

**EVALUACIÓN DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN Y REACTIVACIÓN  
FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO: 1999-2006**

**TESIS DE GRADO PARA OPTAR EL TITULO PROFESIONAL DE  
ECONOMISTA**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
PROGRAMA DE ECONOMÍA  
SAN JUAN DE PASTO  
2008**

**EVALUACIÓN DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN Y REACTIVACIÓN  
FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO: 1999-2006**

**Elaborado Por:  
Diego Mauricio Díaz Velásquez**

**Asesorado por:  
Mg. Arturo Fidel Díaz Terán**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
PROGRAMA DE ECONOMÍA  
SAN JUAN DE PASTO  
2008**

**NOTA DE ACEPTACIÓN**

---

---

---

---

---

**Presidente del Jurado**

---

**Jurado**

---

**Jurado**

**San Juan de Pasto,**

## DEDICATORIA

A ti *Dios* quien me brindó el espíritu de fortaleza y constancia

A mi Madre *María Eufemia Velásquez*; una fiel confidente y una persona que ha ofrecido todo su tiempo para darme protección.

A mi Padre *Arturo Fidel Díaz Terán*; quien me enseñó la importancia de la educación para la vida y quien me ha apoyado de manera incondicional con el ánimo de verme progresar.

A todos los primos y primas de la familia *Díaz* quienes me han hecho pasar momentos agradables.

A *Calos Andrés Santander Velásquez*, un primo quien me brindó muchos momentos de alegría.

A *Servio Anderson Villota Pismag*; un amigo incomparable aquellos muy difíciles de encontrar; un apoyo en la distracción en mi vida solitaria.

A *María Andrea Hidalgo Arroyo*; quien se convirtió en una gran amiga al finalizar la carrera y me brindó su valioso tiempo para tratar de comprender mi manera de ser.

A *Jorge Andrés Ojeda Villota* y su madre *Gloría Amparo Villota*; personas muy serviciales que me tendieron su mano, cariño y afecto.

A la familia *Díaz*, a la Familia *Velásquez*

Y a las familias *Puente y Kezele* quienes me hicieron parte de ellos durante mi estadía en *Estados Unidos*.

## AGRADECIMIENTOS

En primera instancia me gustaría agradecer a la *Universidad de Nariño*, la Alma Mater que hizo posible mi preparación profesional, desarrollar mi intelecto, que aportó cosas muy importantes en mi formación como persona y me brindó la oportunidad de conocer Colombia. De la misma manera estoy especialmente agradecido con mