma, la planeación que inicialmente se hacía por períodos cortos, normalmente de un año, pasó en la urgencia de tener un mayor conocimiento delfuturo, apreciar múltiples alternativas, prepararse en todos los sentidos y lo que es más importante proponer acciones, correctivos, controles, comparaciones y evaluaciones de posibles resultados, a una ampliación de los plazos proyectivos hacia el mediano y largo plazo que abarcan 3, 5, 10 y hasta 20 años; períodos últimos (10 y 20), menos utilizados por el gran riesgo e incertidumbre que revisten, ya que en el muy largo plazo se dificultan los cálculos, se vá perdiendo cada vez más la información inmediata, las predicciones son más difíciles, son más inciertos los aconteceres económico-sociales-políticos, en resumen, nadie puede garantizar con alguna probabilidad, en el año 2.020, pero con mayor probabilidad lo que sucederá a finales de 1.980, quizá de 1981 quién sabe si para 1.982 y siguientes, frente a unos períodos gubernamentales perentorios.

Ahora, el control empresario como otra de las etapas del proceso administrativo, se ejerce en general a base de la comparación, "lo que debe ser", con "lo que es", lo "presupuestado con lo ejecutado", lo "proyectado con lo efectivamente obtenido". Lo que se constituye en una real Evaluación de resulta-

c) Por su intermedio, se asignan responsabilidades bien definidas, del mismo medio, la eficiencia en la ejecución de las distintas operaciones y determinan con exactitud la ineficiencia e ineficacia que deben ser corregidas.

d) Promueven la adecuada coordinación de las múltiples actividades, tareas de la empresa y se desarrollan de acuerdo al plan general del Presupuesto.

e) Se promueve la cooperación y participación de todos y cada uno de los funcionarios relacionados con su ejecución.

Tanto la importancia como las ventajas del uso de un adecuado presupuesto, no son ajenas a la empresa pública o al mismo Estado, menos aún a la empresa privada, porque ambos lo llevan adscrito a sus códigos fiscales, acuerdos, ordenanzas, leyes, disposiciones o simplmente en los manuales de funcionamiento, estatutos, reglamentaciones, etc. Lo que estoy seguro, serán ajenos a su misma práctica por obstáculos que más adelante se señalan.

Cada día se realizan progresos tecnológicos y mayores adelantos de la dirección científica de empresas, que han permitido el desarrollo económico de varios Estados del mundo.

Esta dirección no supone un sistema muy formalizado, rígido y complejo, sinó que se basa en el uso de una metodología cien-

tífica: investigación, análisis y enfoques sistemáticos y coherentes de toma de decisiones, para que el efecto sea una - administración eficaz.

Con gran acierto planteaba las funciones de la administración empresarial el concepto autorizado de Fayol, cuando decía que toda actividad de dirección conlleva las de planificar, organizar, coordinar y controlar (1), Lo secundaban Koontz y -- O'Donnell al expresar que "el método más útil de clasificar las funciones directivas es agrupárlas alrededor de las actividades de planificar y organizar, proveer de personal, dirigir y controlar" (2). Funciones que no necesariamente se observan y encuentran en el ambiente empresarial tan separados y diferenciados, pero sí interrelacionados y a veces mezclados en el arte de dirigir; de lo que sí se puede estar seguro es que forman parte sustantiva de las empresas privadas y públicas, aunque vuelvo y repito llevados no a la práctica administrativa, talvez, si se dan menos en los de carácter estatal - que privado, son producto del puro empirismo, la experimentación con serios y gravosos costos y consecuencias para el desarrollo empresarial y más grave si es el desarrollo de un - país.

(1) Henry Fayol. "General and Industrial Administration" 1950

(2) H. Koontz y C.O'Donnell "Principles of Maneagement, and analysis of Mansgerial Funtions", 4o. ed NY-Ed,MC Grsw-Hill - 1968.

3. Principios básicos de todo Presupuesto.

Cuando realizamos una dilucidación de los principios básicos que debe consultar todo tipo de presupuesto, observamos como en la mayoría de los casos, no se cumplen en la actividad presupuestal de la empresa pública, menos en la del Estado y reducidamente a nivel privado.

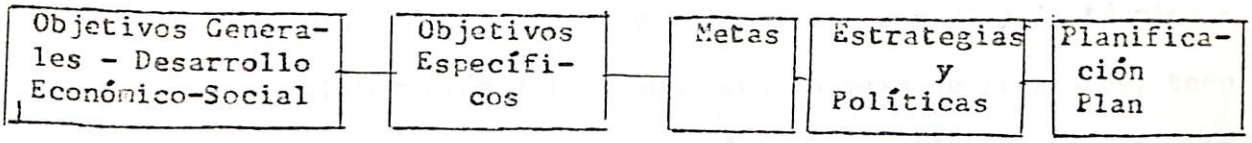
Entre otros se pueden citar los de apoyo por parte de sus funcionarios y los de alta jerarquía, los organizativos con definición de una clara disposición, líneas de autoridad y responsabilidad; los de participación de parte de los funcionarios competentes y ejecutores del presupuesto, en su elaboración, para que de esta forma, sean justas las metas y objetivos que deben cumplir los de Realismos y Objetividad, por cuanto los presupuestos no son sólo predicciones sinó además programas de acción que deben basarse en una experiencia pasada y en las condiciones futuras en que se desarrollan las respectivas actividades.

La sobreestimación y subestimación de las cifras del presupuesto, supone en la Empresa Privada desaliento, frustación y facilismo, en la Empresa pública o en el mismo Estado accionada sobre ingresos y gastos, produce los superavit presupuestarios, que conjugados con el fiscal y de tesorería son anunciados a boca llena por los jactanciosos funcio

narios y el mismo Gobierno de turno; los de comunicación plena que posibiliten un adecuado sistema de información contable, que casi siempre es conjurado por caducos y obsoletas prácticas, usos y costumbres convertidos en la teoría de nuestras contabilidades actuales y que impide disponer de objetivas y precisas estadísticas, como fuente vital de información en la formulación y control del presupuesto; las de oportunidad en su presentación y ejecución , pues es de acá, donde dependen la acertada y pronta ejecución, evaluación y control, que permita con versatilidad sortear los múltiples obstáculos que se nos presentan. Principio éste, que se cumple en parte en el área privada, menos aún en la estatal, cuando se es muy claro y en especial el caso colombiano el uso de la práctica presupuestal basada en el Período Fiscal ó Presupuesto Jurídico o de Competencia o de Causación, que casi siempre se opera con una gran demora en la presentación de los resultados de la ejecución, pues muchas veces ésta excede el año fiscal y se prolonga un lapso que puede ser inclusive de un año. Pues permite incorporar los ingresos con base en los reconocimientos y no en los recaudos efectivos y el registro de los gastos con base en las órdenes de pedidos o autorizaciones de pago y no en las erogaciones efectivas.

Por último plantearé los de Flexibilidad, para adecuarse a las circunstancias cambiantes del Entorno económico, - los de Comparación y Evaluación de resultados, por cuanto el presupuesto es el instrumento de control y éste se establece a través de confrontaciones de cifras reales y estimadas, con el doble fin de analizar los resultados no sólo financieros sino también económicos, sociales, políticos, al interior de la empresa o Estado. Como sus efectos externos y la propia actuación de los funcionarios que hicieron posible o nó las metas y objetivos trazados inicialmente; los de orientación hacia las metas y objetivos que deberían formar como un todo, parte integral de la estructura de Planificación y control empresarial; digo, debería porque en especial en las empresas estatales y el mismo Estado propugnan, por planear sólo en los libros y no controlar, porque a lo mejor la acción fiscalizadora - daría unos resultados no esperados ni queridos; peculado, chanchullos, utilizaciones indebida de fondos, sobornos, etc., en el caso que solamente lo Penal y de mayor envergadura por sus efectos nocivos sobre la sociedad y que se debieran castigar penalmente como los del casi o nada aporte al Desarrollo local, regional o nacional, incrementos del desempleo, aceleración de la inflación por el inescrupuloso aceleramiento del gasto público, concentración del ingreso por efectos del reparto y beneficio que unos pocos -

manipulan hacia sus arcas, paralización de la producción en unos sectores que no congenien con el eje central de intereses del Gobierno de turno, ni mucho menos con los sectores que van de su mano, etc. Mucho menos esperan que les propongan el siguiente modelo de metas y objetivos, que se deben derivar de losgrandes propósitos de desarrollo empresarial o en el caso estatal de los de desarrollo económico y social consignado en los mismos planes:



Que si en la empresa privada son de utilidad con cierto costo y a veces contribuyen al desarrollo de la localidad, los estatales son aparentemente de Bienestar Social, porque siempre son de tipo elitista y clientelista que no permitirán la participación de la burocracia a lagran mayoría o a la misma masa del pueblo. Y que no se diga que no fueron consignados estos propósitos, porque el mismo gobierno en el caso colombiano, lo atestigua en el artículo 2o. de su Decreto No. 294 de 1973, que viene a configurar la actual estructura del sistema presupuestal colombiano y que lo debemos tomar como referencia en el análisis del caso particular del Departamento de Nariño.

4. Estructura actual del sistema presupuestal Colombiano.

Dicho Decreto reza textualmente así: " El Presupuesto general de la Nación, será instrumento para cumplir las metas y objetivos, fijados en los planes y programas de Desarrollo Económico y Social en los planes de inversiones públicas y debe ser presentado de manera que indique las funciones, programas y proyectos del Gobierno Nacional".

En éste se plantea la existencia de un instrumento superior donde se fijan los objetivos de mediano, corto y largo plazo del desarrollo económico y social y la técnica de elaboración del presupuesto en base de programas, todo para una acertada formulación y ejecución presupuestarias.

Pero ninguno de estos aspectos se cumple en nuestro país, ya que no se involucran en la formulación de la política del gasto, limitándose la gestión financiera del gobierno a formular el presupuesto y a ordenar en cierta forma el gasto. Estamos pues a nivel nacional, en la primera y bastante obsoleta etapa del desarrollo financiero público, donde la esfera de acción es muy estática, al quedarse en la atención de unos pequeños problemas relacionados al gasto máximo, aprobado por las respectivas dependencias gubernamentales y a la regularización y economía de este gasto.

Los mínimos criterios administrativos que establezcan las

mejores formas de realizar tareas, fijar funciones, sistemas de evaluación de la gestión oficial, establecer parámetros de medida que aún no han sido considerados en el país.

5. Problemas en que se debate.

a) Ausencia de decisión y voluntad política para hacer efectivas las reformas administrativas y vigilar su cumplimiento. Porque la organización existente del gobierno, aún frente a la reforma administrativa de 1968, tiene profundas raíces históricas, que han convertido el uso y la práctica en leyes y teorías financieras estatales, atiborradas de inútiles papeleos, altos índices de burocracia, que conforman un rígido modelo de Max Weber, que ni el más decidido Presidente se compromete a cambiar radicalmente.

b) Es un sistema producto del transplante de modelos y técnicas foráneas, pues es una aplicación colonial heredado y destinado sólo al control del "detalle minucioso" y de procesos contables regularmente definidos, que no permiten una labor adecuada. Sistema al que se le han tratado de implementar técnicas británicas, por ejemplo y que no dá cumplimiento en nada a su objetivo definido, como instrumento de política económica; es por ésto necesario que se adecúe a las condiciones específicas del país.

c) Las fuentes de información no son las más propias para establecer los estimativos de ingresos y gastos, no sólo porque existen retardos considerables en su entrega, sino además por una marcada desvinculación del sistema contable y la contabilidad Nacional.

No utiliza en ningún caso criterios innovadores como la misma relación del costo-beneficio, que al considerarla sería cambiar la óptica de la política de presupuesto y adecuar el sistema a las mismas cuentas nacionales; pues no es desconocido que estas políticas se enfocan sólo a determinarse los superávit ó déficit de cuenta corriente y el financiamiento necesario. No existe en realidad mediciones del Costo-efectividad, con la finalidad de establecer la calidad del desempeño administrativo, ni mucho menos estadísticos fiscales confiables, por lo tanto la contabilidad se ha desarrollado a través del tiempo. independientemente de las políticas y principios administrativos pertinenentes, sólo se limitó a crear unas cuentasde asignación para cumplir con los aspectos de la contabilidad, se extendió a - clasificaciones inadecuadas de las cuentas que no permiten en ningún momento evaluaciones económicas y sociales de - las operaciones estatales y le impartió al presupuesto uniformidad, demasiada legalidad y exactitud de las transacciones, al menos eso dice, pues la realidad es otra; las

técnicas de control son engorrosas, anticuadas con autorizaciones y procedimientos en la gestión de sólo desembolsos, registros de ellos y de ingresos pero nada hace por medir costos.

d) Además de lo anterior señalaré otros problemas con la Perversidad Fiscal, o sea los conflictos creados entre las políticas que fijan las diversas dependencias en la administración pública. Existe una fragmentación presupuestaria excesiva, que no se basa en la planificación del gasto público a largo plazo, que utilice más consistentemente criterios de política económica basados en la planeación del desarrollo económico y social, que determinan como la labor del gobierno a nivel presupuestal y fiscal no corresponda a los grandes propósitos nacionales.

e) La relación de gastos y rentas es poco consistente.

f) Las decisiones de gastos son tomadas sin la debida consideración de efectos y consecuencias financieras que pueden generar.

g) Descoordinación entre las dependencias y organismos que intervienen en la dirección de la economía.

h) Los presupuestos se han elaborado consuetudinariamente a nivel global y no de sectores, subsectores, ramas productivas, empresas, etc. que no posibilitan evaluaciones

indicativas y directivas.

Es por todo lo anterior, que es vital realizar una evaluación de las finanzas públicas (3) donde el punto de vista socio-económico y financiero con la finalidad de determinar elgrado de alejo, la gran brecha entre el sistema presupuestal y la realidad del país colombiano, donde se inserta, porque es acá donde se podrá determinar los resultados deldesempeño estatal, los efectos de las políticas fiscal y presupuestal, sobre el desarrollo económico nacional, el grado de contribución a la solución de ingentes problemas nacionales de empleo, nivel de vida, desnutrición educación, salud, inflación, producción, etc. Además efectos hacia atrás y adelante, de tipo no sólo directo, sinó también indirecto, positivos, negativos, tangibles, que es el objetivo de la presente tesis referida, ya a un marco específico, el Departamento de Nariño.

B. Presupuesto Departamental.

Observamos en primera instancia las variadas conceptualizaciones que se han dado por diferentes autoridades y por instituciones internacioanales, nacionales, colombianas y regionales en el De-

(3) Rosas Vega Gabriel. "Metodología para la evaluación de la actividad fiscal del Gobierno". Revista Universitas Económica No. 4-1978.

partamento de Nariño:

Para las Naciones Unidas, un presupuesto es un sistema que se refiere a las realizaciones de un gobierno, más que a sus adquisiciones, por cuanto éstas son los medios para alcanzar aquellas. Entre las realizaciones pueden estar las de infraestructura física, salud, educación, servicio; entre los medios, los equipos, instrumental, personal que no siempre guardan relación entre sí, o sea, la combinación medios-realizaciones.

El presupuesto por programas y actividades, esboza y se presenta en base de las labores que deben realizarse, los objetivos específicos y de los costos que implican. Por otro lado, labores propuestas, sus objetivos y costos se formulan en función de metas a largo plazo del propio Desarrollo Económico.

Las características de un buen sistema presupuestal son planteadas por las Naciones Unidas de la siguiente manera:

- El sistema debe facilitar la cuantificación y cualificación de los costos totales relacionados a la obtención de los objetivos.
- Permitir estipular las diferentes alternativas para la obtención de un determinado objetivo.
- Establecer comparaciones y evaluaciones del Insumo-Producto de los Programas.
- Delimitar los objetivos de cada partida de gastos con la finalidad de permitir un acertado análisis de Costo-Beneficio. (4)

(4) Ob. Cit.

Aurelio Camacho Rueda en su obra "Hacienda Pública", dice: "El Presupuesto como parte tan importante de la Hacienda Pública, que formula la reglas básicas del recaudo y del empleo de las riquezas públicas en la satisfacción de las necesidades de la Comunidad" (5).

Situación semejante plantea Abel Cruz Santos en su obra Finanzas Públicas: "Las nuevas funciones del Estado, en los campos social y político, le dan máxima importancia en nuestra época al tema del presupuesto que no es ni puede ser, obra de imaginación. Porque es la síntesis de la Economía de un país, expresión de sus instituciones y de su organización administrativa, de la riqueza pública y privada, de su riqueza potencial..... tiene hoy una triple finalidad: Política, fiscal y económica. La adecuada coordinación de esos tres elementos - que no siempre coinciden, es la meta de los dirigentes de las finanzas públicas, y de quienes participan en la elaboración, discusión y ejecución de la ley de hacienda". (6).

Observando la conceptualización a nivel regional, en nada se diferencia por cuanto análogas apreciaciones hace el Código Fiscal del Departamento de Nariño (7) "El Presupuesto es instrumento de desarro-

---

(5) Camacho Rueda Aurelio. Hacienda Pública, 3a.Edición.Univ. Exter. Colombia. 1977.

(6) Cruz Santos Abel, Finanzas Públicas, Bogotá, 1968.

(7) Código Fiscal (D.No.745 Nov.30/77)Gobernac. Nariño. Imp.Dptal. Título II - Cap. I - Art. 28.

llo económico y social consignado en un acto administrativo, mediante el cual se computan anticipadamente las rentas e ingresos y se autorizan los gastos públicos para un ejercicio fiscal determinado conforme a los planes y programas de desarrollo económico y social del Departamento".

Una vez expuesto las diferentes conceptualizaciones en los distintos niveles, hasta descender al Departamental nuestro objeto, Nariño, es preciso intronizar un análisis crítico del Presupuesto Departamental, en especial de sus ingresos, gastos, ejecución presupuestaria, los déficit y superávit; además, determinar el control no contable, sí elpresupuestario como correctivo a la burocratización, ampliando de paso los efectos sobre el Desarrollo Económico con una mayor acción sobre los gastos de inversión, instrumento de estabilización económica regional y solución a los ingentes problemas en que se debate el Departamento.

Ingresos y Gastos Públicos Departamentales.

Iniciaremos este análisis con la problemática del gasto público, por cuanto es éste el que tradicionalmente y jurídicamente ha constituido la base fundamental del cálculo de los ingresos muy conservadores al inicio del período fiscal y bastante liberales a finales del período para cubrir los gastos ambiciosos o mostrar superávit fiscal, ambos casos beneficiosos.

Plantearemos como el gasto público se constituye en el pilar del

despilfarro y el sostén de la burocratización del Estado, bajo el velo del gasto en funcionamiento y en detrimento del gasto en inversión, tan golpeada por los gobiernos de turno y sin claros, - reales y objetivos efectos sobre el Desarrollo Económico-Social de la región y menos como medio estabilizador.

Es por ésto, que comenzaremos analizando los problemas de la Planeación y Ejecución del Gasto Público en el Departamento de Nariño.

1) El Gasto Público.

Siendo las Finanzas Públicas de los Departamentos un ápice de las Nacionales Colombianas y en particular la planeación y ejecución del gasto público, originados en las Costitución y el propio Decreto Extraordinario 294 de 1973, con algunas adecuaciones propias pero que en esencia no varían su parte sustantiva y procedimental como es la clasificación con criterios no muy claramente definidos y cambiantes del gasto en inversión y funcionamiento, plantearemos como a nivel regional se hacen los vacíos extensivos.

Se ha tomado como período de análisis, la década de los setenta suficientemente amplia como para posibilitar unas acertadas conclusiones al respecto y asociar los fenómenos detectados con - aspectos estructurales de las finanzas Públicas del Departamento.

Es apenas lógico, que en estos precisos momentos en que se desarrolle el presente estudio, se estén dando los primeros pasos muy embrionarios por cierto, de la tan sonada Reforma de las Finanzas Públicas Colombianas, aún sea a nivel de la sóla reunión del Consejo Directivo de la misión Bird-Wiesner- conformada por el profesor canadiese Richard Bird y el Jefe de Planeación Nacional, Eduardo Wiesner Durán, que planterá la Reforma bajo la óptica de sus apreciaciones: "Quienes presiden la misión, son partidarios de limitar la tasa de expansión de los gastos de funcionamiento, para abrir la oportunidad a una mayor inversión pública y facilitar el sano uso del financiamiento externo". (8).

Muy sana y loable aparentemente dicha apreciación porque si bien estamos totalmente de acuerdo en que se debe controlar y reducir el gasto burocrático y reasignar estos recursos a un renglón de mayor efecto en el Desarrollo Económico, como lo es la inversión pública; no nos identificamos y estamos en desacuerdo con esa apertura liberalizante al capital foráneo; será acaso la petrificación de la dependencia financiera y económica del capital monopolista cuando textualmente dice: " el sano uso del financiamiento externo" y que más adelante ratifica en la expresión supuesta y condicionada "Si se reconoce y acepta que es casi imposible lograr una contribución decisiva del sector fiscal a la estabilización,

(8) Reforma General en Finanzas Públicas "El Espectador", abril 21/80.

el Plan de Integración propone que elevemos el nivel de la inversión pública hasta donde sea posible hacerlo, ya que el límite monetario ideal es inalcanzable dentro de la realidad política de nuestro medio". (9)

Qué claro sofisma de distracción convierte dicha conclusión, porque la inversión tiene sus efectos estabilizadores es cierto y la misión lo afirma "Quien ha jugado un papel contraccionista no ha sido el gasto público en general, sino la inversión pública en particular". Y si ella forma parte integral de la política presupuestal y fiscal, más por sus claros efectos sobre la economía, con mayor razón tendrá o será uno de los instrumentos de estabilización monetaria en el control inflacionario; otro cosa es que la misión planteé la reforma de la Finanzas Públicas con los brazos abiertos al capital financiero de ultramar: aún a sabiendas de que pueden existir y buscarse niveles monetarios aceptables, se recomienda invertir hasta la saciedad, quizá con serios problemas sobre la economía nacional, más si no se tienen planes integrales de inversión pública que es lo más probable, quizá polaricemos más aún, el desarrollo económico del país y acentuemos con mayor razón la brecha.

Señores de la misión, es que ustedes saben muy bien que la recomendación del P.I.N. invertir hasta el cansancio y el mismo plan

(9) Ob. Cit.

son elaborados en base a los dictámenes del Banco Mundial, con - preciso y definido juego de intereses extranjeros, o acaso, quiénes son los principales accionistas del Banco? Pues países de la órbita imperialista, ansiosos de exportar sus capitales a centros de mayor cuota de ganancia. Espero que la reforma sí irrigue los frutos que siempre se han esperado y de lo cual me ocupo en el - presente análisis.

Problemas del Gasto de Inversión

En general las Contralorías y para nuestro caso, la Departamental usualmente juzga la ejecución presupuestal, por la simple comparación de las partidas de los gastos de funcionamiento e inversión con las de rentas y recursos de capital, sin ningún ulterior y exhaustivo análisis explicativo de lo que esconden dichas cifras.

Observemos por ejemplo el cuadro siguiente. (No. 1.)

CUADRO No. 1

GRADO DE EJECUCION DEL PRESUPUESTO DEPTAL. DE NARIÑO

(Miles de Pesos)

1970 - 1979

Rubro / Años	Presupuesto (a) Definitivo	Costos de (b) Inversión y funcionamiento	% (c)
1970	119.626	114.553	95.8
71	139.627	157.988	113.1
72	164.732	173.459	105.3
73	178.046	96.262	54.1
74	160.595	145.078	90.3
75	164.465	210.155	127.8
76	197.240	132.091	67.0
77	231.935	196.111	84.5
78	275.809	232.902	84.4
79	382.487	311.480	81.4

(a) - (b) - Datos tomados de los informes financieros de la Contraloría Departamental.

(c) - Datos calculados (b/a)

En él se puede destacar que el presupuesto se ha ejecutado en 3 de los 10 años analizados por encima de la respectiva suma apropiada para gastos y en los 7 restantes por debajo de dicha suma, o sea, en unos años se ha ejecutado más de lo previsto producien-

do déficit presupuestal y en otros todo lo contrario; talvez originado en políticas de austeridad del gasto público, o simple - exhibiciónismo de buen manejo, al reflejar unos superávit que acreditarían a los funcionarios como óptimos administradores, pero sin carácteres de un verdadero análisis de alternativas de gastos, quizá en perjuicio de suspender unos proyectos o nunca iniciar - otros que de tiempo atrás son de alta prioridad.

Analisemos a continuación y en forma más desagregada otros indicadores, como el de la PARTICIPACION DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO E INVERSION en el gasto público (Cuadro No. 2). Desentrañando la política de burocratización de la Administración Pública, que tradicionalmente se ha intensificado, agravado y acentuado con e claros desestímulos a la inversión para infraestructura física, servicios públicos, necesidades básicas, Educación, Salud, Nutrición, etc. y si lo hace es en forma contraproducente y sin relación a la Política Económica y al mismo Plan de Desarrollo, menos aún a metas y objetivos específicos.

CUADRO No. 2.

PARTICIPACION DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO E INVERSION EN EL GASTO PUBLICO DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO.

1970 - 1979

Gasto / Año	(a) Funcionam. (miles de pesos)	(b) Inversion (miles de pesos)	(c) Total (miles de pesos)	(d) Funcion. %	(e) Inver. %	(f) Total %
1970	99.009	15.544	114.553	86.4	13.6	100.0
71	145.892	12.096	157.988	92.3	7.7	100.0
72	154.932	18.527	173.459	89.3	10.7	100.0
73	75.464	20.798	96.262	78.4	21.6	100.0
74	121.183	23.895	145.078	83.5	16.5	100.0
75	192.230	18.035	210.155	91.4	8.6	100.0
76	120.304	11.787	132.091	91.1	8.9	100.0
77	132.015	64.096	196.111	67.3	32.7	100.0
78	216.599	16.303	232.902	93.0	7.0	100.0
79	277.977	33.503	311.480	89.2	10.8	100.0

(a) - (b) - (c) Datos tomados de los informes financieros de la Contraloría Departamental.

(d) - (e) - (f) Datos calculados d = a/c; e = b/c; f = d + e.

Ahora, con relación al presupuesto del Cuadro No. 1, tendremos una p participación de gastos de funcionamiento e inversión ajustada a la PONDERACION EJECUTORIA para la misma década, reflejando la participación real en cuanto a lo ejecutado se refiere. Para ello utilizaremos

el índice de ejecución dado en porcentaje y los indicadores del gasto en funcionamiento e inversión de sendos cuadros anteriores.

CUADRO No. 3.

PARTICIPACION REAL DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO E INVERSION DEPARTAMENTO DE NARIÑO (AJUSTADA A LA EJECUCION PRESUPUESTAL)

1970 - 1979

GASTOS Año	(a) Funcionamiento %	(b) Inversión %	(c) Total Costo Público %
1970	82.8	13.0	95.8
71	104.4	8.7	113.1
72	94.0	11.3	105.3
73	42.4	11.7	54.1
74	75.4	14.9	90.3
75	116.8	11.0	127.8
76	61.0	6.0	67.0
77	56.9	27.6	84.5
78	78.5	5.9	84.4
79	72.6	8.8	81.4

(a) Dato calculado (columna (d) del Cuadro No. 2 por columna (c) del Cuadro No. 1).

(b) Dato calculado (columna (e) del Cuadro No. 2 por columna (c) del Cuadro No. 1).

(c) Dato calculado (columna (f) del Cuadro No. 2 por columna (c) del Cuadro No. 1).

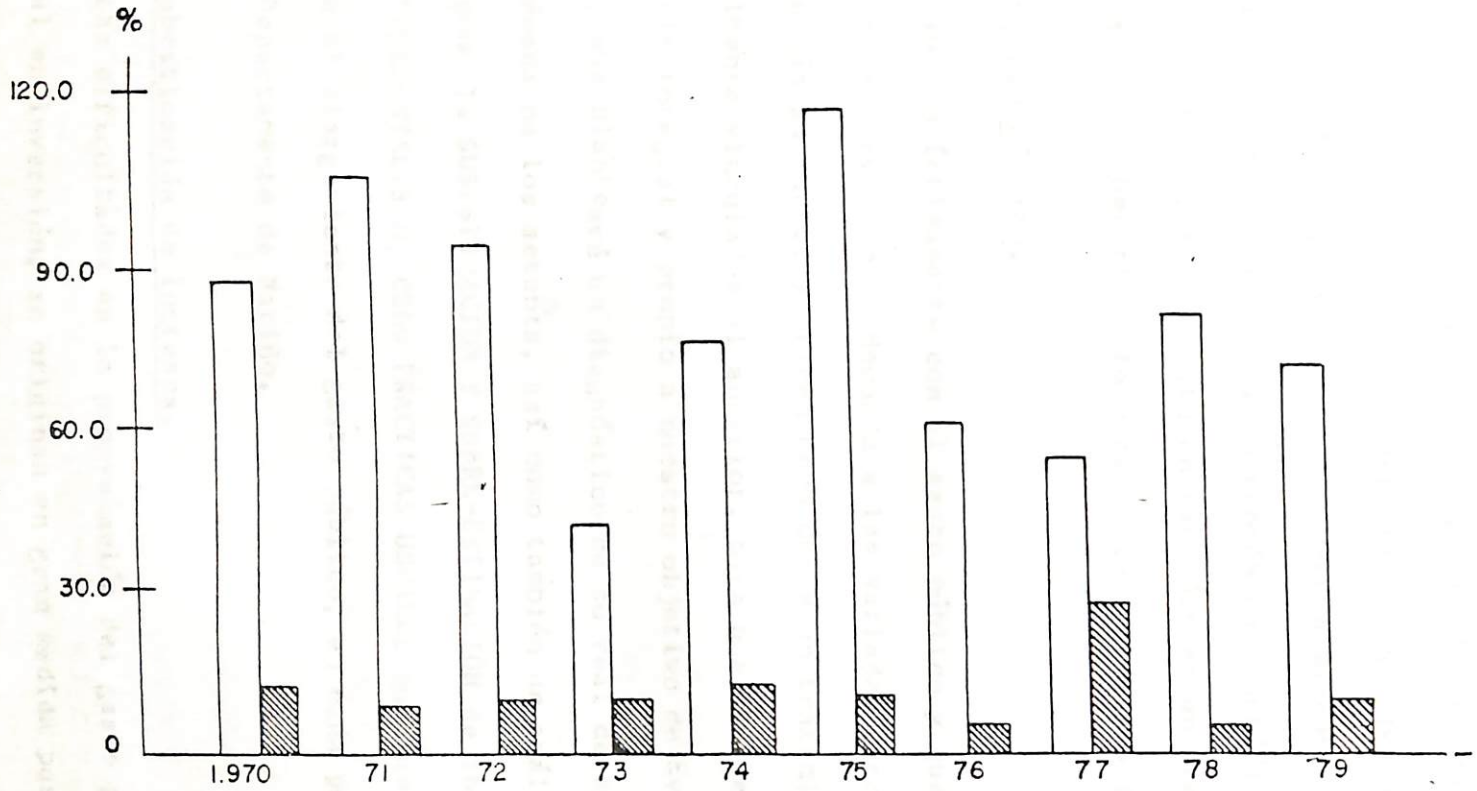
Como podrá observarse, la ejecución del presupuesto departamental presenta un gran desfase en cuanto a la función económica y social que debe cumplir, ya que no existe una verdadera planeación del gasto público, que trate de revitalizar y constituir una verdadera inversión integral para el desarrollo, (gasto en inversión sólo del 13.8% promedio decadal). Cada vez, se agudiza más la - brecha del gasto, que dá explicación suficiente al por qué de la Concentración y Polarización en lo atinante al funcionamiento del APARATO BUROCRATICO ESTATAL (86.2% promedio decadal) algunos han dado en llamar al Estado, como el mayor empleador. Será acaso una meta de empleo o cumplimiento de cuotas políticas partidistas?, con funestas consecuencias sobre la economía, cuando no se dá cumplimiento eficiente y totala proyecto de alta prioridad; sólo en algunos casos y cuando los intereses creados, presionan grupistas tráfico de influencias, juego de solicitudes e inhibiciones gubernamentales logran expandir el gasto en inversión (en el Cuadro - No. 2, ver año 1977 = 32.7%), el autorizar alguna licitación de Proyecto de beneficio propio en aras de una buena imagen política que augure para sí un voluminoso electorado cuando más su iniciación para que posibilite registro contable y casi siempre poder engrosar las filas de las Obras inconclusas. Proyectos Improductivos que tan grandes pérdidas traen al país.

Parece que la Reforma que se estudia en este momento si se aprueba y no tiene muchos tropiezos políticos, trate de equilibrar un poco

el gasto Público en sus dos rubros básicos "Funcionamiento e Inversión". De la década muestral, se han podido sacar conclusiones tan acertadas, pues son clarividentes dichas cifras; en su totalidad la participación del gasto en funcionamiento, supera en gran medida la del gasto de inversión (ver Gráfica 1), y en algunos años, gobiernos más interesados en dar una mayor participación política, abandonan a sabiendas la función básica del presupuesto y dejan de lado la inversión y el gigantismo de los problemas y necesidades sociales; será acaso que están ciegos y sordos, o talvez se hacen?; lo que sí estoy seguro es que la gran masa no lo está. Concretamente tenemos en el Cuadro No. 3, el caso de los años 71, 72, 75, donde se cristaliza este tipo de posiciones de los funcionarios estatales y donde se visualiza con mayor claridad la brecha de que hablamos.

Es así como el Gobierno Departamental de Nariño, no dá a los Proyectos de inversión el respaldo que merecen desde un principio del ciclo presupuestal, sino que los relega a un plano de imprevistos y de gasto contingente. El riesgo, la incertidumbre y el carácter residual con que se les quiere investir, desestimula el esfuerzo de planeación; unido a ésto, la multiplicidad de oficinas y duplicidad de trabajos, gestiones burocráticas interminables y la consuetudinaria demora en los pagos, crea desconfianza en los contratistas, demora las obras, deterioro de los proyectos iniciados y en ejecución y una elevación sintomática de costos que sufragará

PARTICIPACION REAL DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO E INVERSION DEL DEPTO. DE NARIÑO. (Ajustada a la ejecución presupuestal).



(*) GRAFICA ESTABLECIDA EN BASE A LOS DATOS DEL CUADRO Nº 3 (Funcionamiento e Inversión)

en última instancia los potenciales beneficiarios.

Si a lo anterior, combinamos la característica de que en muy alto grado, el gasto en inversión está financiado por Créditos Externos. En tales créditos, los desembolsos están supeditados a cumplir una cantidad de requisitos de tipo económico y jurídico; además, en no pocas ocasiones, se constituyen tan sólo en un reembolso de los - gastos por el Departamento pagados como recursos propios.

2. El Ingreso Público.

Relacionado íntimamente con el gasto público y que le permite toda vez una supervivencia adecuada a las variadas circunstancias; siendo además su fuente y origen debo darle un tratamiento y análisis totalmente vinculados al anterior, para que así se convierta en un estudio integral y propio a nuestro objetivo de Evaluación. Es por ello, que plantearé un diagnóstico de su real desenvolvimiento en la década de los setenta, así como también un análisis de fenómenos como la SUBESTIMACION Y SOBRE-ESTIMACION de ingresos y el mismo INCREMENTALISMO, COMO PRACTICAS USUALES que dan respuesta concreta al alargamiento del gasto público, en cada período fiscal - del Departamento de Nariño.

a) Subestimación de Ingresos.

Las dificultades en la programación del gasto público y en especial en inversión, se originan en gran medida por la tendencia a subestimar los ingresos al iniciar el período fiscal, más precisa-

mente en el momento de aprobar el presupuesto, por lo que es un mal estructuralista.

El problema, comienza cuando en todos los años, el presupuesto Departamental aprobado por la Asamblea es objeto de importantes ADICIONES que muy claramente podemos observar en el Cuadro No. 4.

CUADRO No. 4.

ADICIONES Y PARTICIPACION EN EL PRESUPUESTO DEPARTAMENTAL DE NARIÑO

1970 - 1979

Rubro / Año	(a) Presupuesto Definitivo (Miles pesos)	(b) Adiciones (Miles pesos)	(c) Participación %
1970	119.626	11.031	9.2
71	139.627	16.902	12.1
72	164.732	23.993	14.6
73	178.046	2.168	1.2
74	160.595	(14.668)	---
75	164.465	25.711	15.6
76	197.240	13.809	7.0
77	231.935	22.009	9.5
78	275.809	39.958	14.5
79	382.487	96.901	25.3

(a) - (b) Datos tomados de los Informes financieros de la Contraloría Departamental.

(c) Datos calculados (b/a).

Según él, puede observarse como en 8 de los 10 años analizados, las adiciones presupuestales representaron casi el 13.6% en promedio del presupuesto definitivo. El índice más bajo de todo el período fué el de 1973 con 1.2% y el más elevado fué el de 1975 con el 25.3%. El año de 1974, presenta una reducción en las adiciones, por cuanto en este año que la Nación decidió girar directamente a los municipios la participación en ventas (venía haciéndose por el Departamento). Ahora, estos indicadores hubieran sido más elevados si en lugar del presupuesto definitivo, incluyéramos como base el presupuesto inicial que de por sí es más bajo (presupuesto inicial = Presupuesto definitivo - adiciones).

Con la finalidad de corroborar el problema es preciso observar - como se comportan los ingresos Efectivos (Recaudos) que percibe el Departamento frente al presupuesto inicial. (Cuadro No. 5).

CUADRO No. 5

INGRESO EFECTIVO FRENTE AL PRESUPUESTO INICIAL DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO

1970 - 1979

Rubro / Año	(a) Presupuesto inicial (miles de pesos)	(b) Efectivos (Recaudos) (Miles pesos)	(c) Subestimación de Ingresos %
1970	108.595	124.673	87.1
71	122.725	139.864	88.1
72	140.739	177.696	79.2
73	175.878	123.716	142.2
74	175.262	147.061	119.2
75	138.754	193.131	71.8
76	183.431	213.367	86.0
77	209.926	250.683	83.7
78	235.851	255.010	92.5
79	285.585	376.822	75.8

(a) - (b) Datos tomados de los informes financieros de la Contraloría Departamental.

(c) Datos calculados (a/b)

De donde se deriva, que excepto dos años (73 - 74) el presupuesto inicial de ingresos, fué inferior a los ingresos efectivos (Recaudos), reflejo claro de la subestimación inicial de ingresos.

El año de 1973, presenta un caso anómalo - Déficit rentístico -

del orden de 29.7% de reducción de rentas en varios de los rubros de ingresos departamentales. Debido no a ingresos dejados de percibir, sino mas bien, a errores de estimación del presupuesto de ingreso, por cuanto los gastos no rebosaron esta cifra, si estuvieron muy por debajo (96.262, Ver Cuadro No. 1).

La subestimación de los ingresos se ha derivado tradicionalmente de la tendencia conservadora en el cálculo de los ingresos, que no sólo tiene su origen en la incertidumbre y dificultad de algunos rubros, sino en especial en las normas fiscales que pretenden marginar las cifras estimadas a un pequeño intervalo ($30\% \leq X \leq 10\%$) que en nada refleja la realidad Económica Regional, ni mucho menos las Finanzas Públicas Departamentales, cuando trata de llevar su comportamiento al análisis netamente intervalar, sin consultar las diferentes variables presupuestables, tanto económicas, como sociales y políticas, que irían a determinar en última instancia el monto de los Ingresos a Recaudar, en función de las metas de la Política Económica y de los objetivos del Plan para el Desarrollo del País y la región en particular.

Además, el principio del "Equilibrio Presupuestal" planteado por la misma constitución, implementado por el Estaturo Orgánico del Presupuesto, presupone subestimación de ingresos cuando dice que los gastos y los ingresos deben ser iguales en el presupuesto, por ello, que en un principio un cálculo de ingresos iría acompañado de una apropiación de igual valor para gastos; dejando de la

do y pensándolo que se desconocen las EMERGENCIAS PRESUPUESTALES (Compromisos no previstos, aumentos salariales, gastos adicionales, mayor burocratización), que son bastante voluminosas y representativas en el presupuesto, ya que en un inicio chocan con cifras conservadoras de ingresos, que luego deben ampliarse al final para dar paso muchas veces a exhorbitantes gastos públicos, constituyéndose en el otro lado de la moneda: LA SOBRE-ESTIMACION DE INGRESOS.

b) Sobreestimación de Ingresos.

Con el análisis anterior se logró establecer como el proceso presupuestal, en el comienzo subestima los ingresos (Entradas) y que luego al final con la ejecutoria del presupuesto, o sea a través de los verdaderos gastos realizados (salidas), se observa que los ingresos para poder responder a estas erogaciones cada vez en aumento, deben estirarse o mejor sobreestimarse para el período final en sumas que sobrepasan los cálculos iniciales. Toda vez, que el informe financiero final refleja un acertado cumplimiento de obligaciones, buen manejo de las finanzas departamentales y un merecido superávit fiscal, al gran esfuerzo de "austeridad" materializado no en el control y evaluación de alternativas de ejecución con miras a prioridades económico-sociales, sinó como resultado del manipuleo y juego de cifras (infladas unas, reducidas otras, por cortes de cuentas unas veces anticipados, otras postergados)

Ovservamos este síntoma al analizar el comportamiento de los ingresos efectivos percibidos por el departamento, frente al presupuesto definitivo (Cuadro No. 6). Elaborado en base a los Cuadros Nos. 4 y 5.

CUADRO No. 6.

INGRESO EFECTIVO FRENTE AL PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO.

1970 - 1979

Rubro / Año	(a) Presupuesto Definitivo (miles pesos)	(b) Ingresos (Miles pesos) Efectivos (Recaudos)	(c) Sobreestimación de Ingresos (%)
1970	119.629	124.673	96.0
71	139.627	139.364	100.2
72	164.732	177.696	92.7
73	178.046	123.716	143.9
74	160.595	147.061	109.2
75	164.465	193.131	85.2
76	197.240	213.367	92.4
77	231.935	250.683	92.5
78	275.809	255.010	108.2
79	382.487	376.822	101.5

(a) - (b) Datos tomados de los informes financieros de la Contraloría Departamental.

(c) Datos calculados (a/b).

Que comparativamente con el Cuadro No. 5, se observa a las claras algunos años que se encontraban inicialmente subestimados en sus ingresos públicos, son sobrestimados al final para dar respuesta abierta a los gastos, en ascenso; ésto justificado permanentemente por las adiciones anuales al presupuesto inicial. Por ello, que la fuente de la sobreestimación se encuentra en las adiciones presupuestales.

El grado de ejecución del presupuesto Departamental de Nariño (Cuadro No. 1), muestra la existencia de una íntima y estrecha relación entre los gastos públicos de funcionamiento e inversión y el presupuesto definitivo (Exceptuando los años 73 y 76). Esto no fuera posible, sino porque las apropiaciones adicionales están previamente comprometidas (se establece el compromiso de gasto y luego se pasa a realizar los ajustes del presupuesto: ADICIONES), tanto en funcionamiento (Nuevos plazos burocráticos), como en inversión (Proyectos residuales o de imagen electoral). Las adiciones se hacen además, demostrar el hecho contable de mayores recursos disponibles, con el propósito de realizar de inmediato unos gastos por igual o superior valor, con las consecuencias graves que se derivan del retraso de los giros y desembolsos respectivos

A pesar de las restricciones a los conceptos por los que se hacían las adiciones (Decreto 294), la realidad muestra que se sigue ampliando el presupuesto inicial en base al "Superávit fiscal" que tiene como componente principal el superávit presupuestal. El ex

ceso de los ingresos presupuestados sobre los recaudos.

La experiencia demuestra que por diferentes razones, muchos de los causados no son convertibles nunca en recaudos efectivos; por ello que la práctica de mantener el nivel de gasto, hace que se respalden compromisos que seguramente se reflejarán en la Tesorería, con la utilización de los ingresos causados un año en el otro. Autorizar gasto público con base en el Superávit fiscal, cuando los recaudos no han sido iguales a lo presupuestado, equivale adoptar una Planeación Financiera basada en la cartera de dudoso recaudo.

En conclusión, puedo afirmar que los recaudos utilizados en las adiciones presupuestales y en particular el superávit fiscal, tienden a sobreestimar los ingresos departamentales de Nariño y la subestimación inicial dificulta la planeación eficaz de las inversiones, la sobreestimación final se refleja en retraso de giros y desembolsos, cuyos funestos efectos se materializan en la imposibilidad de realizar Proyectos prioritarios, terminar unos, iniciar otros.

Tratando de dar solución real a estos dos problemas, en una efectiva Reforma Fiscal, que puede ser lo que en el momento se discute, se podrán a la postre y en futuras administraciones de las finanzas departamentales, iniciar menos proyectos, más rápidamente definidos, ejecutados en el tiempo oportuno y cuando las necesida

des y problemas económicos-sociales de la región así lo exigen, con el consecuente beneficio en la reducción de costos por recargo; máxime si consideramos la espiral alcista de precios de insumo y otros factores (inflación) que ocasiona pérdida del poder adquisitivo de las inversiones a medida que más se demore la realización del Proyecto. (s)

3. Deuda Pública.

Continuando con el análisis de la misma temática del ingreso, pero ya esta vez referenciado a los ingresos extraordinarios que obtiene el Departamento de manera discontínua. O sea, como dice Camacho Rueda, "se trata de ingresos necesarios en determinadas épocas, para ciertas obras, empresas o gasto y con limitaciones en el tiempo y en la forma de su obtención", (10), y por la misma importancia que revisten sus dos componentes primordiales, el Crédito Público y Los recursos Monetarios, no sólo por sus amplios efectos económicos y sociales, sinó también por el hipotecamiento gradual del Departamento.

La Deuda Pública produce múltiples efectos en la económía, que varían si es interno o externo y según sea el tipo y comportamiento del Mercado de Capitales. Con ello se interviene en la economía cambiando el rumbo de los ahorros, elevando o bajando las tasas de interés, variando el volumen y circulación monetaria, mediante

(10) Camacho Rueda Aurelio "Hacienda Pública".

expansión o contracción para daca etapa del Ciclo Económico (Algunos Economistas hoy por hoy, defienden la financiación del gasto público ordinario por intermedio del Crédito, cuando en efecto se requiere una inyección en los medios de pago, por causas de depresión); ella también ha influido en el fomento industrial, como aliciente en entradas seguras por conceptos de los papeles de aquellas representativas.

Canalizada unas veces internamente otras externamente, previa evaluación de alternativas y ventajas en un preciso momento económico, social y político de una sobre la otra; que precisamente no se cumple en la práctica cuando la deuda pública se ha convertido en ARMA POLITICA Y ESTRATEGICA, no cuenta ya, si el crédito interno es más barato que el externo, si aquél no perjudica la Balanza de Pagos como éste, etc. Lo que cuenta es que el crédito externo ha pasado a superar el interno, por cuanto los países prestamistas, en especial los industrializados, en su etapa superior capitalista (Imperialismo) y la formación del Capital Monopolista, realizan exportación de masas monetarias, como control y exportación de sus inflaciones y en busca de altas cuotas de ganancias, no representadas - en las bajas tasas de interés que cobran por el préstamo, (Insectivo Gancho promocional del capital), sino en las jugosas - ganancias reflejadas en participación en los beneficios económicos y financieros de las empresas y proyectos, desarrollados con los préstamos - obtención a nivel del Estado prestatorio, de ventajosas concesiones de exportación, hasta el exterminio de volumino

nio, de voluminosas regalías por ser aparentemente los genios de la tecnología de maquinaria, proceso y factor trabajo, de gran - parte de los productos (Regularmente bienes primarios: Minero, Petroquímicas, Hidráulicas, Termoeléctricas, etc.), que van a parar a sus economías sin ningún costo y en menores casos con ínfimos e irrisorios costos. Al lado eso sí de principal beneficio "Asegurar cada vez más los lazos de dependencia y dominio sobre el prestatario".

Claro que cada vez se hace más sútilmente con los amplios avances de la publicidad, cuando con bellos y encomiables eslogan por su aparente objetivo social, logran pasar nuestras fronteras: "La - financiación para el Desarrollo" ó cuando prodiga en soluciones para el déficit de la balanza de pagos y las desventajas que trae a los países dependientes el Comercio Internacional, anuncia a los cuatro vientos "La Financiación del deterioro del intercambio" y para realzar su imagen "bonachona" nos dan placito a los muy morosos: "La Refinanciación de la Deuda Externa" (Conversión de la Deuda), como forma de un anclaje de la dependencia y dominio y un mayor hipotecamiento, que no solucionan en nada nuestro problema de falta de recursos financieros, sino que lo agravan y postergan el desenlace fatal. Todo lo cual produce un incremento periódico de la Deuda Externa,- agravada por el problema devaluatorio de la moneda- y por qué no decirlo, de la interna que en la generalidad de los casos le sirve de muleta.

Este hipotecamiento gigantezco, manifiesto en la espiral creciente de la Deuda Pública, como ingreso extraordinario y con tendencia a ser más ordinario que los de costumbre, podremos analizarlo en el Cuadro No. 7, así como también el creciente servicio de la deuda, que a continuación presento.

CUADRO No. 7.

EVOLUCION HISTORICA DE LA DEUDA PUBLICA DEL DEPARTAMENTO DE NARINO (MILES DE PESOS).

1970 - 1979

Deuda / Año	(a) Interna (Miles pesos)	(b) Externa (Miles de pesos)	(c) Deuda Pública. Total (Miles $)	(d) Interna %	(e) Externa %	(f) Deuda Pública. %
1970	4.921	1.045	5.966	82.5	17.5	100.0
71	2.217	10.557	12.774	17.4	82.6	100.0
72	1.730	12.972	14.702	11.8	88.2	100.0
73	1.759	12.972	14.731	11.9	88.1	100.0
74	1.436	10.723	12.159	11.8	88.2	100.0
75	1.113	8.073	12.159	12.1	87.9	100.0
76	951	5.168	6.119	15.5	84.5	100.0
77	951	5.168	6.119	15.5	84.5	100.0
78(*)	1.609	4.657	6.266	25.7	74.3	100.0
79(*)	2.190	3.764	5.954	36.8	63.2	100.0
Deuda P. Decadal (≤)	18.877	75.099	93.976	20.1	79.9	100.0

(a) - (b) Datos tomados del Anuario estadístico Planeación Departamental. 1978.

(c) Datos calculados (c = a + b)

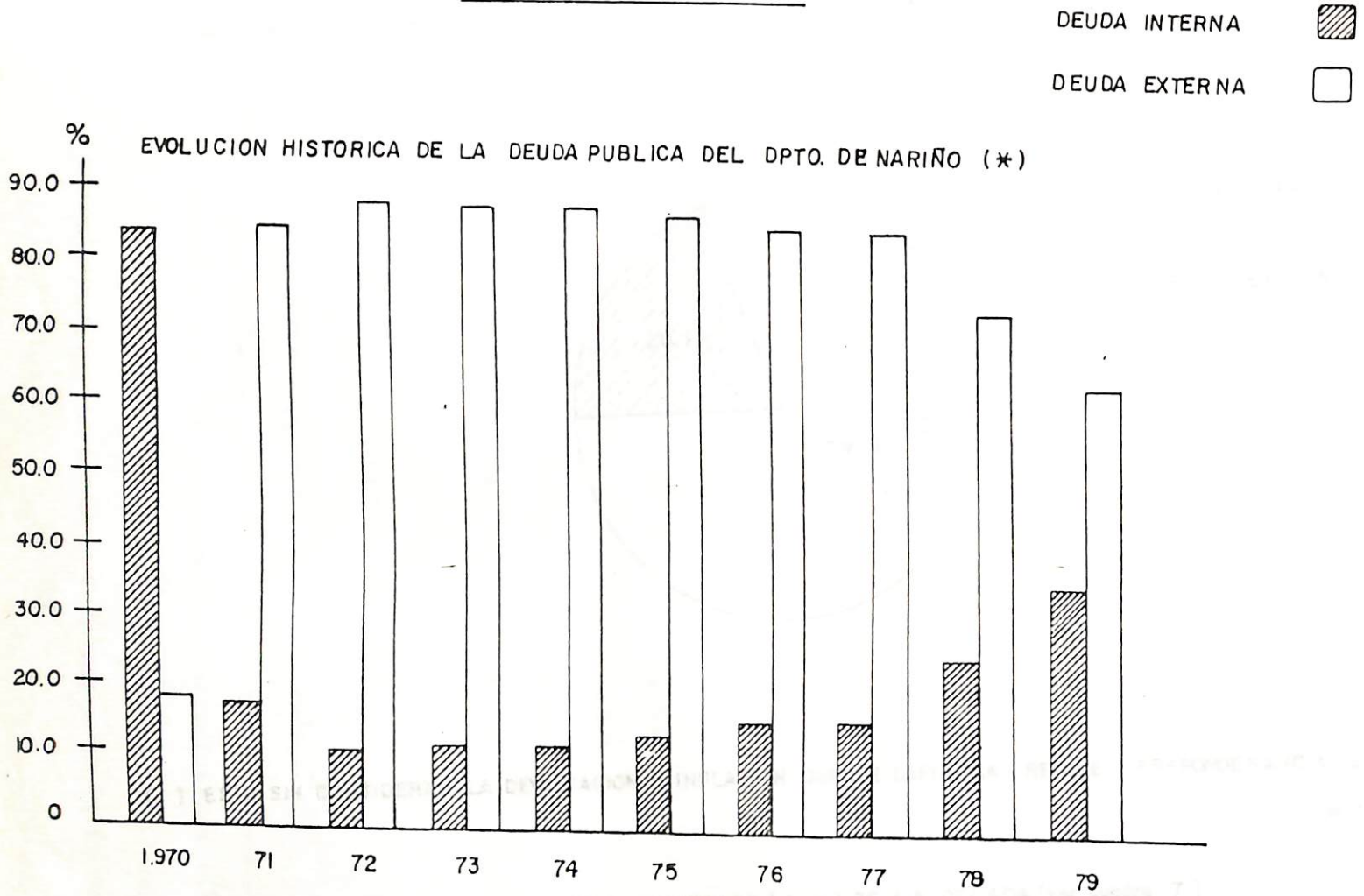
(d) - (e) - (f) Datos calculados (d = a/c; e = b/c; f = d+ e)

Como puede observarse, la evolución histórica de la Deuda Pública del Departamento de Nariño, refleja una marcada tendencia del Crédito como ingreso extraordinario, a trasladarse del interno al externo, comenzando desde iniciación de la década cuando las participaciones se invierten.

De una participación mayor del crédito interno en 1970, se pasa a una menor participación en el año 1971 y siguientes; (aunque en los años 1978 - 1979 se comienza nuevamente a dar importancia al crédito interno). Viceversa ocurre con el crédito externo, cuestión que corrobora en forma amplia las apreciaciones anotadas anteriormente, de las grandes facilidades del crédito externo ofrecidas por los países prestamistas (Grandes promesas, bajos intereses y contraprestaciones gigantezcas). Con la finalidad de visualizar claramente el hecho, el lector puede remitirse al gráfica No. 2-A y 2-B. (*); (*)

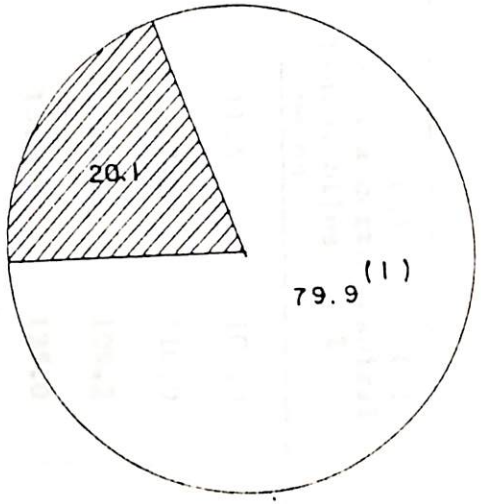
(*) Datos establecidos a partir de los datos (d - e) del Cuadro No. 7.

(*) Establecidos en base al promedio ponderado (d - e) de la década Cuadro No. 7



(*) DATOS ESTABLECIDOS A PARTIR DE LOS DATOS (d—e) DEL CUADRO Nº 7

COMPORTAMIENTO DECADAL DE LA DEUDA PUBLICA DEL DEPTO DE NARIÑO (2)



DEUDA INTERNA

DEUDA EXTERNA

(1) ESTO SIN CONSIDERAR LA DEVALUACION E INFLACION QUE LE DARIA MAS REALCE Y PREPONDERANCIA (a la deuda externa)

ver cuadros 10 y 11

(2) ESTABLECIDOS EN BASE AL PROMEDIO PONDERADO (d-e) DE LA DECADA (ver cuadro 7)

-e-

.sin

a ana

lCIO

Pero no basta dilucidar la importancia de la Deuda Externa, sin antes esclarecer su ESPIRAL CRECIENTE, a través de la década analizada y combinar la con la también no menos creciente SERVICIO DE LA DEUDA. Veamos entonces el Cuadro No. 8.

CUADRO No. 8.

SERVICIO DE LA DEUDA Y LA DEUDA A CORTO PLAZO (FLOTANTE) DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO. (11). 1970 - 1979

Rubro / Año	(a) Deuda a corto plazo. Miles de pesos	(b) Espiral %	(c) Servicio Deuda Miles de pesos	(d) Espiral %
1970	11.554	100.0	---	---
71	12.713	110.0	1.501	100.0
72	12.616	109.2	1.556	103.7
73	15.603	135.0	1.316	87.7
74	21.842	189.0	3.342	222.7
75	28.618	247.7	4.707	313.6
76	30.117	260.7	---	---
77	30.117	260.7	7.651	509.7
78 (*)	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
79 (*)	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.

(a) - (c) Datos tomados del Anuario Estadístico- Planeac.Dptal. 1978

(b) - (d) Datos calculados (b-base 1970 = 100%).

(*) (*) Datos tomados del informe financiero de la Contraloría Departamental. 1978 - 1979. N.D. No disponibles.

(11)Idem. Pág 414 y 415

Ahora combinando las ESPIRALES de los diferentes renglones de la Deuda Pública, tendremos a las claras las espirales parciales - (Deuda Interna-Externa-flotante y servicio de la Deuda), en un cuadro integral, (CuadroNo. 9 y en forma más explicativa en la - Gráfica No. 3.

CUADRO No. 9

ESPIRALES CRECIENTES DE LOS DISTINTOS COMPONENTES DE LA DEUDA PUBLICA DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO.

1970 - 1979

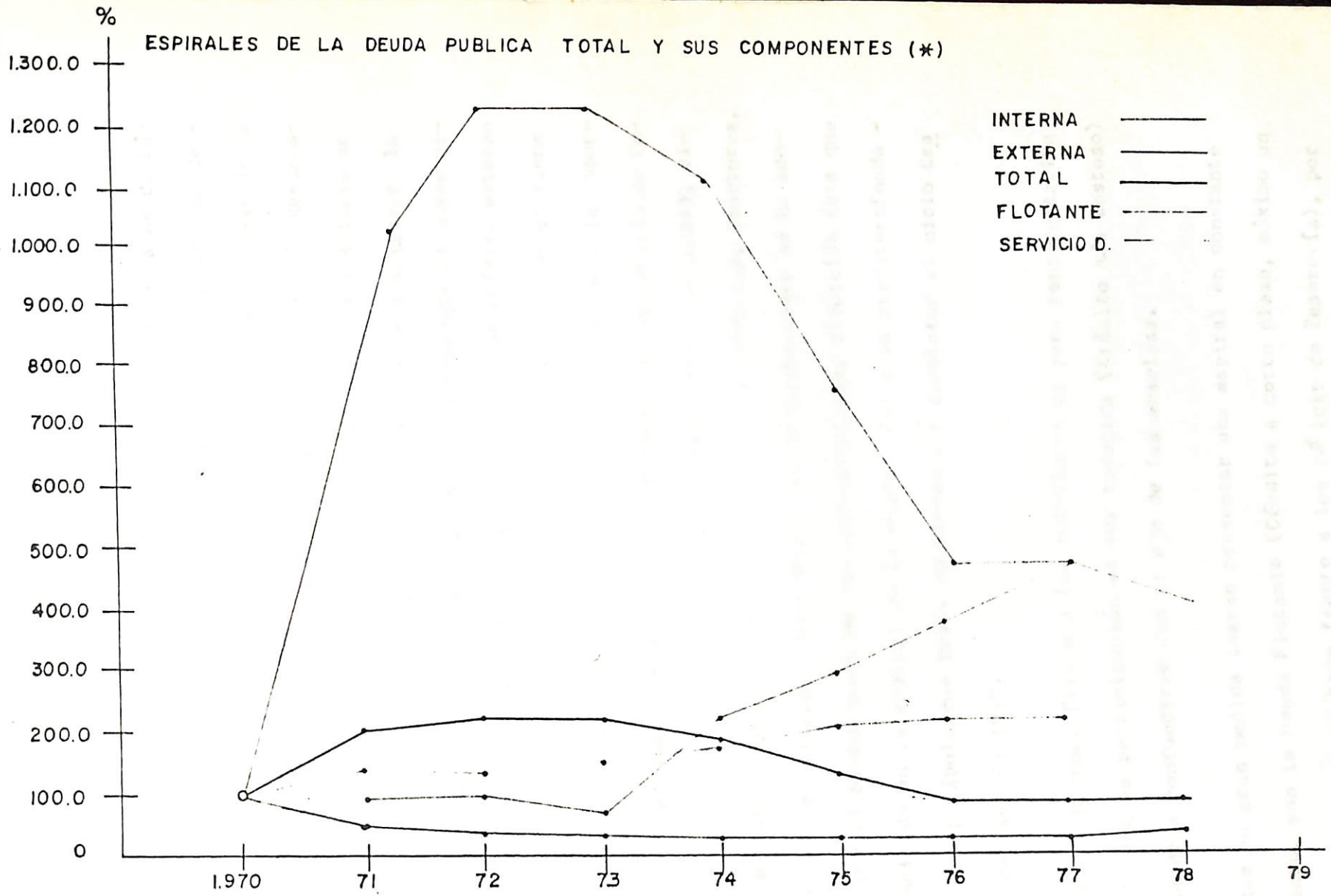
Espirales / Año	(a) Interna %	(b) Externa %	(c) Total %	(d) Flotante %	(e) Servicio Deuda %
1970	100.0	100.0	100.0	100.0	---
71	45.1	1010.2	214.1	110.0	100.0
72	35.2	1241.3	246.4	109.2	103.7
73	35.7	1241.3	246.9	135.0	87.7
74	29.2	1026.1	203.8	189.0	222.7
75	22.6	772.5	154.0	247.7	313.6
76	19.3	494.5	102.6	260.7	---
77	19.3	494.5	102.6	260.7	509.7
78	32.7	445.6	105.0	N.D.	N.D(*)
79	44.5	360.2	99.8	N.D.	N.D.(*)

a-b-c-d-e. Datos calculados en base a los Cuadros Nos. 7 y 8.

(a-b-c-d = base 1970 = 100%)

(e- = base 1971 = 100%)

N.D. (Datos no disponibles



(*) GRAFICA ESTABLECIDA EN BASE AL CUADRO Nº 9

por
un
te
oso)
iva
des
da -
que
co-
ores,
di-
Fo-
por-
nco
erno
pi-
la
nar
aca-
e la
de -
pú-

De lo que se infiere que las diferentes espirales de la Deuda Pública, presentan un comportamiento muy errático, dependiendo de - coyunturas y gobiernos de turno específicos, tal es el caso de la Deuda Externa que además de constituirse en el rubro más destacado, importante y al que en mayor medida se acude para solucionar los problemas de financiamiento del gasto público y afianzar la dependencia externa. Es este renglón el que presenta el mayor pico en el año de 1972, debido principalmente a un crédito externo o el orden de los 10 millones de pesos, contratado por el Banco de Santander a través del IFI y la AID en dólares, para la importación de maquinaria y equipo, con destino a la Secretaría de Fomento y desarrollo, hoy denominada de Obras Públicas (GOPP), dicha adquisición se compone principalmente de volquetas, tractores, cuchillas, cargadores, buldózers, etc. Posteriormente se ha acotado por el hecho mismo de las amortizaciones, situación ésta que ha incidido en la espiral de la deuda total y la predeterminada - como una parábola que trata de elevarse y completar el ciclo después del año de 1979.

La deuda interna, frente a las anteriores es poco representativa por lo que su participación es muy reducida (Crédito más costoso) y tiende a confundirse con el eje de las abscisas.

Lo que en gran medida logran presentar una espiral en constante ascenso, son la Deuda Flotante (Crédito a corto plazo, máximo un año, con el que se hace frente a los déficit de Tesorería), por

los constantes y permanentes déficit de Tesorería y el servicio de la deuda (intereses), como una de las venas rotas de la economía departamental, que llega a producir erogaciones tan altas como la del año de 1977, del orden del 409.7% ($7'651.000). Ver Cuadro No. 8, que claramente lo revela el Cuadro No. 9.

Pero si la Deuda Externa es la más representativa que la Deuda Pública total y como decía anteriormente de comportamiento más errático y el renglón al cual se acude con mayor frecuencia para solucionar los problemas de déficit fiscal. Es preciso realizar una análisis más objetivo y representativo del desangre secular de las finanzas públicas y del mismo ingreso nacional, cuando hacemos su tratamiento en combinación con el fenómeno inflacionario, como pérdida del poder adquisitivo de los pesos recibidos por concepto de la deuda y del fenómeno devaluatorio de la moneda, como política de comercio exterior amparada en los dictámenes del Decreto No. 444 de 1967, cuando consignó la devaluación gradual del peso frente al dólar (Divisa normal y generalmente aceptada en las transacciones y transferencias internacionales colombianas).

Para ello es conveniente observar la ESPIRAL CRECIENTE de dicha deuda, enfrentada a los fenómenos mencionados en el Cuadro siguiente:

CUADRO No. 10.

ESPIRAL CRECIENTE REAL DE LA DEUDA EXTERNA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO

1970 - 1979

Rubro	(a) Deuda Externa corriente (miles $)	(b) Tipo cambio pesos por Us$	(c) Indice devaluación base 1970 = 1.000	(d) Deuda Externa devaluada (miles $)	(e) Espiral %	(f) Indice precios % base 1970 = 1.000	(g) Deuda Externa Constante (mil.$)	(h) P.P. A.M. %
	1.045	19.10	1.000	1.045	100.0	1.000	1.045	100.0
	10.557	20.91	1.095	11.560	1106.2	1.104	9.563	90.6
	12.972	22.79	1.193	15.476	1481.0	1.252	10.361	79.9
	12.972	24.79	1.298	16.838	1611.3	1.528	8.490	65.4
	10.723	28.58	1.496	16.042	1535.1	1.950	5.499	51.3
	8.073	32.96	1.726	13.934	1333.4	2.356	3.427	42.4
	5.168	36.32	1.902	9.830	940.7	2.913	1.774	34.3
	5.168	37.96	1.987	10.269	982.7	3.732	1.385	26.8
	4.657	41.00	2.147	9.999	956.8	4.781 *	974	20.9
	3.764	44.00	2.304	8.672	829.9	6.126 *	614	16.3

(a) Datos tomados del Anuario Estadístico de Planeación Dptal. 1978

(b) Datos tomados de la *Revista del Banco de la República*. Diciembre 1979. Pág. 1898.

(c) Datos calculados (en base a las columnas b: c= T.C.n/T.C.o; n - período 1.2....10; o - período base.

(d) Datos calculados (d = a x c)

(e) Datos calculados en base a la columna d = 1970 = 100.0%.

(f) Datos tomados de las cuentas nacionales de Colombia: 1970-1977 Banco de la República.

(g) Datos calculados (g = a/f); (h) datos calculado (h = g/a).

(i) P.P.A.M. = Pérdida del Poder Adquisitivo Moneda.

(*) Estimados.

De lo que se refiere, que la Espiral Creciente de la deuda externa, se hace cada vez más pronunciada y de mayor pendiente con el fenómeno Devaluatorio que sufre el país, al lado de una real pérdida de su poder adquisitvo monetario, por el problema inflacionario; fenómenos que ocasionan un impacto totalmente negativo sobre las Finanzas Públicas Departamentales, en el sentido de producir una gigantezca pérdida monetaria que representa para el final de la década, la conmovedora cifra del 56.6% por devaluación y el 83.7% por inflación, lo que traducido a millones de dólares, representan un grave desangre de la Economía Regional, el primero en sumas mayores a lo prestado, que vá a parar a las arcas foráneas como subsidio a la dependencia financiera y económica y el segundo, como pérdida del poder de compra de los dineros recibidos en préstamo. Toda vez que, se desarrollarán menos proyectos y se dejarán de iniciar y terminar otros de gran prioridad para el Departamento.

Gráficamente podemos detallar con mayor facilidad este descalabro, que sufren las finanzas Públicas Departamentales, con el concebido y premeditado sometimiento al endeudamiento externo. Gráfica No. 4.

Derivada del análisis del Cuadro siguiente, No. 11, donde se han tomado como base las columnas a - d - h del cuadro No. 10, para el cálculo de la pérdida monetaria creciente, que sufren los dineros recibidos por concepto del endeudamiento externo departamental, a consecuencia de la devaluación e inflación:

CUADRO No. 11.

PERDIDA MONETARIA DE LA DEUDA EXTERNA PRESUPUESTO DEPARTAMENTAL DE NARIÑO.

1970 - 1979

Años / Pérdida Monetaria	1970	71	72	73	74	75	76	77	78	79
(i) Por devaluación	0.0%	8.7	16.2	23.0	33.2	42.1	47.4	49.7	53.4	56.6
(j) Por inflación	0.0%	9.4	20.1	34.6	48.7	57.6	65.7	73.2	79.1	83.7

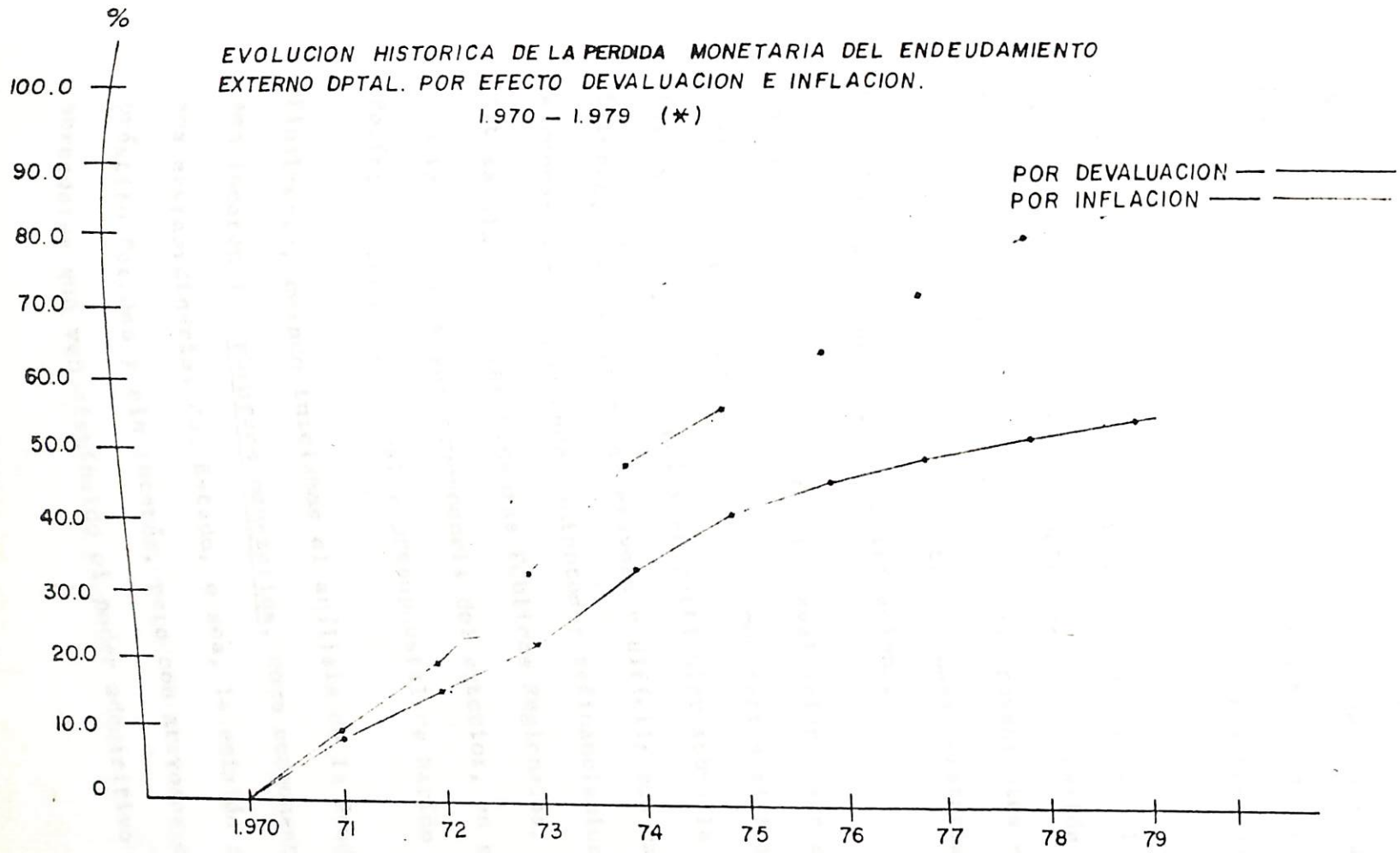
(i) Datos calculados en base a las columnas a - d del Cuadro No. 10:

$$[i = (a/d - 1) \ 100\%]$$

(j) Datos calculados en base a la columna h del Cuadro No. 10

$$[j = h - 100\%]$$

El flagelo más grave, por su mayor incidencia en los costos y gastos estatales departamentales, es el fenómeno inflacionario, máxi



(*) GRAFICA DE LA PERDIDA MONETARIA POR DEVALUACION E INFLACION EN BASE A LOS DATOS DEL CUADRO Nº 11

me que se convive con él y afecta no sólo a la Deuda Pública, sino también a otros rubros de importancia del presupuesto público, como son las Rentas y Recursos de Capital del Departamento; no sólo por la misma inflación de Costos, sino también por la demanda y la propia producida por el efecto devaluador sobre las exportaciones y los consiguientes mayores ingresos de capital en divisas (incentivo a las exportaciones - Mayor presión al alza interna de los - precios de los productos exportados. Mayor presión de demanda interna, por el ingreso de las divisas provenientes de estas exportaciones, que irían a incrementar la masa monetaria; produciendo todo ésto a la postre, mayor inflación).

En conclusión, la inflación, la devaluación y sus efectos inflacionarios ocasionan grandes pérdidas monetarias al fisco Departamental de Nariño, en general y en particular sobre la Deuda Pública Externa, que la hacen más gravosa y difícil; que cada día, se vé ascender por nuevos endeudamientos y refinanciaciones de los déficit seculares de las Finanzas Públicas Regionales, asegurando y garantizando una mayor dependencia del exterior, en el manejo de la Política Económica Fiscal y presupuestal de Nariño

Finalmente, cuando iniciamos el análisis de la Deuda Pública, se mencionaron los recursos monetarios, como componente de los ingresos extraordinarios del Estado, o sea, la emisión de billetes (Empréstito forzoso y sin interés, pero con gravosos costos para los acreedores que ven disminuido el poder adquisitivo de sus sumas e

intereses y en contrario para los deudores), que tan duro golpe - opera en la economía con dinero adicional de curso forzoso y sin ningún respaldo en la producción; Emisiones en cadena como inyección monetaria. Inflación acelerada y quizá galopante. Deterioro de los salarios por su menor poder de compra (aún se incrementen; pues el alza es menor que proporcional a la de precios), jugosas ganancias para los empresarios (Mayor plusvalía - Valorización y revalorización de activos a mejores precios de mercado). En general, un resquebrajamiento mayor de la economía. Recursos monetarios que son empleados comúnmente más a nivel de las finanzas públicas Nacionales, no obstante, debíamos de hacer estas apreciaciones.

4. Ejecución presupuestal - déficit y superávit.

Como se analizó anteriormente y en especial apoyadas en el gráfico No. 1, la ejecución presupuestal del Departamento de Nariño, tiene un cumplimiento aproximadamente total, es más si se dejan - algunos márgenes, es porque la política del gasto público según el gobierno de turno, se hace más conservadora o muy liberal, con el ánimo de mantener buena imagen en ambos casos, el primero como austero en el manejo de las finanzas públicas departamentales (superávit presupuestal), en el segundo caso como aparente cumplimiento de promesas políticas, algunas de Preinversión y otras como reparto de las cuotas burocráticas (déficit presupuestal). Pero en general, el gobierno departamental durante la década de los setenta,

ha mantenido una restricción del gasto público, castigando principalmente uno de sus renglones constitutivos, como es el de inversión en pro del gasto en funcionamiento, dando cumplimiento eso sí, a éste último, aún el primero no llegue ni siquiera a desarrollarse. Esta situación la podemos observar en el Cuadro No. 13 y el gráfico No. 5.

Situación ésta que parece contradictoria (Explicada por el conservatismo perjudicial de las finanzas públicas departamentales), a los principios básicos del presupuesto, como lo es el del EQUILIBRIO PRESUPUESTAL y más aún, a la tendencia que siempre ha mantenido el gasto público Nacional, de un justificado crecimiento y una búsqueda contínua de los recursos necesarios que le alimentan, de cualquier fuente financiera y al costo que así sea (Interna o Externa). No sólo lo afirma y se puede demostrar en los anales de la Contraloría. (Ver Cuadro No. 12.)

CUADRO NO. 12.

CRECIMIENTO DEL GASTO PUBLICO NACIONAL (MILES DE PESOS) PERIODO DE VEINTE AÑOS.

Rubro / Años	(a) GASTO PUBLICO	(b) CRECIMIENTO %
1910	10.000.	100.0
30	61.545.	615.4
50	422.431.	4.224.3
70	18.000.000.	180.000.0
90 (*)	766.989.160.	7.669.891.6

(a) Datos tomados de "Hacienda Pública". Aurelio Camacho R. Pág. 35

(b) Datos calculados en base a la columna (a) - 1910 = 100%.

(*) Dato proyectado en base a la tasa de crecimiento = 4.261%.

Sino también en las apreciaciones de Camacho Rueda en su obra cita
da cuando establece la cuantía del gasto público: "El gasto es el
que justifica y provoca la búsqueda por el Estado de medios finan-
cieros de pago, de ingresos, en general, en todos los expositores
de cualquiera tendencia social o política. Pero, también unos y o-
tros coinciden en la justa determinación del gasto, porque no debe
extenderse lo expuesto en el sentido de que todo gasto, cualquiera
que sea, debe efectuarse sin temor al arbitrio del ingreso corres-
pondiente, ya que ello equivaldría a sostener la tesis, por cierto
auspiciada por algunos, de que todo gasto del Estado produce un --

bien, lo que nació como reacción contra la máxima de J.B. Say, de que "El mejor de todos los planes financieros es gastar poco, y el mejor de todos los impuestos es aquel cuyo importe es el más - reducido".- "El gasto debe ser provechoso para la Comunidad, para todos sus componentes, y, siéndolo, debe efectuarse hasta el límite mismo. Si no lo es, por presencia de dos gastos a los cuales - debe preferirse el de mayor utilidad marginal". (12)

COMPORTAMIENTO DE DEFICIT Y SUPERAVIT PRESUPUESTAL Y FISCAL DE LAS FINANZAS PUBLICAS DEPARTAMENTALES DE NARIÑO.

1970 - 1979

Rubros / Años	(a) Presupuesto Definitivo (Miles $)	(b) Ingresos efectivos.Recaudos (Miles $)	(c) Gastos Públicos. Desembolsos (Miles $)	(d) Déficit-Superávit presupuestal (Miles $)	(e) Déficit Superávit Fiscal - (Miles $)	(f) Presupuesto definitivo %	(g) Ingreso efectivo (R) %	(h) Gastos Públicos (D) %
1970	119.626	124.673	114.553	10.120	- 5.893	100.0	100.0	100.0
71	139.627	139.364	157.988	- 18.624	-30.394	116.7	111.8	137.9
72	164.732	177.696	173.459	4.237	- 8.857	137.7	142.5	151.4
73	178.046	123.716	96.262	27.454	25.225	148.8	99.2	84.0
74	160.595	147.061	145.078	1.983	- 5.990	134.2	118.0	126.6
75	164.465	193.131	210.155	-17.024	-43.059	137.5	154.9	183.5
76	197.240	213.367	132.091	81.276	-16.666	164.9	171.1	115.3
77	231.935	250.683	196.111	54.572	32.813	193.9	201.1	171.2
78	275.809	255.010	232.902	22.108	3.586	230.6	204.5	203.3
79	382.487	376.822	311.480	65.342	N.D*	319.7	302.2	271.9
Total decadal	2.014.562	2.001.523	1.770.079	231.444				

(a) - (b) - (c) Datos tomados de los informes financieros de la Contraloría Departamental de Nariño

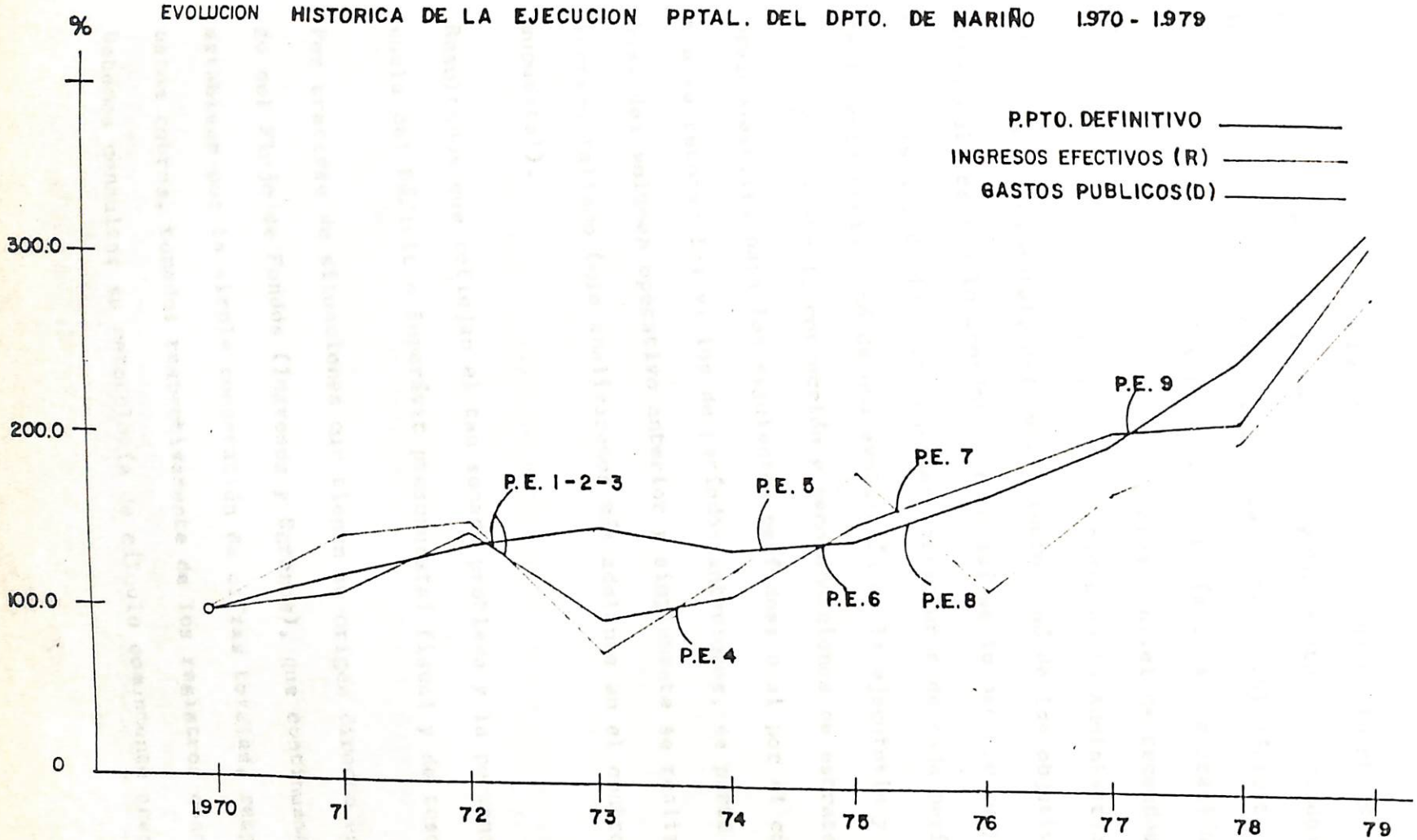
(d) - Calculado en base a la diferencia de las columnas b y c (d = b-c).

(e) - Calculado en base a la diferencia entre los rubros activos corrientes y pasivos corrientes de cada balance anual del Tesoro.

(f) - (g) - (h) Calculados en base a las columnas a - b - c haciendo como base 1970 = 100.0%

* N.D. No disponible

GRAFICA Nº 5 (*)



(*) GRAFICA ESTABLECIDA EN BASE A LOS DATOS DEL CUADRO Nº 13 (Columnas F.G.H)

Como se observará en esta gráfica, los puntos de intersección del presupuesto, los ingresos efectivos y los gastos apropiados, son los puntos de equilibrio. P.E. nueve en total (Ni déficit, ni Superávit presupuestal fiscal o de tesorería). La comparación del presupuesto Público y las realizaciones a nivel de recaudos y gastos no dan cuenta clara de los resultados de la Administración Pública Departamental, del cumplimiento o nó de los objetivos y metas del Desarrollo Económico, como así se lo propone su propio Código Fiscal, de las consecuentes variaciones de cada período y de la existencia o nó de una evaluación de la ejecutoria y de su respectivo control, corrección y recomendaciones de estrategias presupuestales para los siguientes períodos; o si por el contrario se retoman los vicios de períodos anteriores, se parte de la base del volumen operativo anterior y simplemente se realiza un incrementalismo (que analizaremos más adelante en el control presupuestal).

Resultados que reflejan el tan sonado problema y la permanente escuela del Déficit o Superávit presupuestal fiscal y de tesorería.

Por tratarse de situaciones que tienen su origen directo en el juego del Flujo de Fondos (Ingresos y Egresos), que continuamente se establece por la simple comparación de cifras totales, respecto a estos rubros, tomados respectivamente de los registros contables. Debemos consultar su metodología de cálculo comunmente aceptada y

generalizada no sólo en el país, sino también en el Departamento de Nariño y que fue consignada en su respectivo Manual Procedimental Contable (13), que realizará en el estudio de Reforma Administrativa para el Departamento, el Centro de Investigaciones y Divulgación CIDI de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, siguiendo las normas y pautas contables trazadas por la Contraloría General de la República, ajustadas a la región.

Los resultados de Déficit y Superávit se obtuvieron (Cuadro No.13 y Gráfica No. 5), según se infiere del texto del Manual, en la siguiente forma:

Déficit: Se establece por la comparación de los gastos efectuados y el producto de las rentas del mismo período fiscal, cuando los primeros exceden a los segundos.

Superávit. Se establece a partir de los mismos rubros pero sucede cuando el producto de las rentas excede el de los gastos efectuados.

Ahora bien, adquieren la caracterización de Presupuestales, fiscales y de Tesorería cuando la comparación se hace teniendo presente que el Balance del Departamento para establecer su situación financiera, se ha dividido comunmente en dos balances a saber: El

(13) Dpto. de Nariño. Gobernación "Manual de Sistemas y Procedimientos de Contabilidad para el Dpto. de Nariño". Pasto junio. 1978. pp. 15 - 23 - 99 y 100.

Balance del Tesorero y el Balance Patrimonial. El primero se refiere a los activos y pasivos corrientes; el segundo a los activos y pasivos diferidos. (Ver Cuadro No. 14)

Sin embargo, ambos tienen su punto de partida en la Ecuación fundamental de la Contabilidad, dada por la relación:

ACTIVO = PASIVO + PATRIMONIO

Que para el caso particular del Balance del Tesorero, que es el que interesa, hacemos la desegregación siguiente:

ACTIVOS CORRIENTES = PASIVOS CORRIENTES ± SUPERAVIT O DEFICIT FISCAL

De la que se deriva la situación del Déficit y Superávit Fiscal.

- Déficit Fiscal: Sucede cuando el Pasivo Corriente supera el Activo Corriente, o sea, cuando las obligaciones del Gobierno Departamental son mayores a su capacidad Económica o Disponibilidades.

- Superávit Fiscal: Sucede cuando el Pasivo corriente es menor que el Activo Corriente.

- Déficit de Tesorería: Igual que el Déficit Fiscal.

- Superávit de Tesorería: Igual que el Superávit Fiscal.

- Déficit Presupuestal: Se presenta cuando el valor de los gastos pagados o pendientes de pago, supera el producto de las Rentas en el mismo período fiscal.

- Superávit Presupuestal: Lo contrario del anterior.

Con los conceptos que he consignado de Déficit y Superávit, pasaré seguidamente a su correspondiente análisis y evaluación de lo que ellos siempre han significado para las Finanzas Públicas Departamentales.

Como se analizó y observó oportunamente los Déficit y Superávit Presupuestal, Fiscal y de Tesorería como consecuencia de la Ejecución Presupuestal del Departamento de Nariño, en la década -- 1970 - 1979 y referenciándonos al Cuadro No. 13 y Gráfica No. 5, se concluirá que a pesar de los aparentes esfuerzos de austeridad desarrollados en la década por el gobierno departamental, frente a las presiones de elevación de los montos del gasto en funcionamiento, con el fin de dar cobertura a los compromisos y obligaciones en el reparto de cuotas burocráticas, aspecto determinante del Presupuesto Público, en Estados Burocráticos Capitalistas, Elitistas y Clientelistas donde una clase, alianza de clases o fracciones de clases, detentan el PODER POLITICO, ECONOMICO, IDEOLOGICO, MILITAR, FINANCIERO, etc., no se han podido presentar en aras de los ideales de BUENA y EFICAZ EJECUTORIA de los gobiernos de turno, los tan soñados Superávit Fiscales (tan sólo los dados en los años 1973-77-78), a duras penas los superávit presupuestales (8 de los 10 años analizados), como muestra si de SOBRE ESTIMACIONES PRESUPUESTALES, por el contrario, reducida a pésima eficacia de la Administración Pública.

5) Control Presupuestal.

No entendido como el simple objetivo de Auditoría Contable del - Presupuesto Departamental, en el sentido netamente numérico y de cumplimiento de las normas, autorizaciones y flujo de papeles que debe seguir determinado ingreso de rentas, recurso de capital, o determinado egreso por concepto de los diferentes rubros del Gasto Público; con consulta al acuerdo de gastos que lo determinó y cuidando eso sí los equilibrios contables internos de la fecha de - cierre del período Fiscal.

No se constituye por sí sólo en simple comprobación de las transacciones registradas en los libros de contabilidad; en examen de los registros y documentos en la determinación de la exactitud o inexactitud de las cuentas respectivas, informando y dictaminando acerca de ellos; en los exámenes del sistema de control interno; pruebas de que la operación del sistema contable del Departamento sigue fielmente los principios de Contabilidad generalmente aceptados.

Si ésto fuera así, sería un logro del Control Presupuestal, por cuanto le estaría dando seriedad y crédito a las operaciones que se realizan en el seno de la contabilidad departamental de Nariño y en cierta medida aunque "policiva" reduciría un poco el Peculado, las transacciones "no legalizadas" (quizá de peculado), - el cohecho, la concución, etc. Pero ni siquiera ésto como acción muy pasiva sobre los resultados de las Finanzas Públicas Dptales.

que en nada es la evaluación para la acción materializada en estrategias, cambios, futuros, fijación de nuevas metas y objetivos, innovaciones y aporte a la Política Fiscal, etc., que a veces se realiza por inercia y se convierte en el hábito y la mecanización de controles a veces irregulares, con resultados funestos sobre el SISTEMA DE INFORMACION, hasta el punto de que se carece de la información adecuada, oportuna y confiable, aparte del sinnúmero de errores aritméticos que los mismos Informes Financieros conllevan (para realizar el presente estudio fue preciso corregir multiplicidad de datos y resultados, equivocados en la mera operación o por el simple traslado de una hoja a otra).

Pero sí falta este sistema de información de las finanzas Públicas por los garrafales errores numéricos y más aún por los errores acumulativos de períodos anteriores, que conforman el pilar de la actual información, tenemos otros no menos graves como los siguientes:

- El énfasis en la historicidad de la información que se limita a mostrar datos históricos carentes de un análisis serio y riguroso no sólo de QUE, sino del POR QUE de esos datos, sus efectos, las medidas a tomar en el presente y futuro; dejando de lado la planeación verdadera(14).
- Los datos como se pueden observar en los mismos informes financieros son presentados en términos contables, satisfaciendo sólo

---

(14) Ver Informes Financieros. Contraloría Departamental Nariño de 1970 a 1979.

fines legales o fiscales.

- Cada área y Dependencia se habitúa a su propia información, la consigna independientemente y es más, plantean la duplicidad de - funciones, detrabajos y de informaciones que en gran parte son contradictorios (Hacienda suministra Balance de Hacienda; Tesorería suministra,otro, V.gr. Balance del Tesorero; Banco del Tesoro o los simples datos que Planeación Departamental suministra, frente a los de Contraloría), Todo como herencia de las divisiones y subdivisiones de Ministerios y Dependencias Gubernamentales que en épocas antíguas se sostuvieron, no sin antes entorpecer el eficaz funcionamiento de la Administración Pública Naciente. Al respecto y a nivelnacional colombiano, es pródiga a la cita de Cruz Santos cuandodice "La facultad ordenadora que hasta 1923 estuvo centralizada en el extinguido Ministerio del Tesoro, la ejercen hoy todos los Ministerios y Departamentos Administrativos, que celebran contratos y autorizan gastos con cargo a sus respectivas apropiaciones (15).

Todo lo cual, nos hace pensar, que se dispone en la actualidad de un sistema de información no muy apto para lograr una Administración Pública adecuada, capaz de conducir al Departamento de Nariño a la consecución de los objetivos y metas necesarias a su desarrollo económico, social, político, cultural.

Quizá, con tendencia a proponer mínimamente una Auditoria Administrativa "De eliminar pérdidas y deficiencias,mejorar sistemas -

(15) Finanzas Públicas - Abel Cruz Santos.

y procedimientos de operación; Mejorar los medios de control; desarrollar mejor el personal; utilizar mejor los recursos de que se dispone, tanto humanos como físicos..."(16)" examen comprensivo y constructivo de una empresa, de una institución, de una sección del gobierno o de cualquiera parte de un organismo, como una división o departamento, respecto a sus planes y objetivos, sus métodos y controles, su forma de operación y el uso de sus recursos físicos y humanos" (17).

Y más ambiciosamente en recomendar la tendencia nueva de la Administración Pública de dar mayor énfasis a la Planeación que al Control Contable, si a la Evaluación para fijar cursos alternativos de acción futura en la Política Fiscal (No como simple vigilancia administrativa del Secretario de Hacienda, consignada en el Art. 142, referido al Control Activo.y fiscalización presupuestal).

De acá que recomendaría integrar las funciones de Planeación y Control, que detentan las dependencias de Planeación y Contraloría Departamental de tal forma que es establezca un adecuado flujo de información entre ellas, coordinación entre lo planeado y ejecutado, eliminado a la vez las dicotomías y contradicciones en que se debaten: Se planea por un lado; se presupuesta por otro;

(16) Martínez Villegas, Fabián "Auditoría Admva. Cap. 3, pág 46. 1977.

(17) Willian, P.Leonard "The Management Audit"-New Jersey, pág. 35. 1967.

se controla ni el cumplimiento de objetivos y metas trazadas por uno y otro, ni lospropios; tan sólo y en la medida de las circunstancias para desacreditar a un grupo político de turno en los - puestos burocráticos, no por el control como sistema establecido, si por el rumor y el chisme, se entablan investigaciones y demandas de presuntos FRAUDES FISCALES, PECULADOS Y NEGOCIADOS, por - personajes políticos que quieren escalar el Aparato Burocrático, con tan mala suerte que la investigación obra por tráfico de influencias en contrario; llevándolos al demandante, quizá al cadalzo pasajero, como acto seguido de una bien tramada COMEDIA PUBLICA, para asegurar la credibilidad popular en favor de tal o cual corriente política.

Para corroborar esta situación y la carencia absoluta de una Planeación para el Control y mucho menos de una Evaluación de la ejecución, para fijar de inmediato cursos alternos de acción a seguir. Quizá en forma de un sistema organizado en fases, como las que plantea Fabián Martínez Villegas en su obra y que tienen un carácter más dinámico y de actuación sobre la realidad económica:

"Fijación de la norma o estándares (Planes objetivos, programas políticos). Medición de lo realizado, evaluación de resultados, - corrección de desviaciones" (18) Plantearé el cómo se desarrolla el Control del Presupuesto Departamental de Nariño y su propia - Planeación

(18) Ob. Cit. Pág. 114

En su Código Fiscal (Decreto No.745 de noviembre 30 de 1977) (19) Art. 49, el Gobierno Departamental de Nariño, plantea las atribuciones en la Planeación y Preparación del Presupuesto cuando dice: "El Gobierno Departamental por conducto de la Secretaría de Hacienda, haráel cálculo de las rentas e ingresos para incluir en el proyecto de presupuesto, junto con el Presupuesto de gastos u Ordenanzas de Apropiaciones". Y que luego amplía para la determinación de cada uno de los rubros, cuando consigna en especial el caso de los gastos en un posterior artículo, el 54: "Normas para el Proyecto de Presupuesto: Las partidas para incluir en el proyecto de presupuesto se sujetarán a las siguientes normas".

1a. "Las partidas para gastos de funcionamiento deben ser suficientes.

En su cuantía para el pago de los servicios que se presupongan para el año..... de los gastos de personal, se incluirá la partida necesaria de acuerdo con las ordenanzas o decretos vigentes sobre asignaciones".

2a. Las partidas para gastos estimados o de cuantía variable serán iguales al monto de las apreciaciones para el año en que se prepare el proyecto de presupuesto, salvo que se explique satisfactoriamente el motivo del aumento o de la disminución".

Y posteriormente en su norma No. 5 fija el monto de gastos varios

---

(19) Código Fiscal Departamental de Nariño 1977 - pág. 17 a 19

e imprevistos en el uno por mil del monto total de las apropiacio nes para gastos de funcionamiento.

En ambos artículos se puede observar a las claras un grave proble ma de la Presupuestación departamental, en el sentido de que se ca rece de análisis serios y juiciosos de él, del por qué de los au- mentos o disminuciones, de un sistemático ANALISIS DE VARIACIONES con carácter económico social y financiero, de sus efectos sobre la región, etc. Por el contrario abunda en consideraciones estáti cas y muy pasivas por cierto, en donde la revisión y el control del presupuesto Departamental examina únicamente aquellos rubros para los que se solicitará un aumento en relación al año anterior. Exceptuando que se postule un programa nuevo, no hay un estudio - de la estructura presupuestal y de cumplimiento de sus programas básicos; no sugiere alternativas de acción, por el contrario como se colige de los subrayados en los numerales anteriores, es la - ACEPTACION PASIVA DE LOS NIVELES DE GASTO OBTENIDOS EN EL PASADO.

Lo que en ningún momento plantearía una Presupuestación y control basados en la Eficiencia del Gasto Público, mas bien el afianza- miento de un fenómeno propio de las Finanzas Públicas Departamen- tales, cual es, EL INCREMENTALISMO EN EL PRESUPUESTO DE NARIÑO.

Los artículos citados anteriormente, hacen del presupuesto un do- cumento consuetudinariamente incrementalista, por cuanto, que fa- vorecen la repetición de los niveles de gastos del Presupuesto en

ejecución en el momento del estudio, no disponen de mecanismos para examinar crítica y recomendativamente el volumen del Gasto Público.

La Ley parece sentar el principio "LO GASTADO ESTA BIEN GASTADO.... LOS NIVELES ANTERIORES SON INMODIFICABLES".

Esta carencia de análisis críticos queda corroborado, cuando la práctica dice que en lugar de éstos, deben disponerse de largas tramitaciones y atiborrarse de papelería como costumbre común y corriente de una burocracia bien simentada. Miremos entonces el Art. 55 del mismo Código "Las solicitudes de partidas tanto de funcionamiento como de inversión, se presentarán de acuerdo con los formularios prescritos e instrucciones impartidas por la Secretaría de Hacienda, y contendrán los siguientes datos":

1o. Descripción de las funciones de la dependencia a la cual correspondan los gastos;

2o. Descripción de la cantidad de personal de recursos, de los recursos materiales y de la organización disponible para ejecutar los programas y subprogramas propuestos.

3o. Resumen de las partidas que solicite cada dependencia o entidad descentralizada....."

Además de cuantificar los costos de los recursos actuales, de totalizarlos en unresumen de partidas solicitadas; configura, esti

pula y toma como base del cálculo futuro, los niveles pasados de gastos, aceptando como que están bien gastados, así sean superinflado so nó; calculados en base a la SUMATORIA DE ERRORES de administraciones pasadas, cuando textualmente dice en el numeral 6 del mismo artículo: "Valor de los apropiados para los mismos gastos en el período en curso", (o sea del período en el que se desarrolla el estudio del presupuesto), "y de los gastos y reservas del año inmediatamente anterior, y montos de la partida que se solicita incluir dentro de cada programa" (20)

El Gobernador del Departamento, el Secretario de Hacienda y la Oficina Departamental de Planeación, sólo internvienen al final en el proceso presupuestal para fijar las CUOTAS de funcionamiento e inversión para cada Secretaría, oficinas asesoras, unidades especiales y para la misma Contraloría Departamental (Artículo 58 y 59); el estudio y elección de los proyectos, programas y planes específicos, queda en manos de cada Secretaría y oficinas asesoras. Estas normas no establecen un CENTRO DE DECISION en el que se tomen determinaciones frente a las ventajas y desventajas que presenten las diferentes alternativas que tengan entre manos las distintas Dependencias, buscándose de esta forma, reducciónes en los gastos de ejecución y operación, que de otra forma conducirían al Incrementalismo.

---

(20) Ob. Cit.

Es por lo tanto, absolutamente necesario, introducir en los procesos de preparación del Presupuesto, algunas metodologías que garantiecen una actitud más crítica frente a proyectos y programas en ejecución, y una mayor posibilidad de alternativas para estudiar y de las cuales pueda elegir.

Mas aún, si el proyecto de presupuesto no fué presentado por el Gobierno Departamental en el término fijado, se establecerá como presupuesto el del año inmediatamente anterior, aceptándose como correctos y exactos los volúmenes de gastos pasados, que irán a incidir directa y como algo legal, en el tan mencionado fenómeno del Incrementalismo Presupuestal. Esto es claro en el Art. 84 del Código y siguientes, en lo que estipula la repetición del Presupuesto Departamental de Nariño.

En conclusión, no existe para las finanzas Públicas Departamentales, un acertado Control Presupuestal, que sea objetivo de la realidad económico, social, fiscal y de los efectos que genera sobre la economía regional, más aún, que esté instaurado para permitir una positiva Evaluación de resultados para la acción futura materializada, en el trazo de nuevas estrategias y políticas; en la implantación de correctivos y directrices que conduzcan el presupuesto hacia el cumplimiento de los objetivos y metas del Desarrollo Económico, fijados en el propio Código Fiscal y que rezan así en su Art. 29 "Metas y Objetivos del Presupuesto: El presupuesto general del Departamento de Nariño, será instrumento para cum-

plir lasmetas y objetivos fijados en los planes y programas de - desarrollo económico y social y en los planes de inversiones públicas y será presentado de manera que indique las funciones, programas y proyectos del Gobierno Departamental, de conformidad con las normas establecidas en el presente Código". Esto debido a que la actual estructura del Gobierno Nacional y propiamente departamental nó lo permiten; es una estructura totalmente veciada en - pro de la burocratización y de su mantenimiento y supervivencia, que jamás permitirá ser zocavada en beneficio de la gran masa popular explotada. Hará todos los esfuerzos politiqueros posibles como clase dominante, para mantenerse en el poder, parasitando y desangrando el fisco Departamental.

Sólo tratará de realizar leves intentos de Control presupuestal en aras de la aparente Auditoría Contable, cuando estipula y cumple en la medida de las circunstancias imperantes, en forma más o menos regular lo consignado en otro de los artículos de su Código - Fiscal, el número 360, que a la letra dice: "Control Presupuestario: Respecto al control presupuestario son obligaciones del Contralor:

1. Fiscalizar la ejecución activa y pasiva del presupuesto departamental.
2. Refrendar los acuerdos de gastos y velar para que éstos se - ajusten a las normas establecidas.

3. Fiscalizar los giros que se libren contra el Tesoro Departamental.

4. Constituir y certificar las reservas sobre las apropiaciones....

5. Cancelar de oficio, los saldos no girados sobre las reservas....

6. Certificar las reservas.....

Que sin exagerar en su transcripción dan cuenta clara de su propósito, meramente de control por papeles, autorizaciones y simples firmas y sellos (refrendar, certificar, cancelar, etc.), carecien do eso sí, de Control presupuestal de que he hablado y que sólo - podrá operarse cuando los puestos públicos no están invadidos por la sed burocrática de los partidos políticos, quién sabe cuándo? Serían palabras que integraron la recomendación que refiere enseguida: El Control Presupuesta del Departamento de Nariño, debe instaurarse con miras a permitir una Evaluación para la acción, por intermedio de un serio, coherente y riguroso Análisis Crítico de Variaciones presupuestales, tanto Vertical en sus diferentes rubros y partidas de un período fiscal, como Horizontal, a través de diferentes períodos considerados. En nuestro caso el análisis Decadal de los 70, que permita sugerir cursos de acción futura, en el cabal cumplimiento de los objetivos y metas que tan idealmente se ha mantenido en los postulados del Código y en especial lo referidos anteriormente en el Artículo 29.

Es por ello necesario que el Control Presupuestal, consignados en los artículos 360 al 391, sea revisado y reformado con miras a apuntalar a dichos objetivos y metas. De lo contrario el Control presupuestal así como está consignado, es contradictorio a los postulados del mismo presupuesto y se limitará simplemente a una difusa operatividad pasiva.

IV. ANALISIS DE VARIACIONES

Vertical y Horizontal.

Con el desarrollo del presente Análisis de Variaciones, se pretende nó sólo implementar un adecuado SISTEMA DE VARIACIONES, que se desarrollará en esta parte a nivel de la Ejecución Presupuestal y en la parte EVALUATORIA final de las Finanzas Públicas del Departamento de Nariño, cuando con amplitud de detalles se analice su Estructura Financiera, mediante adecuados indicadores Financieros, no sólo vertical, sino además, horizontalmente y consecuentemente recomendarlos por su misma viabilidad, fácil manejo y comprensión, como de su mínimo costo derivados de dos cuadros ampliados básicos. El presupuesto y los Balances Públicos y sus anexos correspondientes al análisis de variaciones.

No sólo porque un sistema de Análisis de Variaciones permite la evaluación de resultados y la medición de la propia ejecutoria de la Administración Pública Departamental, que permita el establecimiento de precisos correctivos y medidas que conlleven a la búsqueda de los objetivos y metas de las Finanzas Públicas Departamentales, en los niveles del propio desarrollo económico-social y del bienestar general de la región. Sino que paralelamente permite la formulación de Presupuestos futuros adecuados a la REALIDAD ECONOMICA DEPARTAMENTAL, el tipo de estrategias y políticas a seguir en el manejo presupuestal y fiscal.-

AÑOS / Económicos	1.970	%	1.971	%	1.972	%	1.973	%	1.974	%	1.975	%	1.976	%	1.977	%	1.978	%	1.979	%
ESO TRIBUTARIO (a + b)	37.936	30.4	48.616	34.9	31.106	17.5	39.332	31.8	51.707	35.2	58.763	30.4	73.456	34.4	88.671	35.4	105.834	41.5	159.574	42.3
npuesto Directo	3.424	2.7	4.241	2.1	3.653	2.1	6.261	5.1	9.394	6.4	4.883	2.5	1.784	0.8	2.875	1.2	5.894	2.3	6.265	1.6
npuesto Indirecto	34.512	27.7	44.375	31.8	27.453	15.4	33.071	26.7	42.313	28.8	53.880	27.9	71.672	33.6	85.796	34.2	99.940	39.2	153.309	40.7
FSOS NO TRIBUTARIOS (a+b+c+d+e+f)	71.547	57.4	77.325	55.5	139.140	78.3	67.542	54.6	51.424	34.9	98.344	50.9	86.397	40.5	93.774	37.4	125.059	49.0	163.787	43.5
sas y multas	762	0.6	5.692	4.1	264	0.1	339	0.3	221	0.1	4.180	2.2	622	0.3	659	0.3	1.016	0.4	1.937	0.5
gresos Compensados	-0-		-0-		-0-		-0-		11.593	7.9	24.751	12.8	97	0.0	147	0.1	741	0.3	935	0.2
ubsidio_ Aportes Participación	32.589	26.1	34.237	24.6	87.698	49.4	12.522	10.1	1.377	0.9	1.592	0.8	21.704	10.2	9.286	3.7	235	0.1	1.013	0.3
ngresos Empresas Industriales	35.263	28.3	36.921	26.5	44.491	25.0	50.465	40.8	38.123	25.9	67.701	35.0	61.015	28.6	78.070	31.1	122.634	48.1	159.304	42.3
ngresos por Servicios	2.575	2.1	-0-		5.867	3.3	3.870	3.1	-0-		-0-		2.585	1.2	5.323	2.1	-0-			
ngresos Varios	358	0.3	475	0.3	820	0.5	346	0.3	110	0.1	120	0.1	374	0.2	289	0.1	433	0.1	598	0.2
L INGRESOS CORRIENTES (I+II)	109.483	87.8	125.941	90.4	170.246	96.8	106.874	86.4	103.131	70.1	157.107	81.3	159.853	74.9	182.445	72.8	230.893	90.5	323.361	85.8
RSOS DE CAPITAL (a+b)	15.190	12.2	13.423	9.6	7.450	4.2	16.842	13.6	43.930	29.9	36.024	18.7	53.514	25.1	68.238	27.2	24.117	9.5	53.461	14.2
Recursos del Credito	15.190	12.2	13.423	9.6	7.450	4.2	16.842	13.6	27.930	19.0	36.024	18.7	53.514	25.1	68.238	27.2	24.117	9.5	53.461	14.2
ngresos Extraordinarios	-0-		-0-		-0-		-0-		16.000	10.9	-0-		-0-		-0-		-0-			
ENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL (I+II+III)	124.673	100.0	139.364	100.0	177.696	100.0	123.716	100.0	147.061	100.0	193.131	100.0	213.367	100.0	250.683	100.0	255.010	100.0	376.822	100.0
TOS FUNCIONAMIENTO(a+b+c+d+e+f+g+h+i)	99.009	86.4	145.892	92.3	154.932	89.3	75.464	78.4	121.183	83.5	192.120	91.4	120.304	91.1	132.015	67.3	216.599	93.0	277.977	89.2
Asamblea Departamental	265	0.2	354	0.2	511	0.3	519	0.5	1.116	0.8	1.904	0.9	2.245	1.7	2.265	1.2	3.071	1.3	6.633	2.1
Gobernación Departamento	2.188	1.9	5.053	3.2	3.415	2.0	3.521	3.7	4.345	3.0	5.322	2.5	6.652	5.0	7.703	3.9	13.763	5.9	4.777	1.5
Secretaria General	-0-		-0-		-0-		-0-		-0-		-0-		-0-		-0-					
Secretaria Gobierno	2.746	2.4	3.136	2.0	3.158	1.8	4.025	4.2	5.347	3.7	6.029	2.8	7.369	5.6	4.978	2.5	11.103	4.8	18.358	5.9
Secretaria Hacienda	35.176	30.7	56.671	35.9	50.336	29.0	39.433	41.0	39.793	27.4	63.418	30.2	60.052	45.5	58.970	30.1	57.238	24.6	98.122	31.5
Secretaria Educación	57.113	49.9	68.739	43.5	92.512	53.3	21.019	21.8	60.367	41.6	103.974	49.5	27.662	21.0	43.345	22.1	91.949	39.5	51.703	16.6
Secretaria Obras Publicas	725	0.6	7.924	5.0	1.376	0.8	1.571	1.6	3.183	2.2	2.312	1.1	2.952	2.2	2.178	1.1	16.646	7.1	53.698	17.2
Secretaria Agricultura y Ganaderia	-0-		-0-		-0-		1.306	1.4	2.493	1.7	2.677	1.3	3.462	2.6	3.321	1.7	14.316	6.1	17.771	5.7
Contraloria	796	0.7	4.015	2.5	3.624	2.1	4.070	4.2	4.539	3.1	6.484	3.1	9.910	7.5	9.255	4.7	8.513	3.7	11.449	3.7
STOS INVERSION (a+b+c+d+e+f+g+h+i)	15.544	13.6	12.096	7.7	18.527	10.7	20.798	21.6	23.895	16.5	18.035	8.6	11.787	8.9	64.096	32.7	16.303	7.0	33.503	10.8
Asamble Departamental	-0-		-0-		-0-		-0-		-0-		-0-		-0-		-0-					
Gobernacion Departamento	43	0.1	10	0.0	271	0.2	219	0.2	108	0.1	-0-		19	0.0	437	0.2	1.119	0.5	3.392	1.1
Secretaria General	-0-		-0-		-0-		-0-		-0-		-0-		-0-		-0-					
Secretaria Gobierno	-0-		-0-		-0-		-0-		-0-		-0-		-0-		-0-					
Secretaria Hacienda	-0-		-0-		-0-		-0-		-0-		-0-		-0-		4.602	2.4	1.736	0.7	543	0.2
Secretaria Educación	-0-		-0-		-0-		-0-		-0-		-0-		-0-		5	0.0	2.374	1.0	2.504	0.8
Secretaria Obras Públicas	15.501	13.5	12.086	7.7	18.256	10.5	16.302	16.9	19.149	13.2	15.328	7.3	10.075	7.6	48.824	24.9	8.859	3.8	24.084	7.7
Secretaria Agricultura y Ganadería	-0-		-0-		-0-		4.277	4.5	4.638	3.2	2.707	1.3	1.693	1.3	10.228	5.2	2.213	1.0	3.000	1.0

En primera instancia, abordaremos el Análisis de variaciones para la ejecutoria presupuestal, concerniente al Ingreso y Gasto Público desagregado por grupos económicos, observando su comportamiento a lo largo y ancho de la década de los setenta. (Ver Cuadro 14).

Según dicho cuadro y tomando primero el rubro de los ingresos y luego el de los gastos para un análisis vertical y horizontal tenemos:

A. Ingreso Público.

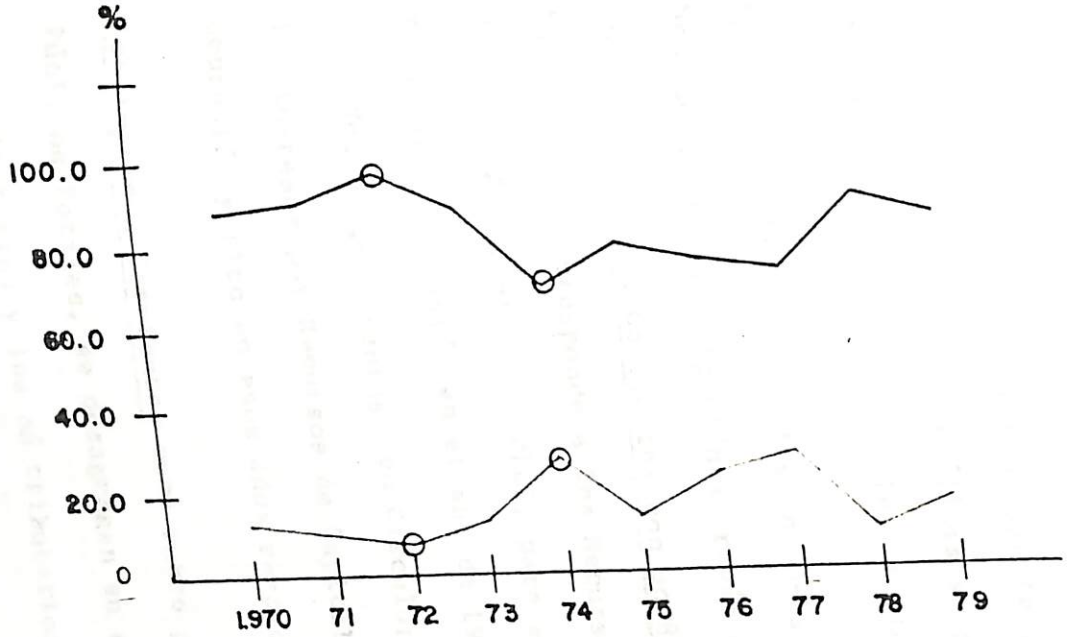
Para este caso, se han dividido en Ingreso Tributario (Impuestos directos más impuestos indirectos), e ingresos No Tributarios. (La suma de tasas y multas, ingresos compensados, subsidios - Aportes-Participaciones, Ingresos de Empresas Industriales, Ingresos por servicios e Ingresos varios); los que sumados permitirán construir la Ecuación de Ingresos corrientes:

INGRESOS CORRIENTES = INGRESOS TRIBUTARIOS + INGRESOS NO TRIBUTARIOS

Complementando esta Ecuación con el rubro de los Recursos de Capital, (Recursos del Crédito más los Ingresos Extraordinarios), permitirá construir una ecuación más integral, cual es la Ecuación del Ingreso Público Total del Departamento de Nariño por conceptos de Rentas y Recursos de Capital:

INGRESO PUBLICO TOTAL = TOTAL RENTAS Y RECUROS DE CAPITAL = INGRESOS CORRIENTES + RECURSOS DE CAPITAL.

EVOLUCION HISTORICA DE LAS PARTICIPACIONES DE LOS INGRESOS CORRIENTES Y RECURSOS DEL CAPITAL EN EL PPTO. DTAL. DE NARINO (1.970 -1.979)



(*) GRAFICA ELABORADA EN BASE A LOS DATOS DEL CUADRO N° 14

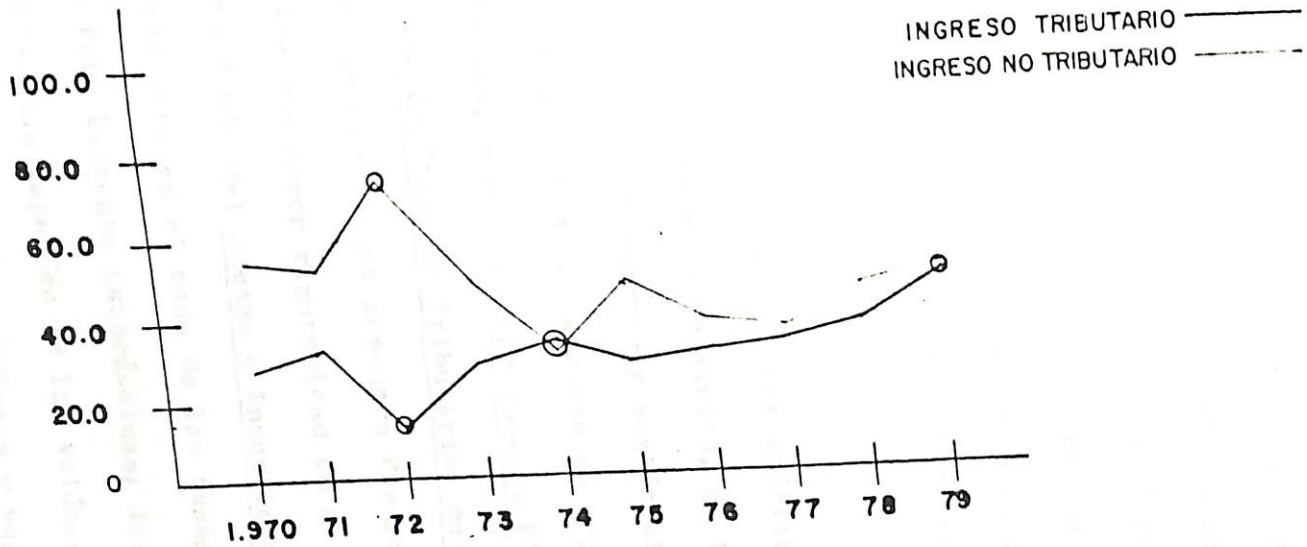
De acuerdo a la construcción de las anteriores Ecuaciones y de las estadísticas de Contraloría Departamental, recopiladas (Cuadro No. 14) me permito establecer el siguiente análisis de variaciones crítico, concluyente y recomendativo, aún anteriormente se hicieron análisis sobre su ejecutoria que no se dejan de lado, para complementarlo y enriquecerlo más:

1. Aporte. Al interior de los Ingresos Públicos totales, el rubro de mayor participación a través de los 10 años analizados son los Ingresos Corrientes con un 83.6% en promedio, el restante 16.4% corresponde a los Recursos de Capital. Presentando en la época el MAYOR PICO, para el año de 1972 con el 95.8% y su mayor depresión en el año de 1974 con el 70.1% (Ver gráfica No. 6) .- Puntos en Círculo; caso contrario ocurrió a los ingresos por Recursos de Capital, que reflejaron su mayor depresión y pico en esos años respectivamente (4.2% y 29.9).

2. Los ingresos Corrientes como rubro pirncipal de los Ingresos Públicos Totales, se desagregan en sus componentes básicos; los Tributarios y los nó tributarios. De los cuales tienen mayor influencia porque así lo refleja su participación, los ingresos no Tributarios con el 50.2% en promedio para la década. Quedando el 33.4% para los tributarios y el 16.4% para los recursos de Capital (deflactados: 53.3%, 31.7% y 15.0%, respectivamente).

Estos ingresos No Tributarios presentan su mayor elongación o Pico para el año 72 con el 78.3% y su mayor depresión en en

EVOLUCION HISTORICA DE LAS PARTICIPACIONES DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS EN EL PPTO. DPTAL. DE NARIÑO (1.970-1.979)



(*) GRAFICA ELABORADA EN BASE A DATOS DEL CUADRO Nº. 14

año de 1974 con el 34.9%; para los Tributarios se presenta su mayor depresión en el año de 1972 con el 17.5% y su mayor pico en el año de 1979 con el 42.3%. No sucede lo opuesto de lo No Tributario para el año de 1974 por cuanto se está tomando la participación más representativa de cada rubro con respecto al ingreso Público Total y no a Ingresos Parciales como lo son los Corrientes en este caso. (Ver gráfica No.7. Los puntos en círculo).

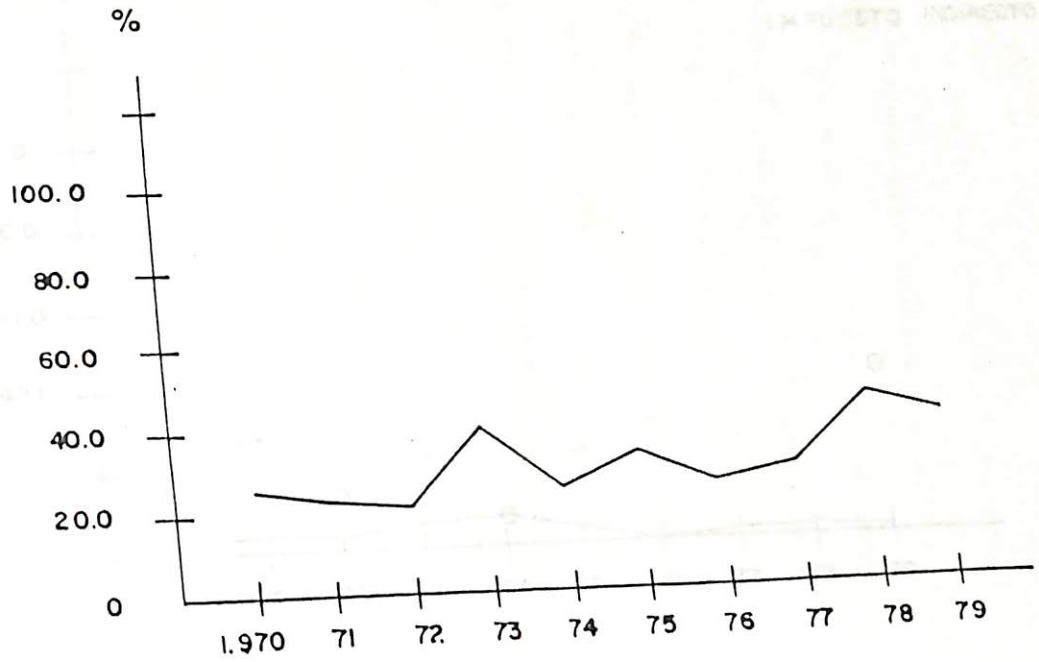
Conclusión.

Como se infiere de los anteriores análisis (a y b), las Finanzas Públicas del Departamento de Nariño, en lo relativo a sus Ingresos, experimentan su mayor soporte y sostén alrededor de los Ingresos No Tributarios, de los que derivan su mayor sustento, no así de los Tributarios, o sea, el Presupuesto Público Departamental se afirma en una Política No Tributaria, que al contrario de la Tributaria no dispone de una adecuada Planeación y Programación, que le garantice una mayor rigurosidad en el recaudo; dependiendo en general quizá más del Riesgo e Incertidumbre (22) derivados del posible cobrar como es el caso de las tasas y multas, ingresos compensados, relativamente Estocásticas; los Subsidios,Aportes y Participaciones, que dependen de los volúmenes de utilidades de las Empresas;los ingresos por servicios y varios - Bastante estocásticos-, con excepción en parte de los ingresos de empresas industriales- más o menos estables y que depende de los volúmenes.

---

(22)Musgrave "Sistemas Fiscales"pon ed, Madrid, Ed.Aguilar. 1973

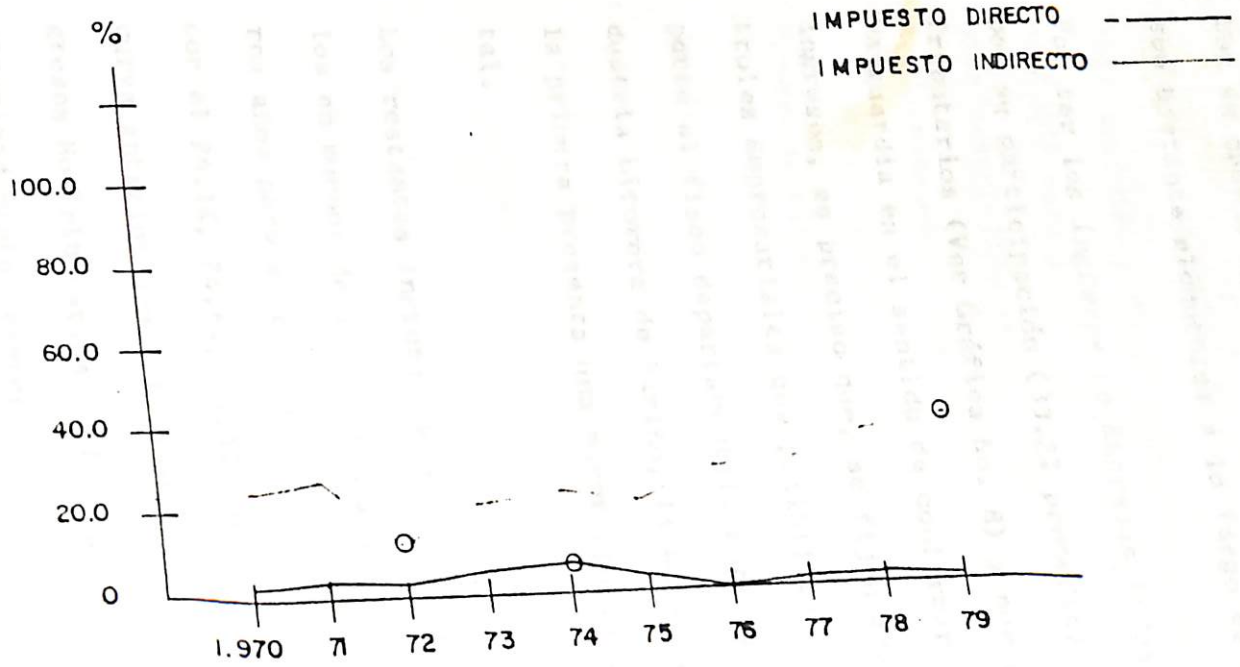
EVOLUCION HISTORICA DE LOS INGRESOS DE EMPRESAS INDUSTRIALES EN EL PRESUPUESTO DEL DEPTO. DE NARIÑO. (1.970 – 1.979)



(*) GRAFICA ELABORADA EN BASE A LOS DATOS DEL CUADRO Nº 14

EVOLUCION HISTORICA DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS

EN EL PPTO. DEPTAL DE NARIÑO. (1.970 – 1.979)



(*) GRAFICA ELABORADA EN BASE A LOS DATOS DEL CUADRO N° 14

de ventas y delbuen o mal manejo de sus directores: Peculados- ro bos en cadena malversación de fondos, etc. Cuyos comportamientos son bastante elocuentes a lo largo de la década (Ver Cuadro 14).

Por ser los Ingresos de Empresas Industriales, los más relevantes por su participación (33.2% promedio) de todos los ingresos No - Tributarios (Ver Gráfica No. 8) y que últimamente ha tomado la - vanguardia en el sentido de conformar la casi totalidad de estos ingresos, es preciso que, se fijen adecuadas Planeaciones y Con- troles Empresariales que posibiliten su buen manejo y eficaz a- porte al fisco departamental. Entre ellas, podemos citar: La In- dustria Licorera de Nariño, la Lotería de Nariño, de las cuales la primera presenta una mayor aportación a la Economía Departamen tal.

Los restantes ingresos no se grafican porque son nulos y casi nu- los en muchos de los años analizados; exceptuando los tres prime- ros años para el caso de los subsidios, aportes y participaciones con el 26.1%, 24.6%, 49.4% respectivamente. Es por ésto, que la curva anterior desde 1973 se aproximadamente igual a la de los In gresos No Tributarios en la gráfica No. 7 (Los otros ingresos son aproximadamente despreciables.

En cuanto a los Ingresos Tributarios, se refiere, presentar su - más importante fuente de los Impuestos Indirectos (impuestos a las ventas, Industria y Comercio, timbre y estampillas, predial, etc.)

por lo que son los de mayor aportación (participación promedio del 30.6%), frente a los impuestos Directos, derivados de los impuestos a las Rentas de Trabajo al Patrimonio, Rentas de Capital, Agropecuarias y Complementarias en general que reflejan una participación para la década del 2.8%. Los primeros presentan su mayor pico y depresión en los años de 1979 y 1972 con el 40.7% y 15.4% respectivamente; los segundos, la presentan en los años de 1974 y 1976 con el 6.4% y 0.8% respectivamente (Ver gráfica No. 9: Puntos en Círculo).

En síntesis los Ingresos Públicos de las Finanzas Públicas Departamentales de Nariño, son provenientes primordialmente de una Política Fiscal de Ingresos Corrientes No Tributarios expuestos a los vaivenes del AZAR como dice textualmente Camacho Rueda. (23).

Es por ésto preciso recomendar al Gobierno del Departamento de Nariño en cuestión de Política Fiscal y Monetaria, no la elevación de los ingresos Tributarios Directos, que harán más onerosos los sueldos y salarios regionales tan diezmados por la Pérdida del Poder Adquisitivo de la Moneda, que ocasiona la inflación secular, si la elevación de los ingresos de Empresas Industriales, por servicios, subsidios, aportes y participaciones, además los Tributarios de Impuestos Indirectos, por intermedio de eficces sistemas de Planeación y Control sobre las Empresas que los generan como

---

(23) Ob. Cib.

forma más expedita y de estabilidadmayor en el recaudo de los ren glones más básicos de los Ingresos Públicos del Departamento. Lo que a la postre redundará en una mayor estabilidad y celeridad en el Financiamiento del Presupuesto Nariñense.

B. Gasto Público

Los que he dividido en dos Grupos Económicos Básicos, los Gastos de funcionamiento (Para la Asamblea Departamental, Gobernación del Departamento, Contraloría y las Secretarías Generales de Gobierno, Hacienda, Educación, Obras Públicas y Agricultura), y los gastos de inversión llamados de Desarrollo de la Comunidad para iguales dependencias. Estos me permitieron entonces construir la Ecuación del Gasto Público Total, a saber:

GASTO PUBLICO TOTAL = GASTOS FUNCIONAMIENTO + GASTOS INVERSION

Con la construcción de esta Ecuación y de las estadísticas de Contraloría Departamental recopiladas (Cuadro No. 14), me permito establecer el siguiente análisis de Variaciones Crítico, Concluyente y Recomendativo, aunque anteriormente se realizó un análisis con lujo de detalles, que en ningún momento demerita éste, por el contrario, le es afín, lo complementa y enriquece:

1. Al interior del Gasto Público Total, el rubro que presenta una mayor participación es el Gasto en Funcionamiento, con un 86.2% en promedio para la década, el restante 13.8% corresponde tan sólo a los Gastos en Inversión o de desarrollo de

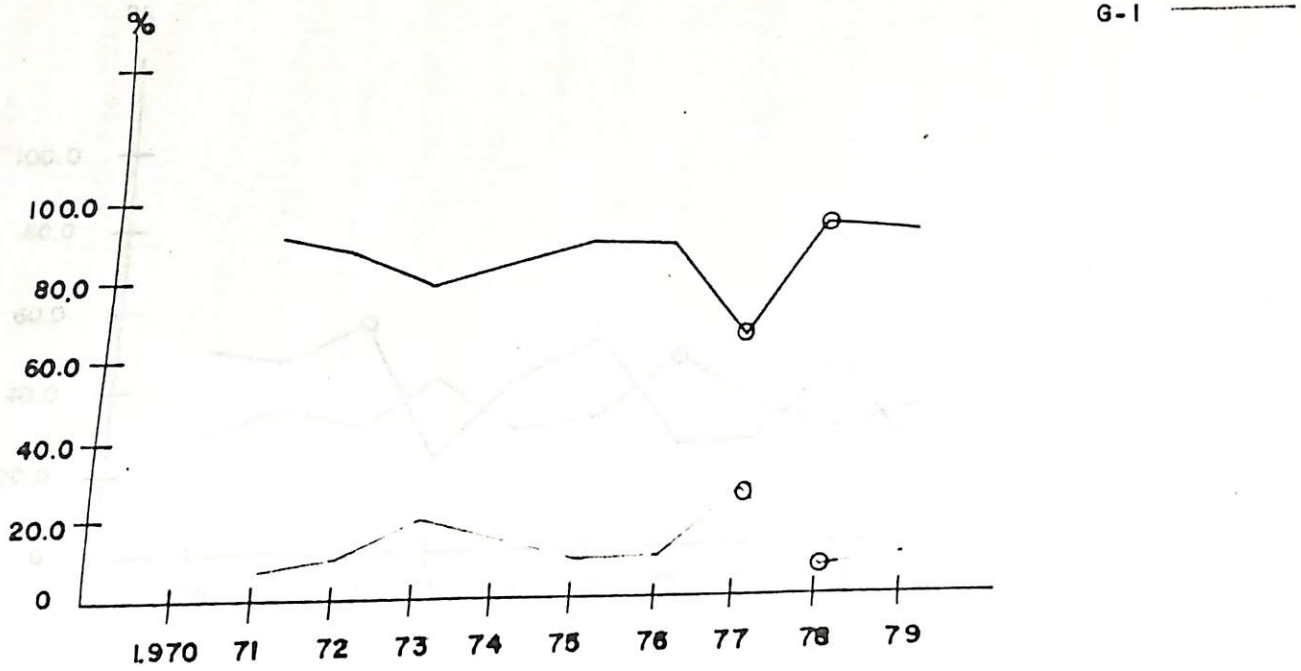
la comunidad. Su mayor PICO lo presenta en el año de 1978, con el 93.0% y su mayor depresión para el año de 1977 con el 67.3% (Ver gráfica No. 10, Puntos en Círculo). Caso contrario sucedió con el Gasto en Inversión, que presentó su mayor depresión y PICO en esos mismos años respectivamente (7.0% y 32.7%).

2. El gasto en funcionamiento como rubro principal del gasto público total, se ejecuta por intermedio de las dependencias gubernamentales de la Administración Pública Departamental, tales como la Asamblea Departamental, la Gobernación, la Secretaría General de la Contraloría y las Secretarías de Gobierno, Hacienda, Educación, Obras Públicas y Agricultura.

De estas dependencias la que en mayor forma ejecuta este gasto, lógicamente por la mayor cuantía, son en orden de importancia las Secretarías de Educación y Hacienda, con el 35.9% y 32.6% en promedio para la década respectivamente. La Secretaría de Educación presenta su mayor elongación para el año 1972 con el 53.3% y su mayor depresión en el año 1979 con el 16.6%. Para el caso de Hacienda lo son el año 1976 y 1978 con el 45.5% y 24.6%, respectivamente; (Ver Gráfica No. 11, Puntos en Círculo).

Antes de concluir es preciso analizar los Gastos en inversión, pues aunque el Gobierno Departamental, no les presta mayor importancia y les canaliza sumas irrisorias del Presupuesto Público,

EVOLUCION HISTORICA DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO E INVERSION EN EL PPTO DPTAL DE NARIÑO (1.970 - 1.979)



(*) GRAFICA ELABORADA EN BASE A LOS DATOS DEL CUADRO Nº 14

mínima aten-
munidad. Se-
e se puede -
ie después ee
etaría de O-
l década del
años de -
Ver gráfica

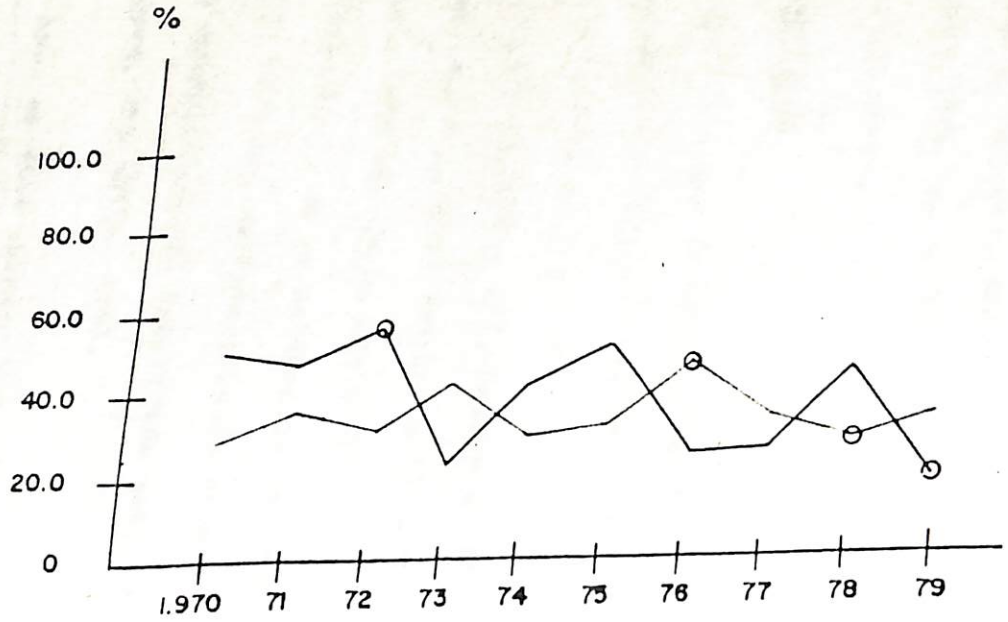
s Finanzas
sus gastos,
s en funcio-
cada de los
tiva, como
ra en forma
TO BUROCRA
amoso MODE
ración Pú-

día por -
l and Econo
Falcont

EVOLUCION HISTORICA DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE LAS SECRETARIAS DE EDUCACION Y HACIENDA EN EL PPTO. DEPTAL. DE NARIÑO. (1.970 – 1.979)

G. F. S. E. ———

G. F. S. H. - - - - -



(*) GRAFICA ELABORADA EN BASE A LOS DATOS DEL CUADRO Nº 14

es preciso observar a cuál Dependencia se le preste mínima atención en cuanto a este Gasto para Desarrollo de la Comunidad. Según se observa en el Cuadro No. 14 la dependencia que se puede decir lo ejecuta casi en su totalidad hasta 1973 y que después se comparte con la Secretaría de Agricultura, es la Secretaría de Obras Públicas, con una participación promedia para la década del 11.3% con su mayor pronunciación y depresión para los años de 1977 y 1978, con el 24.9% y 3.8%, respectivamen e. (Ver gráfica No. 12. Puntos en Círculo).

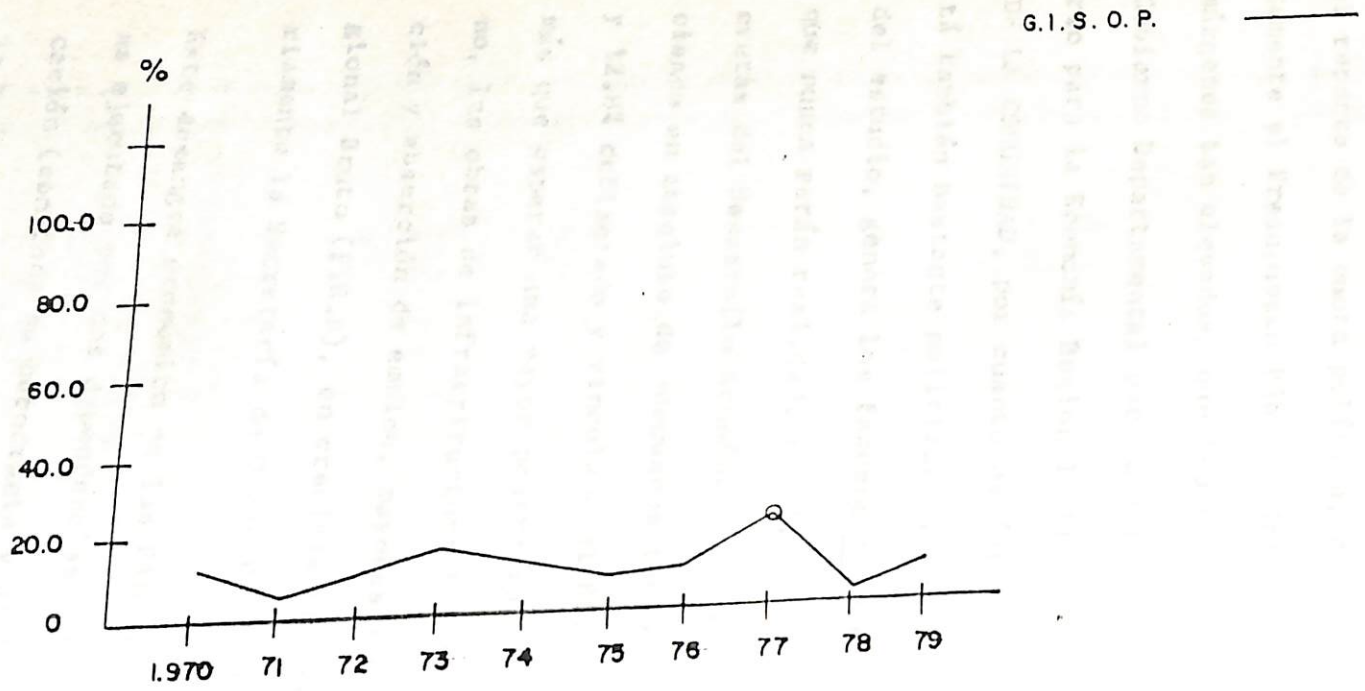
Conclusión.

Como se infiere de los anteriores análisis (a yb), las Finanzas Públicas del Departamento de Nariño en lo relativo a sus gastos, experimentan su mayor erogación a través de los Gastos en Funcionamiento (86.2%) y deflactados el 87.2% durante la década de los años setenta, como muestra suficientemente representativa, como una prueba más de lo que afirmara antes y corroborativa en forma indiscutible de la existencia de un bien montado APARATO BUROCRATICO ESTATAL, materialización precisa y correcta del famoso MODELO BUROCRATICO del autorizado estudioso de la Administración Pública, MAX WEBER. (24).

O sea, es este aparato burocrático más gigantesco cada día por

(24) MAX Weber. Sociólogo Alemán, "The Theory of Social and Economic Organización, trad. Ing. de A.M. Hunderson y Falcont Parsons (N.Y. Osford University Press. 1947.

EVOLUCION HISTORICA DE LOS GASTOS DE INVERSION DE LA SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS EN EL PPTO DEPTAL DE NARIÑO. (1.970-1.979)



(*) GRAFICA ELABORADA EN BASE A LOS DATOS DEL CUADRO Nº 14

el reparto de la cuota política, el que desangra y carcome violentamente el Presupuesto Público del Departamento de Nariño, en unos márgenes tan elevados, que impisibilita y diezma la capacidad del Gobierno Departamental para desarrollar el rénglón más prioritario para la Economía Regional. EL GASTO DE INVERSION O DESARROLLO DE LA COMUNIDAD, por cuanto es éste el que debería apuntalar (Está también bastante politizado y como decía en líneas anteriores del estudio, genera los famosos proyectos inconclusos, proyectos que nunca serán realidad, etc.), hacia los objetivos y metas concretas del Desarrollo Económico y Social de la Región. Pues careciendo en absoluto de adecuados fondos para su ejecución (13.8%) y 12.8% deflactado y vinculado al REPARTO POLITICO, no podemos más que esperar una mayor postración del Departamento, el abandono, las obras de infraestructura física en abstracto, la generación y absorción de empleo, mayores ingresos y un Producto Regional Bruto (P.R.B), en crecimiento (Gasto que realiza prioritariamente la Secretaría de Obras Públicas 11.3%).

Este desangre económico de las Finanzas Públicas Departamentales es ejecutado por dos dependencias básicas: La Secretaría de Educación (con toda su burocracia y el largo tren de Empleados de la Docencia) y la Secretaría de Hacienda (Como ejecutora y gestora de la Administración Pública Departamental).

ANALISIS ...

EN BALANCE DEL TESORO Y BALANCE DE HACIENDA O PATRIMONIAL EN ...

AÑOS / pos Económicos	1.970	%	1.971	%	1.972	%	1.973	%	1.974	%	1.975	%	1.976	%	1.977	%	1.978	%	1.979
LANCE DEL TESORO (I = II)																			
CTIVOS CORRIENTES (a+b+c+d)	21.518	100.0	82.168	100.0	66.884	100.0	61.891	100.0	104.286	100.0	193.468	100.0	202.967	100.0	219.762	100.0	267.460	100.0	N.D(2)
a) Disponibles fondos generales	5.673	26.3	9.834	12.0	4.154	6.2	8.418	13.6	40.091	38.4	7.639	3.9	11.748	5.8	23.249	10.6	13.036	4.9	N.D(2)
b) Fondos tránsito	2.724	12.7	2.774	3.4	3.620	5.4	7.751	12.5	-0-		22.319	11.5	22.966	11.3	21.383	9.7	66.109	24.7	N.D(2)
c) Activos realizables	-0-		25.723	31.3	6.417	9.6	18.254	29.5	42.716	41.0	98.972	51.2	87.049	42.9	126.739	57.7	151.916	56.8	N.D(2)
d) Déficit Acum. (Cta. R.)	13.121	61.0	43.837	53.3	52.693	78.8	27.468	44.4	21.479	20.6	64.538	33.4	81.204	40.0	48.391	22.0	36.399	13.6	N.D(2)
PASIVOS CORRIENTES (a+b+c)	21.518	100.0	82.168	100.0	66.884	100.0	61.891	100.0	104.286	100.0	193.468	100.0	202.967	100.0	219.762	100.0	267.460	100.0	N.D(2)
a) Exigibles depósitos generales	841	3.9	2.141	2.6	2.150	3.2	2.484	4.0	12.770	12.2	27.518	14.2	46.414	22.9	47.665	21.7	50.191	18.8	N.D(2)
b) Otros exigibles	20.677	96.1	80.027	97.4	64.734	96.8	59.407	96.0	91.516	87.8	165.950	85.8	156.553	77.1	172.097	78.3	175.958	65.8	N.D(2)
c) Transitorias	-0-		-0-		-0-		-0-		-0-		-0-		-0-		-0-		41.311	15.4	N.D(2)
LANCE DE HACIENDA O PATRIMONIAL (III = IV)																			
ACTIVOS DEFINIDOS (a+b+c)	126.720	100.0	136.182	100.0	160.736	100.0	195.691	100.0	194.652	100.0	195.721	100.0	195.819	100.0	195.849	100.0	195.841	100.0	N.D(2)
a) Inversiones	36.284	28.6	40.871	30.0	45.302	28.3	79.156	40.4	79.531	40.9	79.531	40.6	79.531	40.6	79.531	40.6	79.531	40.6	N.D(2)
b) Otros activos dif.	25.470	20.1	30.345	22.3	49.940	31.1	51.241	26.2	49.827	25.6	50.896	26.0	50.994	26.0	51.024	26.1	51.016	26.1	N.D(2)
c) Activo fijo	64.966	51.3	64.966	47.7	65.294	40.6	65.294	33.4	65.294	33.5	65.294	33.4	65.294	33.4	65.294	33.4	65.294	33.4	N.D(2)
PASIVOS DIFERIDOS	126.720	100.0	136.182	100.0	160.736	100.0	195.691	100.0	194.652	100.0	195.721	100.0	195.819	100.0	195.849	100.0	195.841	100.0	N.D(2)
a) Deficit Fiscal acumulado (Cta. R.)	13.121	10.3	43.837	32.2	52.693	3.8	27.468	14.0	21.479	11.0	64.538	33.0	81.204	41.5	48.391	24.7	36.399	18.6	N.D(2)
b) Obligación largo plazo	7.193	5.7	12.774	9.4	14.702	9.2	14.731	7.5	12.160	6.3	9.186	4.7	6.119	3.1	6.266	3.2	7.266	3.7	N.D(2)
c) Otros diferidos	9.089	7.2	8.036	5.9	5.679	3.5	5.412	2.8	4.481	2.3	4.186	2.1	4.278	2.2	4.265	2.2	4.265	2.2	N.D(2)
d) Cta. capitalización	97.317	76.8	71.535	52.5	87.662	54.5	148.080	75.7	156.532	80.4	117.811	60.2	104.218	53.2	136.927	69.9	147.911	75.5	N.D(2)

(1) CUADRO ELABORADO Y CALCULADO (%) EN BASE A LAS ESTADISTICAS Y DATOS RECOPILADOS DE LOS INFORMES FINANCIEROS DE LA CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO

(2) CONVENCIONALISMO: N.D – DATO NO DISPONIBLE (EL INFORME FINANCIERO PARA 1.979 DE LA CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO NO HA SIDO TERMINADO A LA FECHA DE REALIZACION DE LA PRESENTE TESIS

V. EVALUACION DE LAS FINANZAS PUBLICAS DEPARTAMENTALES.

A. Evaluación financiera (Indicadores)

Siendo la Evaluación Financiera algo vital al interior de la Evaluación General de las Finanzas Públicas de Nariño y del impacto sobre la Economía Regional, por cuanto es el punto de partida de ulteriores análisis en el ámbito económico y social que posteriormente abordará y que les sirve de premisa inmediata y de base y origen de muchas de las raíces de la problemática que a lo largo de la presente tesis ha analizado y evaluado, ya desde un punto de vista de la Administración Pública y su connotado Modelo Burocrático, ya desde el punto de vista de la Política Presupuestaria y Fiscal, así como lo referente a la ejecutoria de las Finanzas como medida de resultados y control Es acá, donde se posibilita desentrañar muchas de las raíces de los problemas y es precisamente cuando la Estructura Financiera del Estado Departamental no se encuentra en óptimas condiciones de Funcionamiento.

Con el objeto de posibilitar una acertada Evaluación de la Estructura Financiera, se han tomado los conceptos y criterios del Manual de Procedimiento Contable de la Gobernación, citado en páginas anteriores (25), para el Análisis Financiero,

(25) OB. Cit. pág..65

como objetivo que deben tener los Estados Financieros de Balances, Deuda Pública, Presupuesto de Ingresos y Egresos.

Este último analizado desde un principio es el numeral III - B "Presupuesto Departamental", - objetivo que por sí sólo y como Estados Estáticos y cifras muertas, no podrán tener la claridad y eficacia de un juicioso Análisis Financiero mediante algunos criterios o indicadores dinámicos, de los cuales carece totalmente la Administración Pública Departamental, como punto de apoyo en el análisis evaluación y control objetivo y totalmente integrado de las Finanzas Públicas Regionales. Es - por ésto que construyo, formulo y recomiendo, para su futura adaptación e implementación, los siguientes indicadores Financieros, que si no son totalmente óptimos, sí permite dar - comienzo a un estudio esperado de la presente tesis, no sólo de las cifras frías e inermes, sinó principalmente de INDICADORES DINAMICOS DE LA SITUACION DE LA ESTRUCTURA FINANCIERA DEL DEPARTAMENTO; el cual debe tomar como básica la presente recomendación de los seis criterios financieros acá esbozados.

Para la cuantificación y cualificación de estos indicadores - se utilizaron las relaciones básicas siguientes:

MODELO FINANCIERO PROPUESTO (INDICADORES FINANCIEROS)

1. Análisis de la liquidez del Fisco Departamental en la década de los setenta.

a) Indicador de liquidez

$$(I.L.) = \frac{A.Corrientes - Déficit\ fiscal\ acumulado}{Pasivos\ Corrientes}$$

b) Indicador más líquidos

$$(.M.L.) = A.Corrientes - \frac{(A.Realizables + Déficit\ F.A.)}{Pasivos\ corrientes}$$

c) Indicador importancia A.Cte.

$$(I.I.A.C.) = \frac{A.Corriente - Déficit\ F.A.}{A.Cte. - Déficit\ F.A. + A.Diferidos} \times 100\%$$

d) Presión fiscal $(P.F.) = \frac{Gasto\ Público}{Recaudos} \times 100\%$

2. Análisis de la Estructura Financiera del Departamento

Para el análisis de la Deuda Pública y del Déficit o Superavit Departamental.

a) Indicador de la Capadidad de Endeudamiento (I.C.E.) =

$$\frac{P.Cte. + Obligación\ L.Plazo + Otro\ diferido}{A.Cte. - Déficit\ F.A. + Activo\ Diferido} \times 100\%$$

b) Indicador del Grado de Déficit o Superávit (I.G.D.S) =

$$\frac{Déficit\ Fiscal\ acumulado\ o\ Superávit}{Pasivo\ Cte. + Pasivo\ Diferido} \times 100\%$$

ANALISIS:

- Indicador de Liquidez: Mediante el cual se podrá establecer

la Capacidad del Departamento para dar cobertura a sus obligaciones diarias de operatividad Financiera.

- Indicador más líquido. Complementa el indicador anterior y le supera en la medida que tiene mayor eficacia y refinamiento para medir la liquidez, el dejar por lado Activos realizables de mediana liquidez.

- Indicador de la Importancia del Activo Corriente: Amplía el análisis anterior al fijar la mayor o menos importancia relativa del Activo Corriente, frente al Activo Global como porcentaje de relevancia, que permitirá la operatividad a corto plazo de las Finanzas Públicas Departamentales; con mayor o menor facilidad en la medida que sea representativo o nó.

- Presión Fiscal. Establece la capacidad del Fisco Departamental para dar cobertura a sus gastos públicos, a través de los oportunos recaudos.

- Indicador de la Capacidad de Endeudamiento: Que además de analizar el Grado de Endeudamiento del Departamento, estipula una adecuada evaluación de uno de los Estados Financieros más importantes de las Finanzas Públicas de Nariño: El Estado de la Deuda Pública Total. O sea, el tope de Endeudamiento Público.

- Indicador del Grado de Déficit o Superávit: Establece la importancia o tamaño de la situación deficitaria ó superavitaria del fisco Departamental.

Una vez construido el Modelo Financiero Propuesto, para la Evaluación de las Finanzas Públicas del Departamento de Nariño, desde el punto de vista FINANCIERO, es preciso corroborarlo a través de su UTILIDAD PRACTICA y validarlo con la realidad que arrojan los Estados financieros para la década de los setenta, por éllo observamos el Cuadro que a continuación se presenta.

CUADRO No. 16 (*)

EVALUACION FINANCIERA DINAMICA PARA EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO

1970 - 1979

OS	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979 (**)
										N.C.
	0.39:1	0.47:1	0.21:1	0.56:1	0.79:1	0.66:1	0.59:1	0.77:1	0.86:1	N.C.
	0.39:1	0.15:1	0.11:1	0.26:1	0.38:1	0.15:1	0.17:1	0.20:1	0.29:1	N.C.
.C.	6%	22	8	15	30	40	38	47	54	N.C.
	109%	88	102	128	101	92	161	128	109	121
	28%	59	50	36	44	64	67	63	65	N.C
.S.	9%	20	23	11	7	17	20	12	8	N.C.

ndicadores Financieros calculados en base a los datos del Cuadro No. 14 y 15.

principios financieros (26) a la construcción de relaciones entre rubros Económicos de los Balances del Tesoro y de Hacienda Departamental.

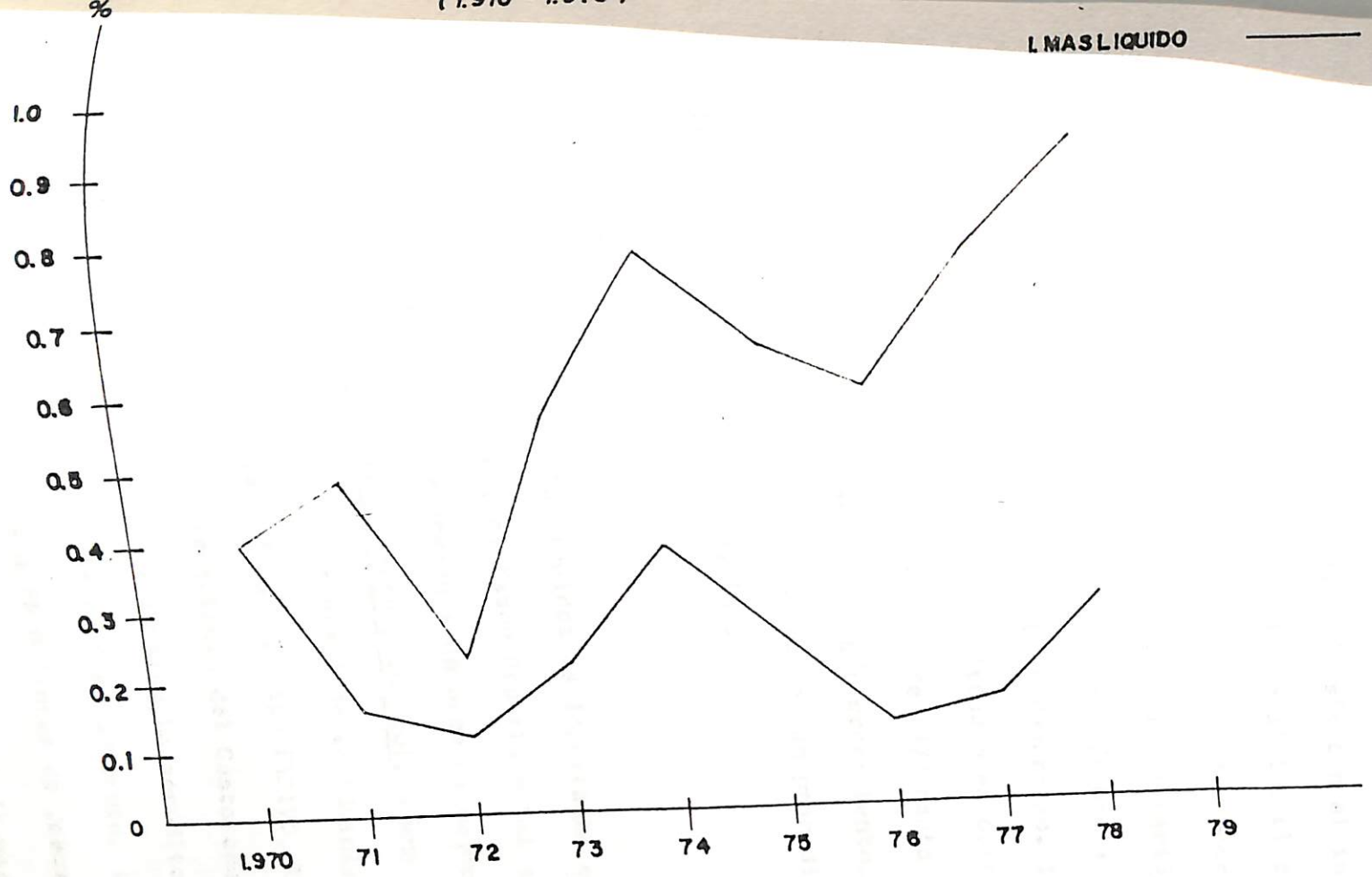
N.C. Datos no calculados, por cuanto los datos de los Balances para el año de 1979 no se encontraban disponibles a la fecha de elaboración de la presente Tesis.

'an Horve "Administración Financiera" Evaluación de Proyectos de Inversión Cap.No.

1. Análisis de la liquidez.

De los anteriores datos se infiere que las finanzas Públi cas del Departamento de Nariño, no presentan una muy apre ciable liquidez, es más, es supremamente baja, ya que para 1970, presenta una relación de 0.39:1 que se mejora un po co para finales de la década, cuando en 1978 asciende a - 0.86:1 (ver Cuadro No. 16). Sin embargo, es supremamente bajo si consideramos que el Departamento para hacer frente a sus obligaciones a corto plazo dispone tan sólo de menos del 90% para cubrirlas. Lo que a la postre le crea una si- tuación desventajosa de cierta iliquidez que debe subsanar en parte con Deuda Pública de corto plazo (Deuda Flotante), agravada con la otra parte de esta misma deuda que debe - responder a los gravosos déficit de tesorería de que habla ba en páginas anteriores, cuando abordé la Deuda Pública.

Purificando en mayor medida este indicador, podremos obte ner uno de mayor eficacia, al dejar de lado activos reali zables que posiblemente enfrenten una menor liquidez inme diata. Con ellos, podremos reflejar una liquidez más limi tada y casi nula, al descender a puntos mínimos en una re lación 0.11:1 en 1972 y como máximo unos pocos puntos - cuando presenta para 1970 una relación del orden de 0.39:1. Como puede verse en la Gráfica No. 13, la Estructura Finan ciera del Departamento es casi por no decir del todo ILI-



(*) GRAFICA ELABORADA EN BASE A LOS DATOS DEL CUADRO Nº 15

QUIDA (Curva ilíquida más líquido),

Ahora bien, complementando este análisis con el indicador que mi de la importancia del Activo Corriente al interior de la totalidad de los Balances del Tesoro y de Hacienda, podremos darnos - cuenta clara de la relativamente baja significación de este Activo; tan sólo presente una leve recuperación hacia 1978, cuando arroja una participación del 54% (Ver Cuadro No. 15 y Gráfica No. 14), y sin embargo, ésto queda desvirtuado en parte, si se tiene en cuenta que el Activo diferido desde 1973 hasta final de la década en 1978, no ha presentado ningún crecimiento. Ha permanecido invariable excepto algunos puntos en un promedio de 195.6, miles de pesos, (ver Cuadro No. 15).

Conclusión

En lo que se refiere a la licuidez es importante concluir que en la década de los setenta, el Fisco Departamental arrojó una situación de iliquidez que presenta un poco de mejoría no por una Política dirigida de Presupuesto y Control, o una Política Fiscal dinámica, sino más bien el pasivismo de la Administración Pública por cuanto su Ejecutoria fué más de tipo PASIVO, basada en el Gasto Público, aplicando el crecimiento del Gasto año a año, pero - congelándolos en algún año que se deseaba acreditar el Gobierno de turno con un jugoso superávit. Caso concreto, los años de 1973 reducen los Gastos Públicos a 96 millones de pesos, produciéndose un Superávit presupuestal de 27 millones de pesos y en 1976,

reducen a 132 millones de pesoscon un superávit presupuestal de 81 millones de pesos. (Ver Cuadro No. 14). No sucedió así en forma activa con la Ejecutoria del Ingreso de Recaudos, cuando son determinados básicamente por los primeros, situación que fué analizada en páginas anteriores y presentan por lo tanto, un comportamiento muy conservador, que limita la producción de Superávit derivado de mayores ingresos percibidos sobre los gastos, exceptuando algunos casos aislados.

Recomendación.

Es importante que el Gobierno Departamental propenga por una Política Fiscal integral entre Ingresos y Gasto Público, generadora de mayor fuente de recuros financieros (Disponibles, Fondos Generales, Fondos en tránsito, que posibiliten reducir más aún el déficit y producir quizá no excesivos superávit en fondos ociosos, pero sí superávit normales que permitan hacer frente a las obligaciones a Corto Plazo (Pasivo Corriente). Complementando ésto con una política de no excesos en los Activos realizables que probablemente conlleven un mayor riesgo en cuanto a su liquidez.

Ahora, esta Política Fiscal generadora de fondos financieros podría llevarse a cabo a través de una mayor PRESION FISCAL sobre los ingresos Tributarios Indirectos y de Empresas Industriales, corroborando una vez más lo expresado en las Conclusiones y Recomendaciones del Análisis de Variaciones del Ingreso Público, rea

lizados anteriormente. Elevándose por ende, el recaudo de fondos con el consecuente mejoramiento del indicador de la Presión Fiscal que al final del período se encuentra en descanso.(Ver Cuadro No. 16 y Gráfica No. 15) y con mayor posibilidades de respuesta a gastos públicos en inversión y desarrollo de la comunidad - ampliados que no se deben dejar esperar más (Gastos de Inversión de alta prioridad a lazados por cada Gobierno de turno en período en período.

2. Análisis de la Estructura Financiera.

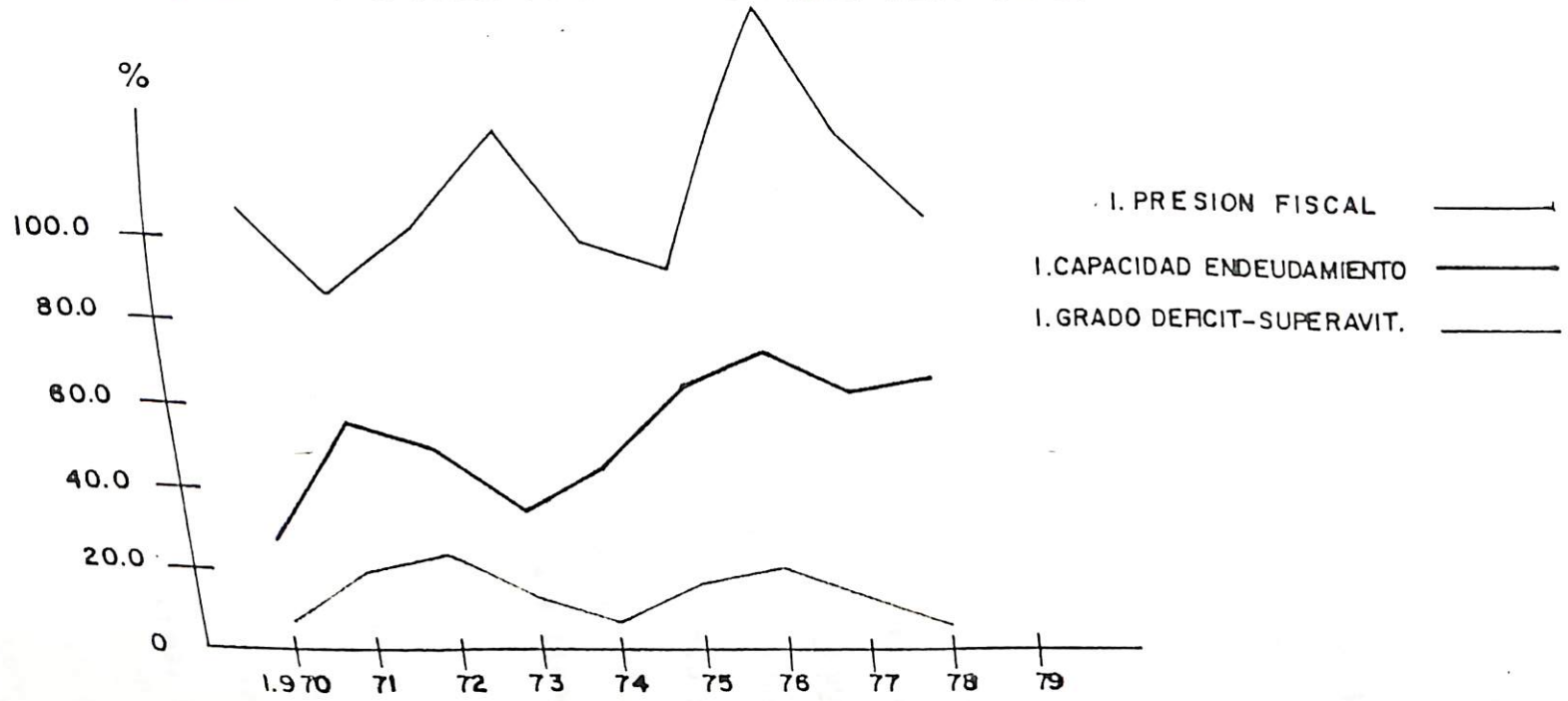
Para la Evaluación de la Estructura Financiera del Fisco Departamental de Nariño, he construido sendos indicadores de la capacidad de Endeudamiento y su grado dificitario o superavitario Fiscal.

En primer lugar, podemos observar una aceptable capacidad de Endeudamiento a comienzos de la década cuando su punto máximo estuvo en el 28% en 1970 para irse desmejorando y reduciéndose paulatinamente hasta un punto de capacidad de endeudamiento menor para el año de 1976 con el 67% y 1978 con el 65%. (Ver Cuadros Nos. 16 y Gráfica No. 15.

Ahora, este endeudamiento cada vez mayor nos previene del financiamiento del Déficit Fiscal, por cuanto el Indicador del Grado de Déficit o Superávit así lo revela. En los últimos años 1975, 1976, 1977 y 1978, el Grado de endeudamiento ha incrementado, - mientras el grado de déficit se ha reducido hasta el punto que en

GRAFICA Nº 15 (*)

EVOLUCION HISTORICA DE LA PRESION FISCAL, CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO Y DEL GRADO DE DEFICIT-SUPERAVIT DE LAS FINANZAS PUBLICAS DEPTALES DE NARIÑO. (1.970-1.979)



(*) GRAFICA ELABORADA EN BASE A LOS DATOS DEL CUADRO Nº 16

1978, arroja una cifra del 8%; más aún, cuando el déficit ha sido eliminado para el cálculo de la capacidad de Endeudamiento, sino más bien, del financiamiento del Activo Corriente, o sea, de los requerimientos de Tesorería a partir básicamente del Endeudamiento público Flotante (A cortoPlazo).

Conclusión

El grado de endeudamiento del Departamento de Nariño ha crecido últimamente hasta topes mayores del 60%, basado exclusivamente en Deudas a Corto Plazo, sin hacer uso de otro renglón bastante saludable por cierto, como son las obligaciones a largo plazo y otros diferidos, por sus mayores posibilidades de financiación en más largos períodos sin que ésto sea motivo para ejecutar periódicamente este renglón, cuando por lo regular es externo e implicaría una mayor dependencia económica y financiera del Departamento respecto al extranjero.

La financiación del estado departamental se analiza en menor medida al sostenimiento del Déficit Fiscal, dejándose la mayor parte para los rubros del Disponible, Fondos Generales, Fondos en Tránsito, Activos Realiza les, Inversiones, otros Activos diferidos y el Activo Fijo.

Recomendación

Los Fondos Financieros para el Departamento de Nariño deben buscarse de acuerdo a una fórmula integral de Mezcla de Fondos, dan

do prioridad no sólo a la Deuda Flotante, sinó además a la Deuda a Largo Plazo y principalmente de origen Nacional en la medida de las posibilidades; considerado también otro tipo de diferidos.

Debe considerarse la financiación adicional mediante el rubro de Capitalización, como otra alternativa no desechable.

Implementando la recomendación anterior sobre la PRESION FISCAL; en la tarea de reducir el Déficit a partir de una ejecutoria presupuestal activa de Recaudo, recomiendo canalizar los fondos que buscan amortiguar en parte este rubro en la financiación de la operatividad del Departamento de Nariño.

B. Evaluación Económica-Social (Indicadores)

1. Política Fiscal

Tratándose de una de las herramientas más esenciales de la Política Económica, para el manejo de la Economía Nacional, Regional y local posibilitando mecanismos de ajuste y estabilizadores de los desequilibrios cíclicos de Depresión, recesión y contraccción económico; es preciso observar entonces los efectos que ellos han producido en la expansión del crecimiento y desarrollo básicamente regional nariñense, luego de la ejecutoria de la administración pública protagonizada por los diferentes gobiernos de turno en la década de los setenta.

Ya que la política fiscal regional se nutre de la Política Fis-

cal Nacional y determina la composición y el nivel de los gastos e ingresos, como la misma estructura Fiscal Departamental de Nariño al interior de los lineamientos de la Política estabilizadora.

Es preciso y necesario evaluar y analizar a través de adecuados criterios o indicadores fiscales de la Resonancia Económica, Social y el Impacto Manifiesto en la Economía Regional.

Ahora bien, es el gasto y el ingreso público lo que desempeña un papel clave en el funcionamiento de la Economía Regional, sean éstos de alto o bajo nivel. Sin embargo, es posible que este papel se adecúe a las necesidades económicas y sociales cambiantes de la Región.

Esto supone una participación amplia del Sector Público de la Economía ya desde 1893 lo planteaba el economista alemán Adolph Wagner, cuando dió origen a su famosa autoridad llamada LEY DE WAGNER (27). Sobre la creciente actividad del Estado y que posteriormente recomienda en 1936, el Lord John Maynerd Keynes, para darle al Estado el papel que le corresponde y la responsabilidad que le merece en el manejo de la Economía de un país; tratando de establecer un control más directo que le evite descalabros como los del gran BOOM ECONOMICO DEL CAPITALISMO DE LOS AÑOS

(27) Wagner Adoph "Grundlegung der Polidischero Dekonomic" 3er edición Lsipzig, Winter, 1893, Citado por Richard Musgrave en su obra Sistemas Fiscales. pp.71-74.

TREINTA.Es así como, Warner reconoce variasfunciones del Estado en su actividad ejecutoria del Gasto: Gastos para el mantenimiento del orden Público y la Paz Social, Gastos con objetivos sociales y de bienestar, de funcionamiento (Administración Pública), salud, educación, etc. Siendo los de funcionamiento y protección legal el elemento principal de Expansión Económica.

Esta expansión económica regional, ocurre cuando la inyección de Capitales Públicos se vá incrementando paulatinamente y en mayor proporción que el crecimiento impositivo, o sea, de acuerdo al - Modelo macroeconómico del Equilibrio Económico Global, un aumento en la Demanda Global generada por los gastos de consumo, inversión y Gasto Público, por encima del Ingreso Global (Producto Interno Bruto, P.I.B.) produce una expansión económica con el subsiguiente jalonamiento de la producción (PIB), el Ingreso, el Empleo y/ó losprecios, efecto que se multiplicará con las inversiones incrementales en respuesta a este crecimiento. Inversiones que aumentará muy por encima de los niveles de Ahorro Global y - del Superávit o Déficit Estatal. Cuestión que queda sintetizada en las siguientes funciones dinámicas:

Modelo Macroeconómico (28)

(1) - $C_t + I_t + G_t > Y_t$ — Expansión económica

(2) - $C_t + S_t + T_t < Y_t$ —

(3) - $I_t > S_t \pm (T_t - G_t)$

(28) Smith Warren "Macroeconomía" 1er. Ed Buenos Aires.Amorrortu Editores-1970

C_t - Gasto de consumo

I_t - Inversión privada interna bruta

G_t - Gasto Público

I_t - P.I.B.

S_t - Ahorro privado interno bruto

T_t - Ingreso Público

$(T_t - G_t)$ Superávit o Déficit estatal

Lo que a la postre por deducción, difícilmente dejará de produ-
cir un incremento absoluto en el volúmen presupuestal a medida
que la economía regional se desarrolle. Con el objetivo de eva-
luar esta serie de efectos e impactos sobre el respectivo desa-
rrollo, implicará la participación de la Demanda Global en la
generación del PIB y más específicamente y refinadamente la par-
te de la Demanda Global que se refiere al Gasto Estatal Público
(Funcionamiento e Inversión), o sea: G_t, que contribuye a este
proceso.

Comportamiento que se analizará y evaluará en primera medida tan
to Cuantitativamente como Cualitativamente por intermedio del -
Criterio de Evaluación Económica de la PROPENSION MEDIA DEL GAS
TO PUBLICO:

$$\overline{PG_t} = \frac{\text{Gasto Público Total}}{\text{PIB}} \times 100\%$$

O también:

$$\overline{PG_t} = \frac{\text{G. P. T}}{\text{Ingreso Departamental}} \times 100\%$$

Que para el caso de los datos de la muestra decadal en los setenta, de las Finanzas Públicas Departamentales de Nariño,,refleja el comportamiento siguiente:

CUADRO No. 17

EVOLUCION HISTORICA DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO Y EL GASTO PUBLICO DEPARTAMENTAL DE NARIÑO. (Millones de $)

Rubros Económicos / Años	(a) 1970	(b) 1975	(c) 1978	Promedio (e) Ponderado	)f) Varianza
PIB (a)	2.685.9	3.314.1	7.717.6		
GPF (b)	114.5	210.1	232.9		
GF (c)	99.0	192.1	216.6		
GI (d)	15.5	18.0	16.3		
Criterio de Evaluación: GP/PIBx100%				4.5	1.84
I GPI/PIBx100%*	4.3%	6.3%	3.0%	4.1	1.58
II GF/PIBx100% *	3.7	5.8	2.8	0.44	0.03
III GI/PIBx100% *	0.6	0.5	0.2		

(a) Datos tomados del Estudio "El Desarrollo Económico Departamental de Nariño, 1960- 1975. Elaborado por Inandes y Financiado por - Fonade - Pág. 3.

(b)-(c)-(d) Datos tomados del Cuadro No. 1 y 2 del presente estudio de tesis.

(e) - (f) Datos calculados

* Datos calculados.

La escasa información al respecto, delimitó el análisis sólo a - tres años básicos de la década de los setenta, que por su carác- ter de ubicación, al comienzo en la parte media y al final de la década, arrojan representatividad en lo que se refiere al compor- tamiento general, más aún, cuando las cifras presentan permanen- cia y cierta constancia, por cuanto el riesgo de cálculo es míni mo (Ver variación: Varianza- Cuadro No. 17)

Siendo los criterios de Evaluación acá utilizados una relación o cuociente, han permitido facilitar la labor para tomar las cifras del PIB y del Gasto Público a precios corrientes, ya que a pre- cios constantes implicaban una deflactación del Numerador y Deno- minador por un mismo índice de precios para el año, lo que a la postre conduciría al mismo resultado (Ley Matemática: Al dividir una fracción, tanto en el numerador como en el denominador por un mismo número, el resultado de los precios será el mismo). Por lo tanto, se ha obviado dicho trabajo adicional, para operar las cifras sólo a precios de mercado.

Como se puede analizar, la contribución de las Finanzas Públicas Departamentales en forma global a la región es poco significativa, con un promedio ponderado del 4.5%, del cual el 4.1% corresponde a la burocracia y sólo el 0.4%, a la inversión y desarrollo de la Comunidad; dejando por lo tanto, un inferido del 95.5% que aportan los restantes sectores de la Economía: Agricultura, Minería, Manufactura, Construcción, Comercio, Transporte, Comunicaciones, Electricidad, Finanzas, etc.

Con el agravante, que a nivel nacional es casi imperceptible y a finales de la década se ha reducido considerablemente en un 30.2% a nivel global, como puede observarse en el siguiente Cuadro:

CUADRO No. 18 (*)

TASAS DE CRECIMIENTO HISTORICO DE LOS CRITERIOS DE EVALUACION G.P. /PIB x 100%.

Tasa Crecimiento / Años	1970	1975	1978
I	100.0%	146.5%	69.8%
II	100.0%	156.8%	75.7%
III	100.0%	83.3	33.3

(*) Datos calculados en base al Cuadro No. 17

A nivel particular en un 24.3% para los gastos de funcionamiento y más perjudicialmente los gastos de Inversión en un 66.7%. Lo que significa que las Finanzas Públicas del Departamento de

de Nariño en lugar de aumentar cada día su nivel de contribución a la Economía Regional, han tratado por todos los medios de reducirla. Más aún posibilitando el manteniniento de los niveles anteriores de gastos, es más por debajo de los niveles iniciales. Lo que a las claras refleja una Administración Pública tradicionalmente conservadora, en la medida de no desfasar demasiado el déficit y aparentar excelentes ejecutorias. Pero desde un punto de vista Económico es contraproducente en la medida que las Finanzas Departamentales son totalmente MIOPES de la realidad Económica y Social de la región, ya que nunca se han elaborado juiciosos análisis y evaluaciones de las necesidades más primordiales, de la problemática y soluciones; hasta el punto de que algunas que saltan a la vista ya por la inmediata protesta social ya porque su aplazamiento es imposible; explican totalmente el abandono, el grado de postración en que se encuentra el Departamento, no sólo a sabiendas de las políticas locales de turno, sino también del Gobierno Central.

Con el objeto de dar claridad mayor al análisis, complmenetar y corroborar más estas apreciaciones, se calculará la contribución de las Finanzas Públicas Departamentales a la generación del ingreso Departamental, veamos así el Cuadro No. 19.

CUADRO No. 19

EVOLUCION HISTORICA DEL INGRESO DEPARTAMENTAL Y EL GASTO PUBLICO DEPARTAMENTAL. (Millones de $)

Rubro Económico / Años	1970	(a) Participación	1975	(b) Participación	1978	(c) Participación
(a) Ingreso Dptal.	2.385.0		3.045.3		N.D.	
G.P.F	114.5	4.8%	210.1	6.9%	232.9	---
G.F.	99.0	4.2	192.1	6.3	210.6	---
G.I.	15.5	0.6	18.0	0.6	16.3	---
(b) Participación Criterio de Evaluación GP/IDx100%						

(a) Datos tomados del Estudio "El Desarrollo Económico Departamental de Nariño. 1960 - 1975". Inandés y Fonade, Pág. 5

(b) Datos Calculados.

Observándose así, que las Finanzas Públicas contribuyen en baja proporción con respecto a los aportados en total por el resto de los sectores, a la economía regional. Siendo muy similar el índice por cuanto lo único que diferencia al PIB del ingreso departamental o Producto Departamental Bruto, es la remuneración a los

factores dela producción del exterior.

Referidos a la participación del PIB Departamental en el Nacional, estas cifras hacen casi despreciables (PIB DPTAL./PIB COLOMBIA x 100% = Participación de Nariño en Colombia: 1970 = 2.06%; 1975 = 1.88; 1978 = 3.68) (29), todos por debajo del 0.13% (Multiplicando la participación del Gasto Público por estas cifras). Ahora, la contribución percápita en Nariño para las Finanzas Públicas es muy reducida y más si se tiene en cuenta el creciente índice de desempleo (Ver Cuadro No. 20), por cuanto a pesar de ser el Estado Departamental, el mayor empleador, con una masa laboral que crece en proporción directa al cumplimiento de cuotas políticas, y que presenta altas rotaciones en el reemplazo de unos partidos por otros. Frente a su casi malo crecimiento o mejor decrecimiento (Ver Cuadro No. 18), con el agravante de que la Industria, el comercio y las finanzas no crecen con la celeridad con que deberan crecer al compás del crecimiento demográfico y del problema migratorio campo-ciudad.

---

(29) Inandes "El Desarrollo Económico Departamental de Nariño, 1960-1975." Con financiación de Fonade, Bogotá. 1977

CUADRO No. 20

EVOLUCION HISTORICA DEL PRODUCTO GASTO PUBLICO E INVERSION BRUTA PERCAPITA DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO

Años / Rubros Económicos	1970	Tasa Crecimiento	1975	Tasa Crecimiento	1978	Tasa Crecimiento
(a)PIB(Mil.$)	2.685.9	—	3.314.1	23.4%	7.717.6	132.9
(b)CP (")	114.5	—	210.1	83.5	232.9	10.8
(c) Inversión Bruta (Mil. $).	415.0	—	526.4	26.8	N.D.	—
(d)Población (Mil. $)	787.0	—	807.1	2.5	877.0	8.7
(e)Producto Percápita	$3.413	—	$4.106.=	20.3	$8.800.=	114.3
(f) Gasto P. Percápita	$ 145		$ 260.=	79.3	266=	2.3
(g) Inversión B.Percápita	527		$ 652.=	23.7	N.C.	—

(a) (b) Datos tomados del Cuadro No. 17.

(c) Datos tomados del Estudio (Nota Pié Pág. 29).

(d) Datos tomados del Anuario estadístico Planeación Dptal. y Almanaque Mundial (71-76).

(e) (f) (g) Datos calculados.

$$\text{Producto Percápita} = \frac{\text{PIB}}{\text{Población}} \; ; \; \text{Gasto P. Percápita} = \frac{\text{GPI}}{\text{Población}}$$

$$\text{Inversión Bruta Percápita} = \frac{IB}{\text{Población}}$$

Comparado el Producto, el Gasto Público y la Inversión Bruta De-
partmental con la población, se visualiza el comportamiento Glo-
bal del Aparente PROGRESO ECONOMICO Y SOCIAL, que para el caso -
nariñense refleja una situación muy atractiva, por cuanto se ha
operado en la generación del producto anual percápita un Gasto Pú-
blico anual percápita, muy reducido de $145.oo; $260. y $266= pa-
ra los años 1970; 1975; y 1978, respectivamente, que serían ridíe
culamente bajos, si consideramos únicamente el Gasto Público en
inversión que representa tan sólo el 12.8% (Ver Gasto Público -
análisis variaciones), del gasto P. Total y a precios constantes
o datos deflactados tomando como base 1970. Más aún si se conside
ra que el presupuesto público se ejecuta por mensualidades porque
al tomar las cifras del mercado, tendríamos un Gasto Público; Men
sual percápita de $12.08; $21.67; $22.17 para dichos años, respec
tivamente considerando además la pérdida del poder adquisitivo -
de la moneda se tendrán unas cifras de:

Tomando los índices de precios del Cuadro No. 21 y la participa-
ción Gasto Público en inversión del 12.8% (Deflactado) tendremos
las MISERABLES SUMAS DECRECIENTES de lo que ha representado el
Gasto Público en Inversión o Desarrollo de la Comunidad a nivel
Percápita - Mensual.

			DECREMENTO
1970	= $12.08X 1/1,000 x 0.128	= $1.55	---
1975	= 21.67X 1/2,356 x 0.128	= 1.18	23.9%
1978	= 22.17x 1/4.781 x 0.128	= 0.59	50.0%

Que como años inciales, medios y finales se habrá dicho, pueden considerarse una SUBMUESTRA por la carencia de datos, suficientemente representativos de la década de los años setenta, como para afirmar que los distintos Gobiernos Departamentales de turno han abandonado a sabiendas del Departamento de Nariño, por cuanto además, que el incremento del Gasto de Inversión es cada vez menos que proporcional y estos incrementos cada vez menores, no compensan ni siquiera la PERDIDA DEL PODER ADQUISITIVO DE ESOS DINEROS por el fenómeno de la inflación.

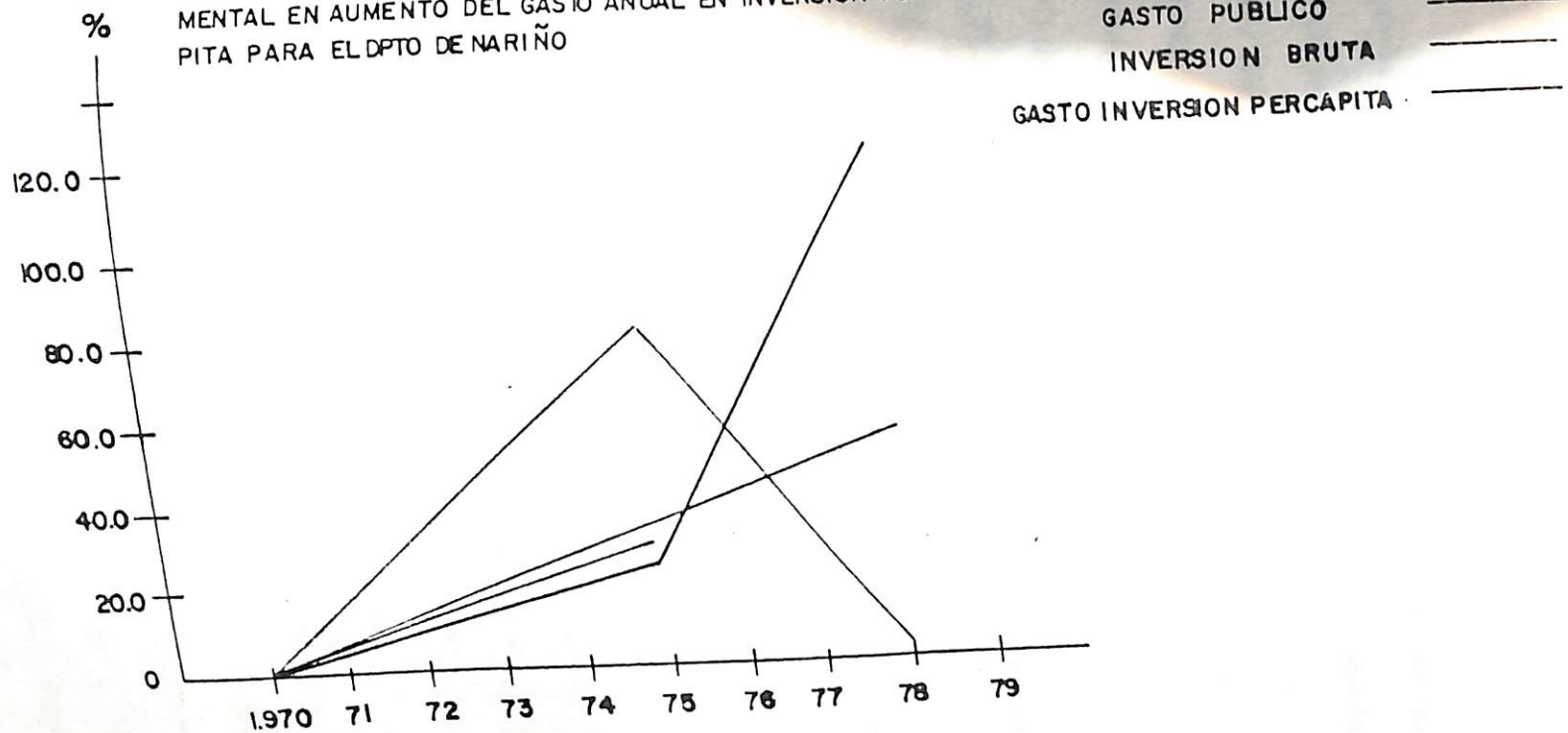
Incremento del Gasto de Inversión Menos que Proporcional considerándolo a Precio de Mercados, pues de lo contrario será el declive anterior.

			Tasa incremento menos que proporcional
1970	= $12.08 x 0.128	= $1.55	---
1975	= 21.67 x 0.128	= 2.77	78.7%
1978	= 22.17 x 0.128	= 2.84	2.5

Una vez graficados (Ver Gráfica No.16) nos darán mayor seguridad sobre la gravedad del problema, de la casi nula contribución económica de las Finanzas del Departamento a la región, cuando se considera que el Producto Anual Percápita ha crecido, para

GRAFICA Nº 16

TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PRODUCTO, GASTO PUBLICO E INVERSION BRUTA PERCAPITA, ACOPLADOS CON LA TASA DE CRE- MENTAL EN AUMENTO DEL GASTO ANUAL EN INVERSION PERCA- PITA PARA EL DPTO DE NARIÑO



no preocupar más, a precios de mercado, de un 20.3% en 1975 a un 114.3% en 1978, al que debe responder también en crecimiento la Inversión Bruta Anual Percápita y más que proporcional, para conservar el comportamiento del Modelo Macroeconómico propuesto al comienzo de esta Evaluación Económica-Social, cuando así no lo hizo el Gasto Público Anual Percápita que para 1975 asciende al 79.3% y para 1978 desciende al 2.3% y deflactados al 78.7% y 2.5% respectivamente (Ver cuadro No. 20 y Gráfica No. 16).

Modelo Macroeconómico Dinámico

$$I_t = C_t + I_t + G_t$$

$$I_t = C_t + S_t + T_t$$

Pero no disponiendo del dato de la Inversión Bruta anual percápita, para 1978, como para afirmar si respondió un incremento a la reducción proporcional del Gasto Público Departamental, para de esa forma jalonar y producir el efecto ingreso del 114.3%, se puede a irmar que lo pudo hacer conjuntamente con el sector del Consumo (C_t) y concluir que en la generación del PIB anual percápita, participan en mayor medida los sectores de la Inversión Privada y del Consumo que el mismo Gasto Público, y más precisamente que el gasto en inversión; pues a veces es despreciable en cifras (como se vió antes). Este mayor participación del CONSUMO Y LA INVERSION PRIVADA, sugiere que son éstos los que participan en mayor grado indiscutiblemente en el PIB del

Departamento de Nariño, por ende son ellos los que aportan en mayor medida 95.5% planteado anteriormente, a la Economía Regional, en la generación de Ingresos, Inversión, Producción, Comercio, Agricultura; Minería, Pesca, Artesanías de empleos directos e indirectos, etc. La Inversión como ESLABON entre el resultado económico del Pasado y Presente de éste con el del futuro, plantea entonces la necesidad de que el Gobierno Departamental incremente sus gastos públicos principalmente en Inversión y Desarrollo de la comunidad, para que no sólo eleve su participación, sino que al igual que los otros sectores, sea otro de los líderes en la creación del PROGRESO ECONOMICO Y SOCIAL DE LA REGION.

2. Análisis Costo-Beneficio de las Finanzas Públicas Departamentales de Nariño. Además, que se ha analizado y evaluado suficientemente el impacto del Gasto Público Departamental sobre la Economía Regional, en lo referente a la generación de PIB el Ingreso, la Inversión Bruta, Interna Departamental, sobre la economía sectorial, el empleo y desempleo, etc.,es preciso especializar y refinar más el análisis, al referirlo de año a año y ponderarlo bajo la óptica de un DEFLACIADOR EFICAZ como es el índice de fenómeno INFLACIONARIO que tanto trastorna y escuelas deja en la economía nacional y particularmente en la nuestra.

Con esta finalidad plantearé el CRITERIO DE EVALUACION ECONOMICO-

SOCIAL, más actualizado por cierto, porque involucra no sólo los efectos de la Política Fiscal Regional, sinó también el PIB el Ingreso Departamental, la Inversión Bruta Interna Departamental y el problema Inflacionario:

CRITERIO DEEVALUACION ECONOMICO-SOCIAL

INDICADOR

RELACION COSTO-BENEFICIO (R.C/B)

$$\frac{\sum_{t=1}^{m} V.A.S. \times E_t (r\%)}{\sum_{t=1}^{m} V.A.S. \times I_t (r\%)} \quad (1)$$

V.A.S. ⟶ Valor de Actualización Social

n ⟶ Período de tres años (1970-75-78)

Y_t ⟶ PIB, Ingreso Departamento (y.D.)

E_t ⟶ Inversión Bruta Interna Departamental. Gasto Público e Inversión.

r% ⟶ Tasa de actualización social FAS. Para el caso, se tomará aquella que permite ajustar los precios de Mercado a Precios Sociales, o sea, la tasa global de Inflación que involucre la variabilidad de los precios, de acuerdo al nivel de costos, de demanda, de utilidades esperadas, de oferta, de precios, de las tasas de rentabilidad e intereses, del costo del Capital, de la depreciación de la moneda (Devaluación,

ets. (30).

En el cuadro a continuación, se detallan los datos del PIB, el Ingreso Departamental. La inversión bruta interna Departamental el Gasto Público en Inversión y la tasa de actualización social (FAS).

CUADRO No. 21

EVALUACION ECONOMICO-SOCIAL INTEGRAL DEL IMPACTO DE LAS FINANZAS PUBLICAS DEL DEPARTAMENTO EN LA ECONOMIA REGIONAL

Rubro Económico / Años	PIB Dptal Millones $ (a)	Ingreso Dptal. Millon. $ (b)	Invers. Bruta - Deptal. Mill.$ (c)	Gasto Público en Invers. Mill. $ (d)	Indice Precio 1970= 1.000% (e)	Tasa Desempleo (f)
1970	2.685.9	2.385.0	415.0	15.5	1.000	N.D.
1975	3.314.1	3.045.3	526.4	18.0	2.356	10.3%
1978	7.717.6	N.D.	N.D.	16.3	4.781	12.7
(n) RC/B Inversión Bruta D.	0.15	0.17				
(*) RC/B Gasto P. Inversión	0.005	0.006				

(30) Banco Mundial "Nuevo Enfoque del Análisis Económico de Proyectos" Revista Finanzas y Desarrollo. Marzo 1979. UU.Rentas para la Evaluación de Proyectos". 1er. Ed. New York. 1972

(a) (d) Datos tomados del Cuadro No. 17.

(b) Datos tomados del Cuadro No. 19.

(e) Datos tomados del Cuadro No. 10 del presente estudio de tesis.

(c) Datos tomados del Cuadro No. 20

(f) Datos tomados del Diagnóstico Socio-económico Regional de Nariño, Documento SENA - AP.04-1977.

(*) Relación Costos-Beneficio, calculado de acuerdo al Modelo de Criterio (1) y a los datos de este cuadro.

La RC/B se calculó en base a los datos del Cuadro y al Modelo de relación (1) planteado anteriormente.

Cálculos:

Se calcularon los valores de actualización social (V.A.S.) a una tasa de actualización social (TAS) que ha sido implicada por el Fenómeno Inflacionario.

a) - V.A.S. del PIB Departamental

$$\sum_{t=1}^{3} V.A.S. \times PIB_t \ (r_1 = 0.000;\ r_2 = 1.356;\ r_3 = 3.781) =$$

$$= 2.685.9(1+0.000)^{-0} + 3.314.1(1+1.356)^{-5} + 7.717.6(1+3.781)^{-8} =$$

$$= 2.685.9 + 45.65 + 0.03$$

$$= \$\underline{\underline{2.731.58}}$$

b) - V.A.S. de Ingreso Departamental

$$\sum_{t=1}^{3} V.A.S. \times I_t \ (r_1 = 0.000;\ r_2 = 1.356;\ r_3 = 3.781) =$$

$$= 2.385.0\ (1 + 0.000)^{-0} + 3.045.3\ (1+1.356)^{-5} + 0(1+3.781)^{-8} =$$

$$= 2.385.0 + 41.95 + 0$$

$$= \$2.426.95$$

c) - V.A.S. de la Inversión Bruta Departamental

$$\sum_{t=1}^{3} V.A.S. \times I_t \ (r_1 = 0.000;\ r_2 = 1.356;\ r_3 = 3.781) =$$

$$= 415.0\ (1+0.000)^{-0} + 526.4(1+1.356)^{-5} + 0(1+3.781)^{-8} =$$

$$= 415.0 + 7.25 + 0$$

$$= \$422.25$$

d) - V.A.S. del Gasto Público Departamental en Inversión

$$\sum_{t=1}^{3} V.A.S. \times G.P.I._t\ r_1 = 0.000;\ r_2 = 1.356;\ r_3 = 3.781) =$$

$$= 15.5\ (1+0.000)^{-0} + 18.0\ (1+1.356)^{-5} + 16.3(1+3.781)^{-8} =$$

$$= 15.5 + 0.25 + 0.00$$

$$= \$15.75$$

R.C./B Inversión Bruta Departamental

- $R.C./B_{PIB_t} = \frac{(c)}{(a)} = \frac{\$\ 422.25}{\$2.731.58} = 015$

- $R.C./B_{I_t} = \frac{(c)}{(b)} = \frac{422.25}{2.426.95} = 0.17$

R.C./B. Gasto Público Departamental en Inversión.

- $R.C./B_{PIB_t} = \frac{(d)}{(a)} = \frac{15.75}{2.731.58} = 0.005$

- $R.C./B_{I_t} = \frac{(d)}{(b)} = \frac{15.75}{2.426.95} = 0.006$

Análisis

De los datos del Cuadro No. 22 y de los cálculos realizados sobre la base del criterio de Evaluación Económica - Social del COSTO BENEFICIO, se infiere que en la creación de una - unidad de Producto Interno Bruto y de Ingreso Departamental, se han invertido globalmente el 0.15 y 0.17, respectivamente de los cuales tan sólo ha correspondido el sector público de Nariño, la irrisoria suma de 0.005 y 0.006, o sea, en la generación de esa unidad, que contribuirá tan sólo al crecimiento marginal de dos o tres sectores económicos de mayor aportación al PIB Departamental, como así lo reflejan las cifras de la estructura Económica de Nariño en su Cuadro No. 23 donde los sectores de mayor CONTRIBUCION ECONOMICA son:

- Agropecuario con el 35.6% promedio para los tres años.
- Comercio con el 18.3 promedio para los tres años.
- Transportes con el 11.9 promedio para los tres años.
- Manufacturas con el 9.5 promedio para los tres años.
- Servicios personales con el 6.6% promedio para los tres años.
- Servicios Gobierno con el 5.3% promedio para los tres años.

CUADRO No. 22

ESTRUCTURA ECONOMICA DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO (1970 - 1975 - 1978)

Criterios Evaluación / Sectores Económicos	(a) PB Sectorial (Mill.$)			(b) Contribución al PIB %			(c) Tasa crecimiento de Contribución PIB %			Participación del Producto Sectorial en total Nal. % (d)		
	1970	1975	1978	1970	1975	1978	1970	1975	1978	1970	1975	1978
Agropecuario	1.111.6	1.196.2	2.251.0	41.5	36.1	29.2	---	- 13.0	-19.1	3.24	2.70	4.61
Minería	8.4	13.1	37.8	0.3	0.4	0.5	---	33.3	25.0	0.33	0.59	1.85
Manufacturas	331.7	348.9	451.0	12.3	10.5	5.8	---	- 14.6	-44.8	1.37	1.03	1.12
Construcción	107.5	137.8	290.5	4.0	4.2	3.8	---	5.0	- 9.5	1.64	1.74	N.C.
Comercio	318.6	521.5	2.107.2	11.9	15.7	27.3	---	31.9	73.9	1.42	1.76	5.92
Transporte	369.3	462.6	608.1	13.7	14.0	7.9	---	2.2	-43.6	4.80	4.28	N.C.
Comunicaciones	10.2	19.4	60.0	0.4	0.6	0.8	---	50.0	33.3	0.86	0.84	N.C.
Electricidad, gas agua	19.8	24.0	136.9	0.7	0.7	1.8	---	0.0	157.1	1.08	0.86	4.09
Bancos, Seguros y Otros	61.6	96.6	204.8	2.3	2.9	2.6	---	26.1	-10.3	1.37	1.18	N.C.
Alquileres	104.4	133.3	332.6	4.0	4.3	4.0	---	2.0	7.5	1.42	1.33	2.78
Servicios personales	144.8	197.2	657.0	5.4	6.0	8.5	---	11.1	41.7	1.52	1.50	3.99
Servicios Gobierno	98.0	163.5	580.1	3.6	4.9	7.5	---	36.1	53.1	1.18	1.46	N.C.
TOTAL	2.685.9	3.314.1	7.717.6	100.0	100.0	100.0	---	---	---	2.06	1.88	3.68

(a) 1970 - 1975: Datos tomados del Estudio "El desarrollo económico Dptal.de Nariño 1960-1975." Pág.35, 1978. Inandes
(b) 1970 - 1975: Datos tomados del estudio "El desarrollo Económico Dptal.de Nariño 1960-1975". Pág.35, 1978.Calculado
(c) 1970 - 1975 - 1978: Datos calculados.
(d) 1970 - 1975: Datos tomados del estudio anterior (idem:(A) - Pág. 39; 1978. Datos Calculados.

De los cuales es preciso destacar primoridialmente el sector AGRO PECUARIO con el 35.6%, como el de mayor aportación a la creación del PIB Departamental y que afianza una vez más el carácter agrícola y pecuario de la región como actividad que en mayor forma observen la POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA. El que conjuntamente con el sector Comercio, Transportes y Manufacturas genera más del 70% del PIB de Nariño. Quedando menos del 30% para el resto de sectores entre los cuales se encuentra el Gubernamental, con sólo el 5.3% (lo que conlleva a plantear más sólidamente la casi nula participación delfisco Departamental en la Economía Regional).

Si bien es cierto, que el sector agropecuario es quien participa de un mayor grado al PIB, lo hace cada vez en menor proporción como claro reflejo del problema migratorio CAMPO-CIUDAD, comenzando y motivando otros sectores que de período a período van mejorando su contribución, tal es el caso de lossectores Comercio, que para un período de cinco años, de 1970 a 1975, aumentó su participación en un 31.9% y lo acelera más cuando en un período menor de tres años, de 1975 a 1978, asciende al 73.9% (Ver Cuadro NO. 22), forma similar, pero de menos ponderación por lo que su contribución absoluta es baja, lo hacen otros sectores con menores aumentos de su participación. Alquileres en el primer período 2.6% y en el segundo el 7.5%; los servicios personales el 11.1% y el 41.7% y los Servicios de Gobierno con el 36.1% y el 53.1%. El nivel de EMPLEO Y DESEMPLEO se comportan similarmente o sea, en la medida que el

el sector agropecuario como el de mayor aportación absorvía gran volumen de empleo. Ya para los últimos años lo hace en menor proporción. Aunque datos sobre los rubros de empleo y desempleo actualizados a 1978, fue imposible conseguir a nivel de las diferentes instituciones que manejan las estadísticas Nacionales y Departamentales. Puede verse que el Empleo de 1951 a 1973 ha evolucionado en forma decremental en el Sector Agropecuario: 1951 = 53.6%; 1964 = 48.2%; 1973 = 31.4%, acorde con la evolución de su participación para períodos análogos: 1965 = 51.6%; 1970 = 41.4%; 1975 = 36.1%. (31).

Los Servicios Personales: 1951 = 16.1%; 1964 = 17.3%; 1973 = 30.4%; acorde con su participación: 1965 = 5.5%; 1970 = 5.41; 1975 = 9%; y los Servicios del Gobierno: 1951 = 3.3%; 1964 = 3.9%; 1973 = 7.2% acorde con su participación; 1965 = 4.4%, 1970 = 3.6%; 1975 = 4.9%.

Como se infiere, existe una amplia CORRELACION entre la participación de cada sector en la generación del PIB Departamental. la absorción de empleo para llevarlo a cabo. Donde en aumento en la generación del PIB sectorial, implica una mayor CUOTA DE ABSORCION de mano de obra y una reducción, lo contrario y será tanto mayor o menor, cuanto más o menos representativa sea su Contribución total al PIB Global Departamental.

(31) Inandes "El desarrollo Económico Departamental de Nariño. 1960-1975". Pág. 35 y 45.

O sea, para el caso del sector Gubernamental y el de servicios, la absorción absoluta ha aumentado pero participativamente no es muy representativa, lo que conjugado con lo anteriormente analizado - producirá las siguientes conclusiones:

Conclusiones.

De acuerdo al presente estudio Evaluativo Económico-Social de las - Finanzas Públicas Departamentales de Nariño y de su impacto en la - economía regional, se puede afirmar que su participación ha sido - para la década de los setenta, totalmente pingüe, ello se deriva de las cifras arrojadas por los diversos análisis de varios e importantes agregados económicos, tales como el PIB, la Inversión, - el Empleo y Desempleo y elpropio Gasto Público de Funcionamiento - e Inversión, que casi nada contribuyó al desarrollo de esos rubros y en menor forma al Progreso y Desarrollo de la comarca, para que en 10 lustros el avance sea muy poco representativo y más aún, es té en el absoluto abandono y postración por parte de la Administración Pública Departamental.

Esto fué paulatina y rigurosamente corroborado y validado mediante las pruebas estadísticas a que fué sometido. En primer lugar, el Gasto Público total aportó a la generación del PIB regional - tan sólo un 4.5%, 4.1% de burocracia y sólamente un 0.4% para Inversión y Desarrollo de la comunidad, dejando el resto, 95.5% para el aporte de otros sectores con claras tendencias al abandono

cuando su participación se trata de reducir en un 30.2% para fi-
nales de la década; otros sectores como el Agropecuario, es el -
que mayor respuesta ha producido frente a la generación del PIB
Departamental a través, como es lógico, de un PIB Sectorial cada
día en descenso, por problemas entre otros migratorios, de desem-
pleolo a la producción agropecuario y mejor aún, de abandono por
parte de Gobierno que carece deeficaces políticas en estos renglo
nes. Aunque demagógicamente en el Plan de Integración Nacional de
la actualidad P.I.N., se trate de decir lo contrario, con el REEN
GANCHE del conocido y poco apetecido Programa DRI de la adminis-
tración anterior.

Siendo la Inversión un eslabón entre los PIB generados de período
a período tanto sectorial como departamental, y que en la medida -
de su dinámica y celeridad de su desarrollo se posibilitan acepta-
bles absorciones de mano de obra, de una población en constante -
crecimiento demográfico y con aceleraciones derivadas de problemas
migratorios. Pero no sólo, es la lentitud con que tiende a crecer
la inversión y más específicamente la Pública, lo que posibilita -
un desarrollo del PIB regional, que no permite una rápida absorción
de empleo y por lo tanto, los índices de desempelo sigan su desme-
surado avance. De una tasa de desempleo sigan su desmesurado avan-
ce. De una tasa de desempleo del 10.3% en 1975, se pasa a otra ma-
yor del 12.7% en 1978 y ya para 1980 y 1985 se pronostican unas ta

sas de desempleo del 17.0% y el 23.3% respectivamente, en una al-
ternativa de crecimiento del PIB Nacional de un 7.5% (32). Cabe -
entonces preguntarnos hasta cúando estará el Departamento en inca
pacidad de absorver el desempleo creciente y dar solución parcial
y potencialmente total al sinnúmero de problemas que lo aquejan. -
Lógicamente éste dependerá no sólo de la región sinó también del
Contexto nacional al cual está ligado y en la mayoría de los casos
en una forma desventajosa frente al gran CENTRALISMO Estatal del P
País.

Si existe una muy estrecha relación entre el PIB, la Inversión, el
Gasto Público, el ingreso, la absorción de mano de obra, el bienes
tar social, el progreso económico y social y siendo un indicador -
aunque defectuoso, por los errores que conllevan los promedios ge-
neralizados a la población que en efecto, no toda está en edad de
trabajar ni mucho menos económicamente activa del aparente nivel
de vida poblacional, los medidores PERCAPITAS no utilizados acá
con ese objetivo, si lo hacen en contrario cuando plantean las in
significantes sumasdedicadas por el Gobierno Departamental al de-
sarrollo económico y social de la región como sí se han quedado
escritos en elCODIGO FISCAL DEPARTAMENTAL, los objetivos y metas
de las Finanzas Públicas de Nariño que apuntaban literalmente al
Desarrollo Económico Social de la región, cuando por cabeza sólo
se invierten actualmente por parte del Fisco Departamental, la mó-

(32) Ob. Cit. Pág. 52

dica suma de 59 devaluados centavos, que no aumentan ni siquiera en el monto de la Pérdidadel Poder Adquisitivo de la moneda, ni - mucho menos enfrentan los problemas diarios de la devaluación, - cuando ella encarece los equipos, vehículos y maquinarias de obras públicas que se deben importar.

Así lo demuestra en forma sistemática el riguroso análisis y eva- luación de la Relación Costo-Beneficio Social y reflejo del pro- greso económico social, cuando arroja las insignificantes cifras de sólo el 0.5 y 0.6% de inyección de Inversión Pública, en la ge- neración del Producto e Ingreso Departamentales.

VI. PERSPECTIVAS.

En la última parte del presente estudio de tesis y básicamente - en lo que referente a las Recomendaciones que de él se derivan y que se formularán para que la Administración Pública Departamental, las tenga presente y las ponga en práctica después de una adecuada implementación, se esbozarán las principales estrategias de Desarrollo para las Finanzas Públicas de Nariño y que lógicamente en gran parte chocarán con la actual ESTRUCTURA DEL FISCO, que no sólo presenta rigideces al cambio por parte de una fosilizada Burocracia, sino que en la medida de lo posible, se acojan dentro de una recién llamada REFORMA DE LAS FINANZAS PUBLICAS COLOMBIANAS (de que se hablará antes), que - todavía a la fecha se encuentra en estudio por parte de la misión - Bird-Wiesner. Con objetivos muy claros de limitar la tasa de expansión del Gasto Público en funcionamiento aumentar la tasa de expansión del Gasto Público en Inversión y Desarrollo de la Comunidad y facilitar el sano uso del financiamiento externo.

Sin embargo es bastante probable que ésto no ocurra y sea tan solo - un Intento de Reforma, que suaviza un poco los conflictos suscitados en el seno de los sectores interesados en que el gobierno les preste más atención, Debido lógicamente en que los grupos de presión políticos que evitarán su desarrollo y traerán como resultados el aplazamiento de dicha reforma.

A nivel de la Región de Nariño, seguirán prosperando las políticas del Gasto Público e Ingreso que hasta la fecha se han desarrollado,

claro está, con vicios más graves, errores más garrafales y una distribución tan sólo basada en los criterios politiqueros y de cumplimiento de cuotas, como repetidas veces se ha dicho. Por ello, que el panorama se ensombrece más que antes y sea casi ilusorio pensar que el gobierno Departamental trate al menos de dar unos pasos de avanzada de acuerdo a estas recomendaciones, en lo referente a la Elaboración y Ejecución del Presupuesto Público en consonancia a los tan abandonados objetivos de Desarrollo Económico Social y Progreso de la región. Que con el limitante más generoso del CONTEXTO NACIONAL POLITICO, ECONOMICO, SOCIAL, FISCAL y PARTIDISTA, imposibilitarán cualquier intento por mejorar la Administración de las Finanzas Públicas Departamentales, con óptimos resultados de ejecutoria no sólo a nivel de la eficiencia interna sino también de resultados concretos en el ámbito de la expansión económica y del desarrollo de la comunidad, con obras de infraestructura física e inversiones para los sectores básicos de la economía, convirtiendo al Departamento en uno de los socios dinámicos del Desarrollo Regional.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A lo largo del desarrollo de la presente Tesis se han planteado se-
rias juiciosas y sólidas Conclusiones y Recomendaciones, no sólo en
términos de problemas generales, sino además, específicos y en refe-
rencia a todos y cada uno de los Capítulos que la comprenden, desde
sus mismos antecedentes y situación actual de la problemática fiscal,
del presupuesto público de Ingreso y Gasto; Deuda Pública; Ejecución
presupuestal, Déficit y Superávit fiscal, Presupuestal y de Tesorería
y Control Presupuestal. Igualmente de los trascendetales análisis de
variaciones, las propias Evaluaciones Financieras Económica y Social
hasta la Corroboración Empírica del comportamiento de las Finanzas -
Públicas de Nariño. Se comenzará entonces con el desarrollo de las
Conclusiones y posteriormente de las Recomendaciones.

A. Conclusiones.

1. Del Gasto Público.

La ejecución del Presupuesto Público Departamental, presenta una
gran desfase en cuanto a la Función Económica y Social, que debe-
ría cumplir y no lo está haciendo. Puesto que no ha existido ni -
existe aún una verdadera planificación del Gasto Público, que cons
tituye una INVERSION INTEGRAL PARA EL DESARROLLO REGIONAL y trate
al máximo de cerrar y frenar al menos la BRECHA DEL GASTO agudi-
zando cada día más, cuando los fondos financieros públicos revis-

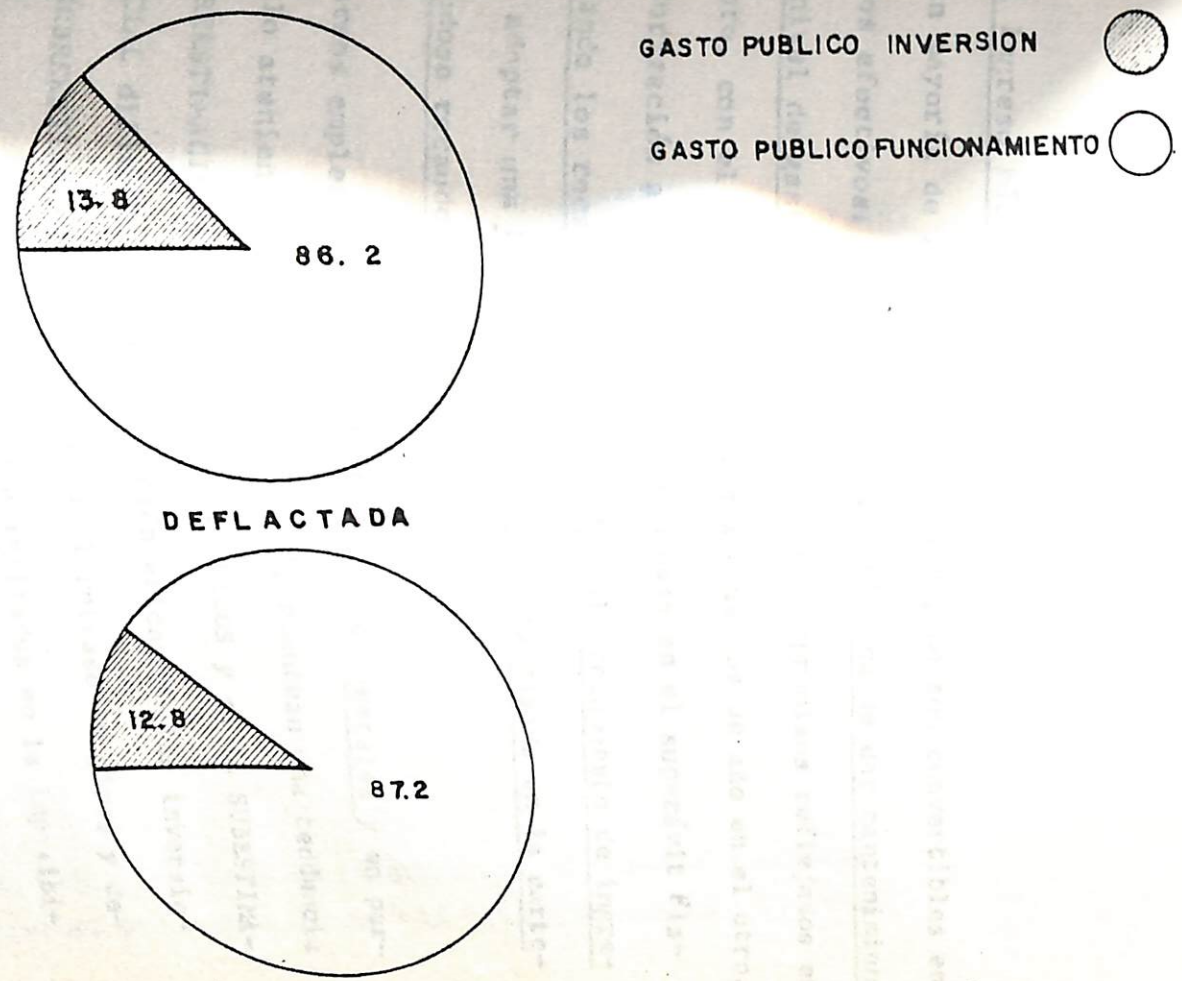
tes una mayor POLARIZACION en el Gasto Burocrático de Funcionamiento (Ver Gráfica No. 17).

El Gobierno Departamental no dá a los Proyectos de Inversión alta prioridad económica y social, el respaldoque debiera merecer; en su afán burocrático y con el ánimo del Reparto de cuotas públicas los relegatan sólo al plano de los imprevistos y de gastos contingentes.

El riesgo y la incertidumbre y su carácter netamente residual ha conducido a un grave desestímulo de la función planificadora, además, el interminable tren burocrático y la demora en los pagos que deben soportar todos los proyectos que se vayan a ejecutar, sí es que se ejecutan porque la mayoría conforman los famosos proyectos inconclusos o elefantes blancos, crea una gran desconfianza en los contratistas, demora las obras, produce deterioro en los proyectos comenzados, elevación de los costos que serán sufragados por los potenciales beneficiarios, todo en detrimento del beneficio social y económico que deberían producir, Recurriéndose a última hora y de gobierno en gobierno a los famosísimos APLAZAMIENTOS de Proyectos, de obras, de compra de equipo, etc. en perjuicio de los sectores de la educación, salud, agricultura, industria, comercio, vivienda, etc. y de la sociedad en general, que vénfrustada todo tipo de aspiraciones.

GRAFICA Nº 17 (*)

BRECHA DECADAL DEL GASTO PUBLICO DEL DPTO DE NARIÑO (%)



2. Del Ingreso Público.

La gran mayoría de los Ingresos causados, no son convertibles en recaudos efectivos; por ello, que la práctica de dar mantenimiento al nivel de gastos es el respaldo de compromisos reflejados en el Tesoro, con el uso de los ingresos causados un año en el otro. Por autorización al Gasto Público con base en el superávit Fiscal, cuando los recaudos no son iguales al presupuesto de ingresos, es adoptar una Planificación Financiera basada en la cartera de dudoso recaudo.

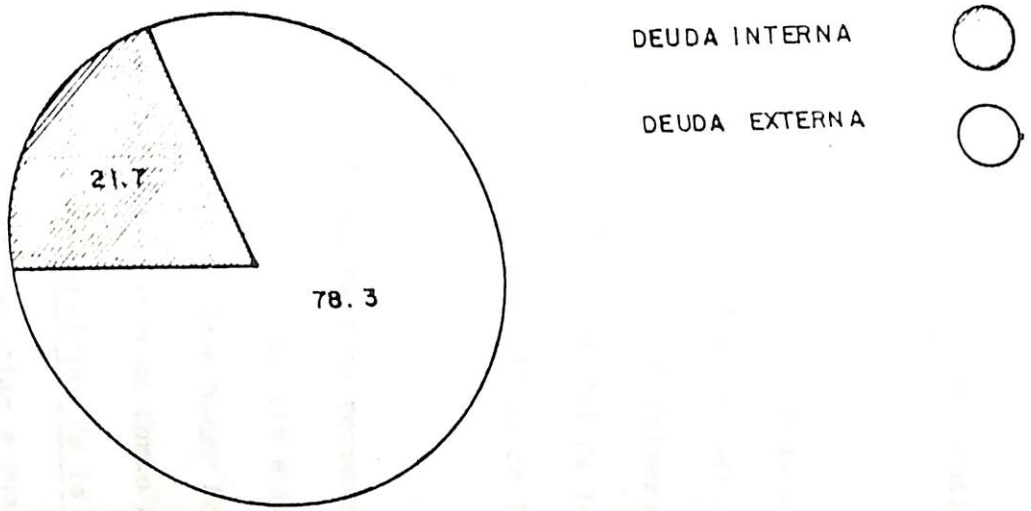
Los recursos empleados en las Adiciones Presupuestales y en particular lo ateniente al Superávit Fiscal, plantean una tendencia a la SOBREESTIMACION DE LOS INGRESOS PUBLICOS y si LA SUBESTIMACION INICIAL dificulta la planificación eficaz de las inversiones, la SOBREESTIMACION FINAL refleja el retraso de giros y desembolsos, con funestos efectos, materializados en la imposibilidad de ejecutar Proyectos de alta prioridad. Iniciar unos, terminar otros. Con el agravante de la espiral alcista de precios de insumos y factores productivos que ocasiona la pérdida del poder adquisitivo de las inversiones, a medida que más se aplacen las realización de los Proyectos.

3. De la Deuda Pública.

La deuda Pública Departamental, presenta un comportamiento muy errático en forma de ESPIRALES CRECIENTES, que dependen sobre -

GRAFICA Nº 18 (*)

BRECHA DECADAL DE LA DEUDA PUBLICA DEL DEPTO DE NARIÑO (%)



(*) GRAFICA ELABORADA EN BASE A LOS DATOS DE LA DEUDA PUBLICA INTERNA Y EXTERNA IMPLICADOS LOS FENOMENOS DE LA DEVALUACION Y LA INFLACION (cuadros Nº 7 y Nº 10)

todo de las coyonturas económicas y de las contingencias de los - gobiernos de turno.

El financiamiento del Gasto Público y de los seculares Déficit Fiscales y de Tesorería se hace principalmente mediante el Endeudamiento Externo e Interno, de los cuales el primero es el que tiene una mayor participación en el período decadal de los setenta, planteando así otra Brecha bastante pronunciada entre la Deuda Externa e Interna. (Ver Gráfica No. 18).

La Deuda Interna Frente a la Externa es poco representativa, por lo que su participación es relativamente menor, sin embargo, se constituye en un renglón muy gravoso cuando debe hacer frente a los - déficit de Tesorería con deudas flotantes o de Corto Plazo, supremamente costosas por la alta carga de servicios de la deuda, o por cuanto debe afrontar emergencias y contingencias a cualquier tasa de interés.

Los fenómenos económicos de la Inflación y la Devaluación ocasionan grandes pérdidas monetarias al Fisco Departamental, cuando convierten la Deuda Pública en una carga que deben soportar las Finanzas Públicas agravadaspor el contínuo y permanente endeudamiento y refinanciaciones costosas de los Déficit sintomáticos. Principalmente a través de la deuda Externa, que asegura y afianza en mayor medida la Dependencia Financiera y Económica del Exterior, en el manejo de las políticas económicas tanto Fiscal como Presupuestal

de la región.

4. De la Ejecución Presupuestal.

La tendencia que siempre ha tenido y tiene el Gasto Público, de un justificado crecimiento y de una tendencia a mantener los niveles del pasado como mínimo; apoyado en la máxima de que lo GASTADO ESTA BIEN GASTADO y para ello procurando mantener el principio del Equilibrio Presupuestal (Ingresos Públicos iguales a los Gastos Públicos), con una búsqueda permanente de los recursos necesarios que lo alimenten, de cualquier fuente financiera y a cualquier costo; recursos que cada día van en aumento y plantean la práctica comunmente aceptada del INCREMENTALISMO de los ingresos, para responder a unas erogaciones también crecientes de período a período. O sea, es el Gasto y su nivel el que determina el nivel del Ingreso cada vez mayor. Sin embargo, en el desarrollo de estas prácticas se van produc endo Déficit Presupuestales, Fiscales y de Tesorería, cuando la espiral del Gasto Público es inalcanzable por las Rentas y Recursos de Capital delDepartamento o por el contrario superávit como consecuencia de la práctica de austeridad con el estrangulamiento por lo general del Gasto dn Inversión, que compense las aplicaciones del Funcionamiento.

Por lo que, para la década de los setenta se presenta un CONFLICTO entre los aparentes esfuerzos de austeridad en el gasto; frente a las fuertes presiones de elevar el nivel del gasto principalmente

de Funcionamiento, que es resultado en favor de éste último con la finalidad de dar cobertura a los compromisos y obligaciones derivadas del reparto de la cuota burocrática: Determinante principal de la elaboración del Presupuesto Público, que debe consultar la estructura del Estado Capitalista contagiado del virus de la burocratización, la elitización y clientelismo donde una clase, alianza de clases o fracción de clases, detentan el Poder Político, económico, ideológico, militar y financiero.

De acá, es como se puede afirmar que la ejecutoria de la Administración Pública Departamental, para el caso de sus Finanzas, distante mucho de ser EFICAZ y de producir los efectos y resultados delimitados literalmente en el Código Fiscal de Beneficio Social y Económico de Desarrollo y Progreso de la Región.

5. Del Control Presupuestal.

Las Finanzas Públicas del Departamento de Nariño, carecen de un acertado Control Presupuestal, que consulte la objetividad y realidad económica, social y fiscal de la región; que facilite una positiva Evaluación de Resultados para la toma de decisión y la acción futura, en el lineamiento de nuevas estrategias y políticas de desarrollo, corrección y directrices que conduzcan al presupuesto hacia el cumplimiento de los objetivos y metas del Desarrollo económico y social.

El actual sistema de información de las Finanzas Públicas es inadecuado e inéficaz como para permitir una Planeación para el control y la evaluación de la ejecutoria pública, por cuanto tradicionalmente se ha limitado a:

- Producir informesFinancieros de Cuadros Estadísticos, sin ningún análisis crítico y recomendativo de QUE y POR QUE de los datos. Dichos Informes como se constata en la presente Tesis, (Informe Financiero 1978), están cargados de errores aritméticos y de cálculos, lo cual dificulta apreciaciones correctas y objetivas.

- Dichos informes Financieros hacen más énfasis en la Historicidad del Fisco Departamental y sólo satisfacen requerimientoslegales y y contables.

- La información por dependencias es independiente y a veces plantea duplicidad frente a otros.

- El control en general se limita a algunos Auditages, ni siquiera a una Auditoría Integral tanto Administrativa como Contable, Y más aún, a los defectuososo Controles Contables utilizados, cuando existe algún previo denuncio de partidas contrarias sobre presuntas irregularidades de peculados, cohechos, etc.

Lógicamente todo se enmarca dentro de la viciada y difícilmente cambiante Estructura del Estado Colombiano y Departamental, totalmente reacia a las modificaciones que clausuran sus jugosas beneficios y

y eliminan por inanición a los famosos PULPOS DE LA ECONOMIA FISCAL, cuando en pro de la burocratización, de la supervivencia, harán todos los esfuerzos posibles por abortar cualquier reforma de las Finanzas Públicas, que los trueque su situación parasitaria y de zánganos del Fisco Departamental.

6. Del Análisis de Variaciones.

Con miras a complementarlas apreciaciones que sobre la Ejecución y Control Presupuestal se han presentado, fue necesario realizar unexhaustivo, coherente y sistemático análisis de Variaciones tanto vertical como horizontal, que permitiese una Evaluación más adecuada de las Finanzas Públicas de Nariño. Arrojando, por lo tanto, conclusiones como las siguientes:

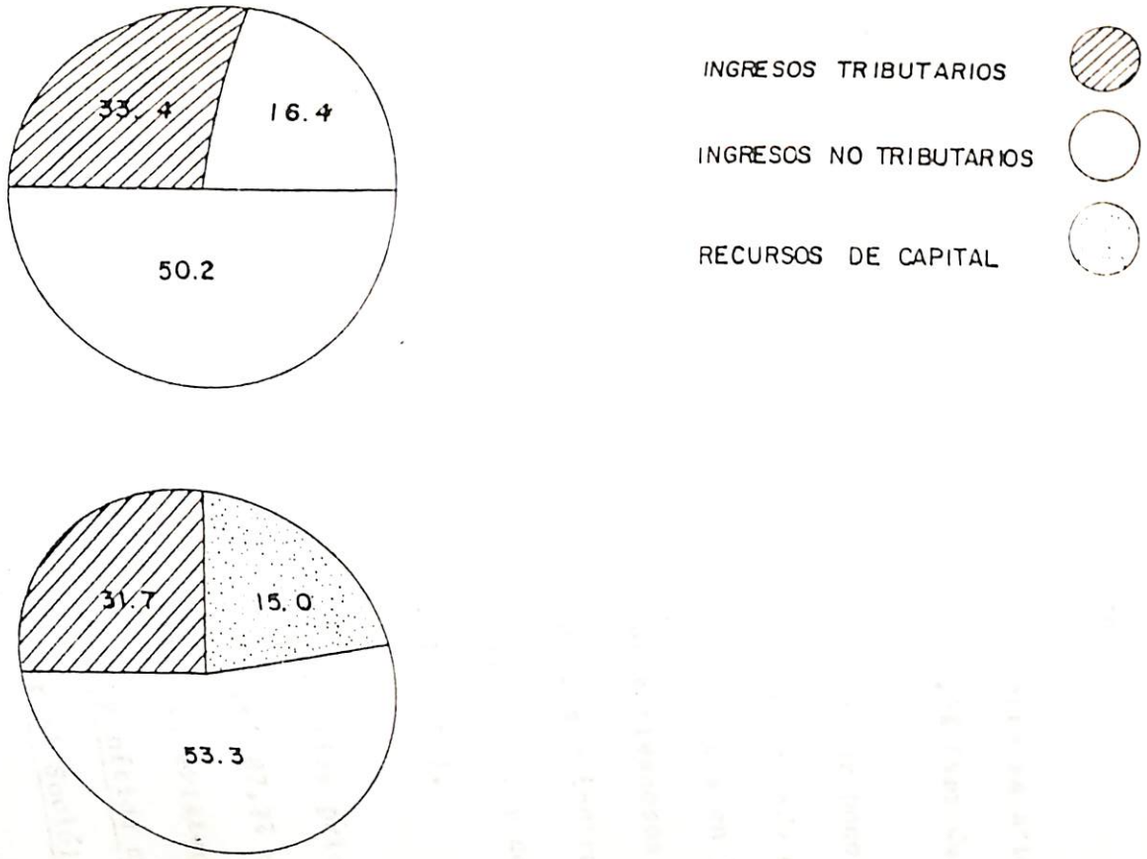
- Las Finanzas Públicas dependen principalmente de los Ingresos No tributarios (50.2% promedio decadal - deflactado el 53.3%. Ver Gráfica No. 19) y de una política de No Tributación que al contrario de la Tributario, no dispone de una adecuada Planificación y Programación, para garantizarle una normalidad en el recaudo y minimización del alto riesgo e incertidumbre que le acompañan en el posible cobrar.

- Ingresos No Tributarios provenientes principalmente de las Empresas Industriales del Departamento, tales como, la Licorera y la Lotería de Nariño (con una participación promedio del --

GRAFICA Nº 19 (*)

COMPOSICION DE LOS INGRESOS PUBLICOS DEL DEPTO DE NARIÑO (%)

DEFLACTADOS



(*) GRAFICA ELABORADA EN BASE A LOS DATOS DEL CUADRO Nº 14 Y DE LOS INDICES DE PRECIOS DEL CUADRO Nº 10

33.2% para la década y que últimamente se afianza cuando para 1978 y 1979 arroja el 48.1 y el 42.3% (Ver Cuadro No. 14).

- La parte de Ingresos Tributarios que por poco participan como los anteriores (33.4% en promedio deflectado el 31.7%, Ver Gráfica No. 19), no dejan de ser importantes en la medida que conforman otra parte de Ingresos menos riesgosos e incierttos, - proveniente de los impuestos directos e indirectos, siendo éstos últimos de mayor incidencia al interior de toda la tributación. (Participación promedio del 30.6%).

- La Ejecución del Gasto Público se realiza prioritariamente a - través del Gasto en Funcionamiento (el 87.2% de participación promedia deflactada), que garantiza la existencia y supervivencia del Aparato Burocrático Estatal y nítida materialización del Modelo Burocrático planteado por el Sociólogo alemán Max Weber en su obra "Economía y Sociedad".

Este Aparato Burocrático es el que desangra y carcome el Presupuesto Público del Departamento de Nariño, en márgenes tan altos que diezma la capacidad del Gobierno para desarrollar el renglón de alta prioridad como lo es el Gasto en Inversión o desarrollo de la comunidad relegado a un 12.8% y no escapa tampoco a Criterios selectivos politiqueros de los proyectos que deberán ejecutarse para quedar a la postre en obras negras e inconclusas, que lleva cada vez más a un estado de postración y abandono a la región, Siendo

por lo tanto, el análisis de variaciones del Gasto Público un ins
trumento corroborativo de las conclusiones planteadas a nivel del
Gasto propiamente dicho.

7. De la Evaluación Financiera.

Las Finanzas Públicas del Departamento, presentan una grave si-
tuación de iliquidez generaliza años tras año, para la década de -
los setenta (Y.M.S. promedio en una relación 0.:21, Ver Cuadro No.
17 que deflactado es depreciable), debido básicamente a la estruc-
tura del Presupuesto Público, cuando es elaborado en base a los ni
veles crecientes del Gasto Público y es apartir de acá de donde se
toman las bases para la búsqueda de los Ingresos que los RETROALI-
MENTAN en su maratón creciente, cuando por lo regular no logran -
amortiguar, dan origen a los familiares gigantescos Déficit Fisca
les, que cada año se acumulan en ascenso (excepto los Superávit -
de los años 1973 y 1976, analizados con anterioridad). Produciendo
a la postre, una iliquidez permanente que debe fraguarse con el -
Endeudamiento Público, ya Externo o Interno, perjudicando con una
herida mayor la Estructura Financiera del Departamento, cuando su
Grado de Endeudamiento llega a topes mayores del 60%. (Ver Cuadro
No. 16).

Este endeudamiento se realiza a través de deudas a cortoplazo (Flo
tantes) y en especial con us de renglones externos, que plantean
como se decía, una may r dependencia del Fisco Departamental de -

Economías externas. Canalizadasp por lo regular a financiar el Activo general y en un menor grado, los déficit fiscales.

8. De la Evaluación Económica-Social.

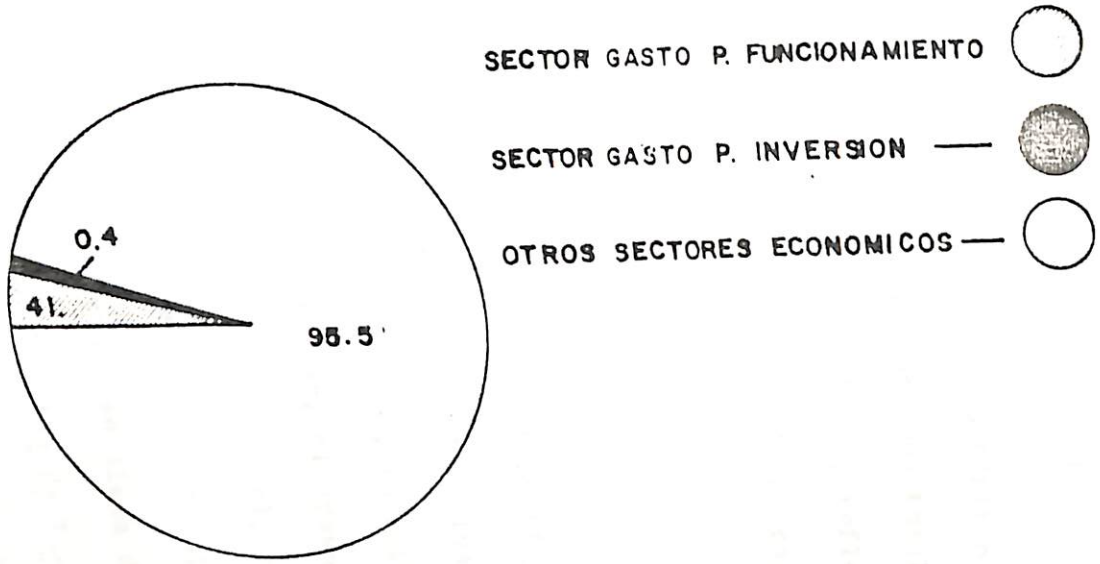
Sin hacer repetición de la tan basta, completa y realista conclusión planteada, al final de la Evaluación Económica-Social, se consignarán finalmente algunas apreciaciones después de una seria, juiciosa y concienzuda Evaluación Económica de las Finanzas Públicas del Departamento y de su impacto en la economía regional, por cuanto su participación en la década de los años setenta, ha sido muy regular en lo que se refiere a la generación del PIB el Ingreso, la Inversión y el Empleo Departamental y menos aún, ha contribuido significativamente al bienestar, progreso y desarrollo regional:

- Para la generación de 100 unidades de PIB regional, el Gasto Público aportó tan sólo 4.5 unidades; 4.1 U. en burocracia y 0.4 U. para el desarrollo de la Comunidad y los restantes sectores de la economía, entre lo que cabe destacar, por su importancia, al Sector Agropecuario con el 35.6% aportaron 95.5 Unidades. (Ver Gráfica No. 20).

En la generación de este PIB participa dinámicamente la Inversión, para explicar los comportamientos Intraperíodos de absorción de empleo, generación de Ingresos y posibles aparentes beneficios sociales que enmarcados dentro de indicadores percápitas algo defectuosos, --

GRAFICA Nº 20 (*)

GENERACION DEL P. I. B. DPTAL DE NARIÑO (%)



(*) ELABORADA EN BASE A DATOS DEL CUADRO Nº 18

plantean como a nivel del Gasto Público en inversión tan sólo se - dedican por individuo, 59 centavos totalmente devaluados. Que en una relación de Costo - Beneficio, refleja unos inapreciables índices del 0.5 y 0.6% de inyección de capitales Públicos para la - inversión.

B. Recomendaciones.

Bajo la óptica del APARATO BUROCRATICO ESTATAL, con todos los primogénitos de mayor perjuicio y obstáculos a cualquer cambio estructural, tales como el CLIENTELISMO, LA POLITIQUERIA, EL REPARTO DE CUOTAS, LA ELITIZACION y más aún, el gravoso CENTRALISMO, característica de Administración Pública Estatal, crean el precedente para que se continúen dando los gravísimos problemas esbosados en las conclusiones anteriores, a las que se llega después de un sistemático Análisis Diagnóstico y Evaluación de las Finanzas Públicas de Nariño y su impacto en la Economía Regional. Por eso que las recomendaciones planteadas a continuación, tengan un casi nulo ECO para su posterior implementación en las altas esferas el Gobierno Departamental.

Se espera eso sí, sean tenidas en cuenta para una ulterior aplicación, máxime que todas ellas corroboradas a partir del estudio científico realizado, dan pié a que unapposible reforma no debe esperar más, si es que acaso progresan las recién iniciadas reuniones para una futura reforma de las Finanzas Públicas Nacionales (Bird Wier-

ner) con su incidencia departamental. Pero dejando por sentado, com
mo una verda era Reforma Integral sólo tiene piso y consistencia -
real, en la medida que consulta la Reforma de la Estructura de Po-
der del País, cuando por las vías de la legalidad y la democracia
por no decir imposible, es casi totalmente nulo. Lo que sí puede -
esperarse son mayores afiangamientos y tecnificación de la Adminis
tración Pública Burocrática, en la medida de las posibilidades de
las recomendaciones como las siguientes:

1) Respecto al gasto público: se recomienda dedicar mayor atención
al renglón del Gasto en Inversión o de desarrollo de la comuni-
dad, con la finalidad de aumentar su participación y reducir la
brecha del gasto e inyectando loscapitales necesarios que permi
tan iniciar nuevos proyectos, pero con mayor rapidez en su defi
nición, ejecutados en el tiempo oportuno y cuando las necesida-
des y problemas regionales así lo exijan. Con rotundos beneficios
no sólo por la reducción de costos de recargos, readecuación, re
paraciones, etc. sinó también por la satisfacción de necesidades
económicas y sociales de alta prioridad para la comunidad.

Implementación.

Para ello, trazar una acertada Política Presupuestal de Ingresos y
Gastos: Ampliando Ingresos, pero también controlando los excesos -
burocráticos del Gasto en Funcionamiento, es decir, una Política -
Dinámica, tanto de Ejecución presupuestal, Activa y Pasiva (de in-

greso y Gastos) como de Control.

2) Respecto del Ingreso Público. Se recomienda que al ampliarlos para dar mejor respuesta al Gasto de Inversión, no se caiga en el INCREMENTALISMO de Ingresos. Es decir, se amplían para dar cobertura a innumerables inversiones prioritarias, aplazadas de Administración en Administración, pero con el cuidado de no caer en el sofisma de que los niveles de Gastos determinan el Ingreso; mejor aún y en forma interrelacionada, la capacidad de Ingreso Público del Departamento, sus inaplazables inversiones de desarrollo de la comunidad y su controlada burocratización, conforman el Modelo de un Adecuado Presupuesto Anual de Gastos e Ingresos Públicos.

Implementación.

Ingresos Públicos equilibrados a un Controlado Gasto de Funcionamiento a una apertura en la medida de las circunstancias del Gasto en Inversión o desarrollo de la Comunidad.

3) La Deuda Pública. Como recurso financiero debe ser manejado con cuidados para ello, se tendrá que realizar una adecuada planificación de ella, que consulte las necesidades financieras del fisco Departamental, así como también, su grado de Endeudamiento, tratando al máximo de establecer una óptima combinación entre Deuda Externa e Interna; reduciendo por ende, la Brecha que ca-

da día se agudiza y la dependencia Económica y Financiera del exterior, que si seconsideran los problemas inflacionarios y de devaluación, no serán tan costosos para el Fisco Departamental.

Implementación.

Para ello, es preciso fuera de una adecuada planificación de la Deuda Externa que minimice la aguda Brecha, posibilitar la utilización de otro tipo de Fuentes Financieras como las de Capitalización, otros diferidos y las Obligaciones a largo plazo, con pronóstico aceptables de ocurrencia de desfases de Tesorería, que impidan la utilización imprevista de Deudas Flotantes o de Cortos plazos de cualquier tipo de tasa.

4. Referente a la Ejecución y Control Presupuestal.

Debe implmentarse una adecuada planificación y control para la evaluación de la ejecutoria presupuestal, de los resultados que debe irrigar acorde a los objetivos del Progreso y Desarrollo Económico y Sociales que postula el Código. Aunque, bastante difícil por la caótica situación que siempre ha planteado la política partidista, es preciso hacer los primeros intentos por establecerla.

Para ello, es preciso considerar las recomendaciones planteadas con anterioridad referentes al Ingreso y Gasto Público y las siguientes implementaciones:

- Utilizar una mayor Presión Fiscal sobre los ingresos tributarios indirectos y de empresas industriales públicas, mediante su adecuada planeación, Dirección y Control. Con fijación de adecuadas políticas y estrategias de desarrollo empresarial, caso concreto la Industria Licorera de Nariño, a la que dicho sea de paso, se le debe montar un Departamento Especializado de Mercadeo y Publicidad; con la finalidad de que los especialistas del caso, planteen unas certeras estrategias de ventas, frente a competidores nuevos del Ecuador con sus licores Trópico y Señorial. Impulsar sus decaidos productos de Aguardiente Atarraya y Ginebra, promocionándolos más en el Departamento, posibilitando apertura de otros mercados; pero antes eso sí, realizar un suficiente estudio de Mercadeo que permita definir los puntos negativos y positivos de los productos a su vez el trazo de una eficaz Estrategia de Relanzamiento de productos.

- En lo que respecta a la Lotería de Nariño, debe igualmente estudiarse la posibilidad de nuevos mercados, por qué sí acá llega loterías del extremo norte. la Guajira, Chocó, etc., por qué entonces?, no llega la de Nariño extremo Sur a ser vendida en las capitales como mínimo: Riohacha y Quibdó. Esto lo podremos averiguar a través de una Pulsación del Mercado sin invertir grandes sumas en un estudio de mercados, se podrá tomar la metodología muy barata por cierto del MINIMERCADO, PRUEBA DE MERCADO, o simplemente MERCADO MUESTRA, que permita mediante

un pequeño ensayo, pulsar las reacciones del mercado. Todo ésto para que con adecuadas planificaciones empresariales no sólo a nivel del mercado, sino también de la producción, con tecnologías más adecuadas, mayores eficiencias y altas calidades del área financiera y administrativa, etc. se permitan unos adecuados Ingresos Públicos Industriales al Departamento. Debe recordarse que en este momento ascienden casi al 50% y conforman por decirlo así, la casi totalidad de los ingresos de No Tributación, de lo que se había dicho son los de mayor contribución al Fisco Departamental, que para 1978 y 1979 ascienden al 49.0% y al 43.5%, respectivamente; con un promedio para la década del 50.2%. (Ver análisis de variaciones).

Implementar acorde a la Reforma Tributaria y a las últimas disposiciones sobre AMNISTIAS, una adecuada Planificación Administrativa, Recaudo Oportuno y control sobre los Ingresos Tributarios directos de forma que imposibilite en un mayor grado la evasión fiscal. A través de un ágil, oportuno, rápido y eficiente servicio de asesoría Tributaria gratuita por parte de Hacienda, que contrarreste los Intermediarios Usureros.

De la atención en reclamaciones, traslados, aplicaciones de Fondos, Devoluciones y Paz y Salvo, en forma pronta, eficaz con calidad y amabilidad atractiva al público y buenaa atención como acicate para ir borrando la imagen del ogro de los Impuestos y

la gran desero declarantes y ev

tos, tamos de la Co

Utilizar por intermedio de l de los Ingresos Extraor

marca nte el Gobierno Central, fis es, en la me

dinarios, o otra fuente adicional de rec percibieron

di renglón totalme te abandonado. (sólo sos, en el

por concepto en toda la cir el uso

año 1974. Ver Cuadro No. 14) o de que se

de los recursos del Crédito y Económica.

hablara y por ende, el grado

Equiparar estos mayores Ingresos el gasto público enfatizando

una eficaz planificación y contr l de gasto público enfatizando

la austeridad para el Gasto en Funcionamiento, aunqu dificultado

mucho por el reparto obligado de Cuotas Políticas, de parte del -

buen empeño que tomen los gobernantes en turno y eso sí, ampliar

en la medida de las circunstancias y las necesidades económicas y

sociales regionales, los Gastos en Inversión, en lo posible con

traslado de fondos de Funcionamiento a Inversión, sino reduciendo

los primeros, si por el hecho de dejarlos estables en un monto de

terminado y los ingresos crecientes adicionales período a período,

dedicarlos exclusivamente al Desarrollo de la Comunidad (Educación

Hacienda, Obras Públicas y Agricultura, casi abandonadas en estos

momentos), de una forma integral, de tal déficit se

vayan reduciendo y posiblemente por un mas nó por es-

trangulamiento de obras, se arroje futuramente superávit que coad
yuven al Fisco como nuevas fuentes financieras y como a la postre
redundará en una mayor estabilidad y celeridad en el Financiamien-
to del Presupuesto Nariñense.

Implementación.

Se deberá integrar porpar e del Gobierno Departamental las funcio-
nes de Planeación y Control presupuestal, que detentan en estos mo
mentos las dependencias de Planeación y Contraloría Departamental,
estableciéndose un adecuado Flujo de Información entre ellos, coor
dinando lo planeado y ejecutado, con la consiguiente eliminación de
la duplicidad, descoordinación, contradicciones de funciones: se -
Planea regularmente por un lado, se presupuesta por otro y poco se
controla (Referido a Auditajes y mínimos controles contables), pa-
ra la evaluación de resultados de la ejecutoria administrativa, -
respecto a los objetivos y metas trazadas por unos y otros. Solam
mente se controla por presuntas irregularidades que se imputan con
ánimos de descréditos de unos grupos por otros.

Por éso, es importante comenzar de una vez por todas a dar aplica-
ción al Código Fiscal del Departamento, donde se plantean no sólo
los objetivos del Presupuesto Público, sino también los procedi -
mientos y funciones Fiscales que les corresponden a las distintas
Secretarías y Dependencias; atribuciones, sanciones por incumpli-
miento, etc. Que ya tan minuciosamente fueron analizadas por tipo

de artículos en el Capítulo referente al control presupuestal de la presente Tesis.

A través del Manual de Procedimientos contables y del mismo Código Fiscal, plantear una Reestructuración Administrativa, Contable y Fiscal Pública, que establezca un adecuado SISTEMA DE INFORMACION con una contabilidad y unos Informes Financieros finales, carentes de errores aritméticos y de cálculo; para éllo, implantar la revisión permanente de los datos y operaciones contables y financieras.

5) Respecto a la Evaluación Financiera. Aplicar la propuesta anterior sobre el Presupuesto de Ingresos y Gastos, su ejecución, administración y control, que arroje al final óptimos resultados de acuerdo a este Modelo integral de Mezcla de Fondos, donde se aplicará rubros como los Ingresos Tributarios Indirectos, sin abandono como se decía antes de los Directos; Aprovechamiento al máximo de las potencialidades de los Ingresos No Tributarios y en especial los de Empresas Industriales con las estrategias trazadas. Capacitar ante el Gobierno Central el inusitado renglón de los Ingresos Extraordinarios, para que al final no se recargue el rubro de la Deuda Pública, mejore por ende la LIQUIDEZ, reduzca el GRADO DE ENDEUDAMIENTO Y MEJORE EL GRADO DE DEFICIT FISCAL PRESUPUESTAL DE TESORERIA del Fisco Departamental de Nariño.

Implementación.

Debe para éllo el Gobierno Departamental readecuar los informes -

Financieros Anuales de la Contraloría, incluyendo un amplio, riguroso, sistemático y objetivo Análisis Financiero, con el empleo de los siguientes Indicadores Propuestos (Ver Capítulo de Evaluación [illegible] en la presente Tesis):

[illegible]

b) Indicador de [illegible]

c) Indicador de Capacidad de Endeudamiento

d) Indicador de Grado de Déficit o Superávit.

Además, posibilitar la capacitación y especialización del personal adscrito a la Contraloría Departamental, mediante [illegible]sos, seminarios y foros s[illegible] los procedimientos contables, [illegible]coles, buen manejo y especi[illegible]nte en Análisis Financiero de [illegible]tas Públicas contratados con una dependencia estatal [illegible]to como lo es la ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA, [illegible]P, Regional de Pasto, que no plantea problemas de transporte y [illegible]splazamiento mayores de personal.

Ahora bien, realizar contactos y visitas a Contraloría y Administraciónes Públicas de otros Departamentos, con la finalidad de aprovechar otras experiencias en las nuevas tendencias de las Finanzas Públicas Regionales y que al final permitan la construcción de PARAMETROS FINANCIEROS DEPARTAMENTALES Y NACIONALES, con los cuales establecer análisis y comparaciones del grado de [illegible]camiento y mejoramiento del Fisco Regional, o de lo co[illegible] empeoramien

to y la formulación de correctivos y ruteros de acción para su readecuación. Consultando los indicadores que acá se proponen.

6) Finalmente es importante a nivel de la Evaluación Económica Social, plantear similares contactos que logren al final estipular los PARAMETROS ECONOMICOS - SOCIALES, que sé bien, deben consultar los objetivos y metas del Desarrollo Económico y Social de la región acorde con los consagrados en la Constitución Nacional de Colombia y los postulados del Plan de Integración Nacional: PIN, consignados en el Código Fiscal, Art. 29 (33). Deben también dar observancia a otros comportamientos departamentales, que permitan así mismo la evaluación, análisis y comparación del PROGRESO de las Finanzas Públicas Departamentales y de su impacto económico regional.

Posteriormente a estas Conclusiones y Recomendaciones, se darán otras alusivas a la Corroboración Empírica del comportamiento de las Finanzas Públicas del Departamento de Nariño, lógicamente ya a un nivel Econométrico y con la construcción del respectivo MODELO. Comportamiento referido a su funcionamiento y al impacto económico y social regional.

---

(33) Ob. Cit. Código Fiscal Departamental.

VIII. FORMULACION DE UN MODELO ECONOMETRICO QUE ESTABLEZCA EL COMPORTAMIENTO DE LAS FINANZAS PUBLICAS DEPARTAMENTALES.

1. CONSTRUCCION DEL MODELO

Para la construcción del modelo econométrico para las finanzas públicas departamentales de Nariño, se toma como básico el principio del equilibrio presupuestal, entre el ingreso y gasto público, constituyéndose en sendas variables por su importancia relativa y como rubros determinantes de la estructura financiera pública, en las variables endógenas, del modelo o variables explicadas y, que deberán ser estimadas por el MODELO. Las restantes que entran a explicarlo, como las variables explicativas o variables exógeras, tales como, los Ingresos Extraordinarios (Deuda Pública), y las ordinarias (Tributarios y no tributarios).

Una vez identificadas las variables y sus relaciones, se pasó a establecerlas a través de funcionabilidades que se materializaron en el siguiente modelo econométrico:

$$YP_t = \alpha + \beta GF_t + \gamma GI_t + \mu_t$$

$$GP_t = DI_t + DE_t + YO_t$$

YP_t = Rentas y Recursos de Capital del Dptal en el período t

GF_t = Gasto Público en funcionamiento en el período - t.

GI_t = Gasto Público en Inversión del Período - t.

GP_t = Gasto Público Total del Período

DI_t = Deuda Interna en el Período - t.

DE_t = Deuda Externa en el Período - t.

YO_t = Ingresos Ordinarios en el Período - t.

Modelo econométrico propuesto paralas Finanzas Públicas Departamentales de Nariño, que es explicativo del comportamiento del ingreso público, a través de variables explicativas, como lo son: el gasto público en funcionamiento e inversión, posibilitado por intermedio de los ingresos ordinarios y extraordinarios. (crédito).

Se pretende corroborlo con los datos disponibles de estasvariables para el período de los setenta; si es suficientemente explicativo se adoptará como definitivo para las finanzas públicas departamentales de Nariño y, punto de partida de futuras estimaciones presupuestales que, carecen en mayor medida de la impresición de cálculos - aritméticos actuales.

Implementando como es lógico por las tendencias modernas y de las fallidas reformas de ajustar el parámetro λ con la finalidad de darle la mayor participación al gasto en inversión con el que debe cumplir metas de la política económica con objetivos específicos del plan de desarrollo para el Departamento de Nariño.

2. Proceso de estimación del modelo econométrico propuesto

Para este proceso se hizo uso de la metodología recomendada por Ca

milo Dagún (34)y Alfonso Barbancho (35) en sus tratados de econometría. Porque son estos econometristas los que en una forma rigurosa sistemática y precisa lo desarrollan, como método científico en la estimación de modelos dinámicos multiecuacionales. A continuación se expone suscintamente:

a) Recopilación de la información estadística.

Correspondiente a cada una de las variables inherentes al modelo, y a la década de los setenta; Ingreso Público, Gasto Público, en funcionamiento e Inversión (Series cronológicas para l los diez años.

(34) Dagún, Camilo y Stella "Introducción a la Econometría". Sexta Ed. México. Siglo XIX. Gogotá.

(35) Barbancho, Alfonso G. "Complementos de Econometría". Barcelona Ed. Ariel. 1971.

SERIES CRONOMOGICAS PARA LOS DIEZ AÑOS

Rubro / Año	Ingreso Público YPt	GASTO PUBLICO GFt	GIt	YPt^2	GFt^2	GIt^2	YPtGFt	YPtGIt	GFtGIt
1970	124,673	99,009	15,544	15543,356	9802,782	241,615	12343,749	1937,917	1538,995
71	139,364	156,636	12,294	19422,324	24534,836	151,142	21829,419	1713,341	1925,682
72	177,696	166,263	18,528	31575,868	27643,385	343,286	29544,270	3292,351	3080,520
73	123,716	82,303	20,797	15305,648	6773,783	432,515	10182,197	2572,921	1711,655
74	147,061	121,183	23,896	21626,937	14685,319	571,018	17821,293	3514,169	2895,788
75	196,131	192,119	18,036	37299,583	36909,710	325,297	37104,134	3483,310	3465,058
76	213,367	120,304	11,787	45525,476	14473,052	138,933	25668,903	2514,956	1418,023
77	250,683	132,015	64,096	62841,966	17427,960	4108,297	33093,616	16067,777	8461,633
78	255,010	161,035	12,131	65030,100	25932,271	147,161	41065,535	3093,526	1953,515
79	376,822	277,977	33,505	141994,819	77271.212	1122,451	104747,849	12624,667	9313,063
$\sum_{n=1}^{10}$	2001,523	1508,844	230,612	456166,077	255454,313	7581,715	333401,265	50814,935	35763,932

b) Construcción de la matriz de coeficientes, para el modelo (Matríz A):

$Ax = b + \mu_G$

Estimación $x = A^{-1}(b + \mu_G)$

Matriz A, es igual a:

$$A = x'x = \begin{bmatrix} n & \sum GF_t & \sum GI_t \\ \sum GF_t & \sum GF_t^2 & \sum GF_t GI_t \\ \sum GI_t & \sum GI_t GF_t & \sum GI_t^2 \end{bmatrix}_{3 \times 3}$$

x Matriz de variable exógenas

X' Matriz transpuesta

n Tamaño muestral diez años: Reemplazando se tiene:

$$A = x'x \begin{bmatrix} 10 & 1508,844 & 230,612 \\ 1508,844 & 255454,313 & 35763,932 \\ 230,612 & 35763,932 & 7581,715 \end{bmatrix}_{3 \times 3}$$

$$A^{-1} = \frac{A^t}{|A|} = \frac{\begin{vmatrix} 657722964 & -3192033,3 & -4948635,81 \\ -3192033,3 & 22635,256 & -9681,788 \\ 4948635,81 & -9681,788 & 277932,914 \end{vmatrix}}{\begin{vmatrix} 619734000 \end{vmatrix}} \quad A^{-1} = \begin{vmatrix} 1.061 & -0,0051 & -0,0079 \\ -0,0051 & 0,000036 & -0,000015 \\ -00079 & -0,000015 & -0,000448 \end{vmatrix}$$

P R U E B A

A^{-1}			A						
1,061	- 0.0051	- 0.0079	10	1508,844	230,612	$\simeq$	1	0	0
-0.0051	0.000036	0.000015	1508844	255,454,313	35763,932	$\simeq$	0	1	0
-0,0079	0,000015	0,000448	230,612	35763,932	7581,715		0	0	1

(1,061)(10) + (-0,0051)(1508,844) + (-0,0079)(230,612) = 10,610-7,696-1,822 $\simeq$ 1.000

(1,061)(1508,844) +(-0,0051)(255454,313) + (-0,0079)(35763,932) = 1600,884-1302,817-298,027=0

(1,061)(230,612) + (0,0051)(35763,932) + (-00079) (7581,715) = 244,680 - 182,396 - 62,284 = 0

(-0,0051) (10) +(0,000036) (1508,844) + (-0.000015)(230.612)= -0,051 + 0,055 - 0,004 = 0

(-0,0051)(1508,844) +(0,000036) (255454,313) + (-0,000015) (35763,932) =-7,696 + 9,197 - 0,537 $\simeq$ 1,00

(-0,0051) (230,612) + (0,000036)(35763,932) + (-0,000015)(7581,715) = - 1,177 + 1,288 - 0,114 = 0

(-0,0079) (10) +(-0,000015)(1508,844) + (0,000448) (230,612) = 0,0790 - 0,023 - 0,056 = 0

(-0,0079) (1508,844) + (-0,00015) (255454,313)+ (0,000448) (35763,932) = 11,920 - 3,832 + 15,752 = 0

(-0,0079) (230,612) +(-0,000015) (35763,932)+ (0,000448)(7581,715)=-1,822 - 0,577+3,397 $\simeq$ 1

c) Construcción del Vector columna (Exógenas y Endógenas)

$$X'Y = \begin{bmatrix} \sum YPt \\ \sum GFtYPt \\ \sum GItYPt \end{bmatrix}_{3x1} \text{Reemplazando} \begin{bmatrix} 2001,523 \\ 333401,265 \\ 50814,935 \end{bmatrix}_{1x3}$$

d) Estimación de la Matriz Inversa $(x'x)^{-1}$

$$(x'x)^{-1} = \text{Adj} \frac{(x'x)}{|x'x|} = \frac{\text{Transpuesta de la matriz de cofactores}}{\text{Determinante}}$$

a) Encontramos el determinante de la matriz A

$$A = \begin{vmatrix} 10 & 1508,844 & 230,612 \\ 1508,844 & 255454,313 & 35763,932 \\ 230,612 & 35763,932 & 7581,715 \\ 10 & 1508,844 & 230,612 \\ 1508,844 & 255454,313 & 35763,932 \end{vmatrix}$$

$|A| = (10)\ (255,454,313)\ (7581,715) + (1508,844)\ (35763,932)\ (230,612) + (230,612)\ (1508,844)\ (35763,932) - [(1508,844)\ (1508,844)\ (7581,715) + (10)\ (35763,932)(35763,932) + (230,612)\ (255454,313)\ (230,612)] = 19367817000 + 12444329000 + 12444329000 - [17260609000 + 12790588000 + 13585544000] = 44256475000 - 43636741000 = 619734000 = |A|$ por lo tanto tiene inversa y A es una matriz no singular

b) Encontramos la matriz de cofactores

$$X'X = \begin{vmatrix} 10 & 1508,844 & 230,612 \\ 1508,844 & 255454,313 & 35763,932 \\ 230,612 & 35763,932 & 7581,715 \end{vmatrix}$$

$\mathcal{L}^{11} = (255454,313)\ (7581,715) - [(35763,932)\ (35763,932)] = 1936781796 - 1279058832 = 65772964$

$\mathcal{L}^{12} = (1508,844)\ (7581,715) - [(230,612)\ (35763,932)] = 11439625,18 - 8247591,886 = -3192033,3$

$\mathcal{L}^{13} = (1508,844)\ (35763,932) - [(230,612)\ (255454,313)] = 53962194,21 - 58910830,02 = -4948635,81$

$\mathcal{L}^{21} = (1508,844)\ (7581,715) - [(35763,932)\ (230,612)] = 11439625,18 - 8247591,886 = -3192033,3$

$\mathcal{L}^{22} = (10)\ (7581,715) - [(230,612)\ (230,612)] = 7581,15 - 53181,894 = 22635,256$

$\mathcal{L}^{23} = (10)\ (35763,932) - [(230,612)\ (1508,844)] = 357639,32 - 347957,532 = -9681,788$

$\mathcal{L}^{31} = (1508,844)\ (35763,932) - [(255454,313)\ (230,612)] = 53962194,21 - 58910830,02 = -4948635,81$

$\mathcal{L}^{32} = (10)\ (35763,932) - [(1508,844)\ (230.612)] = 357639,32 - 347957,532 = -9681,788$

$\mathcal{L}^{33} = (10)\ (255454.313) - [(1508,844)\ (1508,844)] = 255454.313 - 2276610,216 = 277932,914$

MATRIZ DE COFACTORES TRANSPUESTA

$$A^t = \begin{bmatrix} 657722964 & -3192033,3 & -4948635,81 \\ -3192033,3 & 22635,256 & 9681,788 \\ -4948635,81 & -9681,788 & 277932,914 \end{bmatrix}$$

e) <u>Estimación del Vector Paramétrico</u> $\hat{\theta}$

$\hat{\theta} = (\hat{\mathcal{L}}, \hat{\beta}, \hat{\gamma}, \hat{\sigma}^2)$

$$\hat{\beta} = (x'x)^{-1} \cdot x'y = \begin{vmatrix} \mathcal{L} \\ \beta \\ \gamma \end{vmatrix}_{3x1}$$

$\mathcal{L}, \beta, \gamma \longrightarrow$ Parámetro del Modelo

$\hat{\sigma}^2 \longrightarrow$ Varianza

$e_t^2 \longrightarrow$ Error al cuadrado en el período t.

$$\hat{\sigma}^2 = \frac{\sum e^2_t}{n-k}$$

$$\hat{\beta} \left| \begin{array}{l} (1,061)\ (2001,523) + (-0,0051)\ (33401,265) + (-0,0079)\ (50814,935 \\ 2123,615 - 1700,346 - 401,434 \quad \underline{21,832} \\ -(0,0051)\ (2001,523) + (0,000036)\ (333401,265) + (-0000015)\ (50814,935) \\ -10,207 + 12,002 - 0,762 \quad \underline{1,033} \\ (-0,0079)\ (2001,523) + (0000015)\ (333401,265) + (0,000448)\ (5814,935) \\ -15,812 - 5,001 + 22,765 \quad \underline{1,952} \end{array} \right.$$

$$\hat{\beta} = (x'x)^{-1} x'y = \begin{bmatrix} 21,832 \\ 1,033 \\ 1,952 \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \alpha \\ \beta \\ \gamma \end{bmatrix}$$

Reemplazando en el Modelo Econométrico, se tiene:

$$YP_t = \alpha + \beta GF_t + \gamma GI_t + \mu_t$$

Rubro / Año	YPt = α +	(β)	GFt	+ (γ)	GIt
1970	21,8	1,03	99,009	1,9	15,544
71	21,8	1,03	156,632	1,9	12,294
72	21,8	1,03	166,263	1,9	18,528
73	21,8	1,03	82,303	1,9	20,797
74	21,8	1,03	121,183	1,9	23,896
75	21,8	1,03	192,119	1.9	18,036
76	21,8	1,03	120,304	1,9	11,787
77	21,8	1,03	132,015	1,9	64,096
78	21,8	1,03	161,035	1,9	12,131
79	21,8	1,03	277,997	1,9	33,503

Ahora bien: $YPt = 21.8 + 1.03, GFt + 1.9, GIt$

$GPt = DEt + DIt + YOt.$

Modelo Econométrico para las Finanzas Públicas Departamentales de Nariño, que después de validado, servirá como marco de referencia para su respectivo análisis, evaluación y pronóstico del presupuesto regional, así como también, para establecer los objetivos y metas del desarrollo económico y social de la región, fijar, las POLITICAS FISCALES, MONETARIAS, etc. más adecuadas para Nariño, con la limitante de los lineamientos Nacionales en este tipo de políticas objetivos y metas de desarrollo que regular y suficientemente se han implementado y se implementarán en el actual plan: "PIN".

Encontramos ahora: $\hat{\beta}' X' Y$

$$\begin{bmatrix} 21,832 & 1,033 & 1,952 \end{bmatrix}_{1x3} \begin{bmatrix} 2001,523 \\ 333401,265 \\ 50814,935 \end{bmatrix}$$

$$\hat{\beta}' X' Y = (21,832)\ (2001,523) + (1,033)\ (333401,265) + (1,952)(50814,935)$$

$$43697,250 + 344403,506 + 99190,753 = \hat{\beta}' X' Y = 487291,509$$

$$R^2 = \frac{\beta' X' Y}{Y' Y} \quad R^2 = \frac{487291,509}{456166,077} = 1.068232075 = R^2 \text{ Indice de determinaciones}$$

Indice de correlación $\sqrt{R^2} = R = 1,03 R \simeq 1$ Existe una correcta correlación entre las variables explicadas y explicativas.

$e'e \quad y'y\,(1-R^2)\ (456166{,}077)\ (1-1{,}068232675)\ (456166{,}077)$

$(0{,}068232675) = -\ 31125{,}431$

$$\frac{\beta' x' y}{K-1} = \frac{487291{,}509}{3-1} = \frac{487291{,}509}{2} = 243645{,}754$$

f) <u>Análisis de la varianza y la prueba Fisher Snedecon</u>

MATRIZ DE DECISION (ANDEVA)

Rubros / Fuente de Variación	Suma de Cuadrados	Grados de Libertad	Varianzas (Cuadrados Medios)	Indice Fisher Snedecon
Regresión $X_2,\ldots,X_K$	$\hat{\beta}' x' y = y' y R^2$ 487291,509	K-1 3-1=2	$\hat{\beta}' x' y / K-1$ (1) 243645,754	$F = \frac{(1)}{(2)}$ -54,795
Residual	$e' e = y' y (1-R^2)$ -31125,431	$n - K$ 10-3=7	$e' e / n-K$ (2) -4446,490	
Total	$y' y = \beta' x' y + e e = \sum y_i^2$ 456,166,078	$n - 1$ 10-1=9		

Fisher del Modelo = -54,795

FT (GE-2-7; NS=5%)= 4,74

FM <Ft-54,795<4,74

$\hat{\beta}' \rightarrow$ Vector transpuesto (del parámetro)

$R^2 \rightarrow$ Coeficiente de determinación

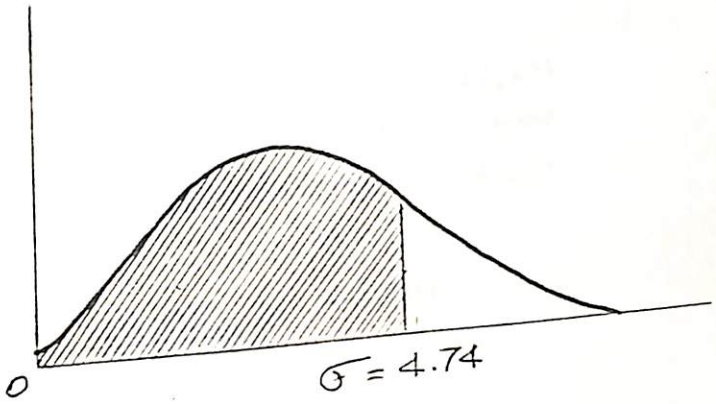
$R \rightarrow$ Coeficiente de correlación

$$R = \sqrt{\frac{\beta' X' Y}{Y' Y}}$$

$K \rightarrow$ Número de parámetros para nuestro caso 3 (α, β, γ)

$n \rightarrow$ tamaño muestral (10 años)

Distribución Acumulativa F con 7 y 2 grados de libertad



Con esta prueba se pretende someter al modelo econométrico propuesto, a una validación con la experiencia; más precisamente a corroborarlo empíricamente, para observar la relevancia de las variables explicativas, como suficientemente representativas y estadísticamente explicatorias en conjunto del comportamiento de la variable endógena, en este caso el ingreso público (YPt).

g) Realización de la prueba "T" de Student (T 0 de Gosset).

Analizada las variables en su conjunto, como explicativas del comportamiento de la variable endógena, se realizará otra exigencia más en su cumplimiento, al pulsar una a una dichas variables en el índice siguiente:

$$t = \frac{\hat{\beta}_i}{\hat{\sigma}_{\hat{\beta}_i}}$$

, para un modelo sin restricciones en los signos de los parámetros o sea, tomando la decisión en base a la relación de la forma:

$$|t| > t_{0.975}$$

$$\text{Matriz VC} = \overset{\text{Varianza}}{\widetilde{\sigma^2}}\,(X'X)^{-1} = \overset{\text{Covarianza}}{-4446,490} \begin{vmatrix} 1.061 & & \\ & 0,000036 & \\ & & 0,000448 \end{vmatrix}$$

$$\sqrt{\hat{\alpha}^2} = -4446,490(1,061) = -4717,725$$

$$\sqrt{\hat{\beta}^2} = -4446,490(0,000036) = -0,16007$$

$$\sqrt{\hat{\gamma}} = -4446,490(0,000448) = -1,99202$$

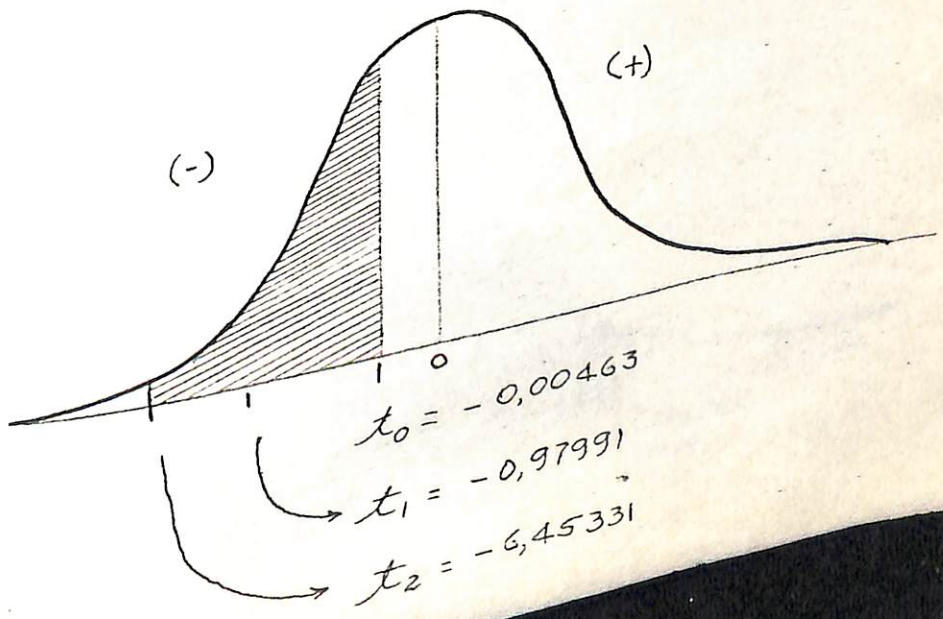
$$t_0 = \frac{\hat{\alpha}}{\sqrt{\hat{\alpha}^2}} = \frac{21,832}{-4717,725} = -0,00463$$

$$t_1 = \frac{\hat{\beta}}{\sqrt{\hat{\beta}^2}} = \frac{1,033}{-0160073} = -6,45331$$

$$t_2 = \frac{\hat{\gamma}}{\sqrt{\hat{\gamma}^2}} = \frac{1,952}{-1,992027} = -0,97991$$

$|t| > t(GL = 7; 0,975) = 2,36$. Sin restricciones a priori sobre los signos de los parámetros α, β, γ

DISTRIBUCION T STUDENT
CON 7 GRADOS DE LIBERTAD



h) Realización de la prueba Chi Cuadrado de Pearson (X^2)

Con la cual se posibilitará el establecimiento de los límites máximo y mínimo de variabilidad o fluctuación para la varianza (σ^2)

Límites : $$\frac{\sum e_t^2}{X^2(G.L.;\ NS=0,975)} < \sigma^2 < \frac{\sum e_t^2}{X^2(G.L.;\ NS=0,025)}$$

G.L. Grados de Libertad

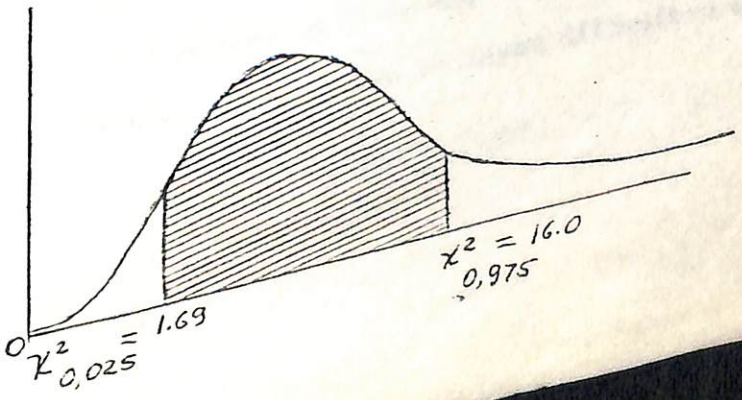
N.S. Nivel de Significación.

$$\frac{e'e}{X^2(n-k,\ 1-\alpha/2)} < \hat{\sigma}^2 < \frac{e'e}{X^2(n-k,\ \alpha/2)}$$

$$\frac{-31125,431}{X^2(G.L. = 7,0,973)} > -4446,490 > \frac{-31125,431}{X^2(G.L.= 7,0,025)}$$

$$\frac{-31125,431}{16.0} > -4446,490 > \frac{-31125,431}{1.69}$$

$$-1945,3354 > -4446,490 > -18417,414$$



IX. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Una vez validado el modelo econométrico se pasarán a establecer las Conclusiones y Recomendaciones en el sentido de implementarlo como instrumento de Análisis, Evaluación, Estimación y Pronóstico de los de los principales rubros económicos agregados de las Finanzas Públicas Departamentales de Nariño: El Gasto Público y el Ingreso Público.

Conclusiones.

1. La prueba Fisher aplicada al modelo económétrico propuesto para las Finanzas Públicas Departamentales de Nariño, no es significativo, por lo tanto las variables GFt y GIt no son explicativas en conjunto, o sea que no explican las variaciones que tome el ingreso YPt en el período en mencion (1970 - 1979).

2. En lo referente a la Prueba T de Student, las variables individuales no explican el comportamiento de las variables Endógenas YPt, porque T_o, t_1, t_2 calculados son menores que el t de las tablas, demostrando así la nóvalidez del modelo econométrico.

El Modelo se recomienda para un mejor funcionamiento de las Finanzas Públicas Departamentales, "Siempre y cuando se realice su ajuste y rediseño con la incorporación de más variables y su estimación a nivel de computadora, todo por su mayor dificultad al hacerlo manualmente".

3. En cuanto a la prueba Chi Cuadrado, se demuestra la aceptabilidad del Modelo propuesto, ya que cumple con la inecuación para la comprobación del modelo econométrico o sea la varianza se encuentra al interior del límite calculado y es un indicador adecuado de las variaciones que sufre el Ingreso Público Departamental a consecuencia del propio Gasto Público en Inversión y Funcionamiento.

Recomendaciones.

En vista de que el Modelo econométrico dinámico propuesto para las finanzas públicas departamentales de Nariño, no pasa como mínimo de las tres pruebas de corroboración empírica o de validación con la realidad, y tan sólo dá cumplimiento a los límites para las fluctuaciones de la Varianza, es preciso no recomendarlo aún, hasta realizar un ajuste mayor de él. Para ésto se hace necesario vincular variables adicionales tales como: la deuda pública, Ingresos Extraordinarios del Departamento y los ordinarios constituidos por los Tributa ios y no Tributarios, porque fuera de ser más explicativas y representativa de la realidad y del comportamiento de las finanzas públicas del Departamento, permita la vinculación de éstos ingresos como partes constitutivas y en algunos casos cíclicas del Ingreso Público total.

Las razones por las que el Modelo presenta negatividad, son entre otras las siguientes:

a) Falta de Relación entre los Ingresos y Gastos Públicos.

Por cuanto es el gasto, el determinante en última instancia del ingreso público (Ver análisis gasto público Pág. 73 de acá la escuela del déficit presupuestal que refleja permanentemente las finanzas públicas departamentales.

b) El permanente incrementalismo, en el Ingreso Público, a medida que se hace responde al gasto público, (Ver Incrementalismo Pág, No. 73)

c) Comportamiento errático del Gasto Público de Funcionamiento como principal componente del gasto público (87,2 % promedio deflact. para la década, que depende más de Criterios Políticos, Partidistas y de cumplimiento de la cuota burocrática, que dé una acertada planeación para el desarrollo económico y social del Departamento de Nariño.

Hubiera quedado más satisfecho si los medios e instrumentos simplemente manuales, me hubieran permitido este rediseño; sin embargo, no por ésto deja de tener su valor econométrico y económico; como un primer intento bastante serio y juicioso de sistematizar las finanzas públicas del Departamento de Nariño. En la medida que se pueda disponer de un computador para su tratamiento y estimación a matrices de mayor tamaño como lo implica esta recomendación, (de 4 x 4; 5 x 5; 6 x 6, ..., n x n).

Por lo tanto, recomiendo como vital y totalmente básico, este primer modelo econométrico propuesto para las Finanzas Públicas de la región, con el objeto de que una vez que se pueda contar con los servicios computacionales, se tome como punto de partida y - marco de referencia en ulteriores investigaciones que conducirán al modelo integral dedifinitivo.

X. BIBLIOGRAFIA

1. Contraloría Departamental de Nariño. "Informes Financieros". años 1970 a 1979. Imprenta Departamental.

2. Gobernación de Nariño "Código Fiscal". Decreto No. 745 de noviembre 30 de 1977.

3. Groves, Harold M. "Finanzas Públicas". Universidad de Wisconsin. México, Ed. Trillas, 1978 Ed. sexta.

4. Fondo Monetario Ind. Revista "Finanzas y Desarrollo", marzo 1960. Vol. No.1, Artículo "El Endeudamiento Público Externo.

5. Gobernación de Nariño "Manual de Sistemas y Procedimientos de Contabilidad para el Departamento de Nariño". Junio de 1978.

6. Fonade. "El Desarrollo Económico Departamental de Nariño. 1960-1975. Bogotá. Ed. 1977.

7. Banco de la República. Revistas 1978 y 1979. Bogotá.

8. Banco de la República "LIII - Informe Anual del Gerente a la Junta Directiva". Bogotá, 1976.

9. Cruz Santos, Abel. "Finanzas Públicas". Bogotá. 1968.

10. Camacho Rueda, Aurelio. "Hacienda Pública" 3a. ed, U. Externado de Colombia, 1977.

11. Musgrave, Richard. "Sistemas y Políticas Fiscales". F.C.E. Bogotá. 1978.

12. Departamento Técnico de Planeación. "Anuarios Estadísticos".

años 1976, 1977 y 1978. Imprenta Departamental".

13. Departamento Nacional de Planeación. CEA. "Plan de desarrollo en Planeación Nacional de la Región Fronteriza Nariño-Putumayo". Bogotá, D.E. 1980.

14. Martínez Villegas, Fabián. "Auditoría Administrativa". 1977.

15. William P. Leonard "The Management Audit". New Jersey. 1976.

16. El Espectador. "Reforma General en Finanzas Públicas". Abril 21 1980.

17. Rosas Vega, Gabriel. "Metodología para evaluación de la actividad Fiscal del Gobierno". Revista Univérsitas Económica No. 4. 1978.

18. Fayol, Henry. "General and Industrial Administration". 1950.

19. H. Koontz y C.D' Donnell "Principles of Management, and analysis of Managerial Funtions". 4o. ed. N.Y.Ed. Mc. Graw - Hill. 1968.

20. Banco de la República. "Cuentas Nacionales, estimación preliminar del P.I.B. años 1970 - 1977. Bogotá 1978.

21. Ricardo, David. "Principios de Economía Política y Tributarión tercera reimpresión. Fondo de Cultura Económica. Bogotá.

22. Gobernación de Nariño. "Código de Rentas" Decreto No. 793. Diciembre 30. 77. Imprenta Departamental.

23. Carvajal, Gustavo Jaramillo. "Retrospectiva y Perspectiva de los Proyectos". 7a. Publicación del Departamento de Ciencias Económicas. Universidad de Nariño. Pasto. 1979.

24. Cortés, R. Adolfo. "Curso de Postgrado en Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión". Facultad de Economía de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá. D.E. 1978. Volumen I - II - III.

25. E. Fontaine "Evaluación Económica de Proyectos de Inversión". Bogotá. Editorial Fondo Banco Popular. 1977.

26. ONU. "Manual de Proyectos de Desarrollo Económico. Bogotá. Editorial Herrera Hnos. 1972.

27. G.J.A. Edelmar, Criterios de Evaluación. Publicación Universidad de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá, 1978.

28. L. ILPES. "Guía para las presentación de Proyectos". México Siglo XXI - 1975.

29. VAN HORNE, "Administración Financiera. Evaluación de Proyectos de Inversión. Cap. 3.

30. Weston y Brigham. "Administración Financiera de Empresas".

31. ONU. "Pautas para la Evaluación de Proyectos". Austria Editorial de las Naciones Unidas). 1974.

32. DANE. "Las Cuentas Nacionales vistas a través de una breve descripción de los sistemas propuestos por las Naciones Unidas. Nov. 1978.

33. SENA. "Especialización en Administración, Contabilidad y Finanzas. Parte I. Material Didáctico. 1971.

34. MINISTERIO DEL TRABAJO. "Estudio Socio-Económico de Nariño. Bogotá. D.E. 1959.

35. ESAP. Códigos . 1) Administración Presupuestaria-Financiera
2) Presupuesto por Programas ó Autores.
3) Técnicas de Administración.

Jiménez, Humberto. Gutiérrez, Otto, Berkin, David.

36. Infante, Villarreal Arturo. "Evaluación de Proyectos de Inversión. Universidad de los Andes. Diciembre. 1974.

37. Alvarez, Stewart Duncan. "Preparación y Evaluación de Proyectos". Universidad Nacional de Colombia. Julio 7. 1974.

38. Max Weber. Sociólogo alemán. "The Theory of Social and Economic Organization, trad Mg. de A.M. Henderson and Falcont Parsons (N.Y. Oxford University Press. 1947).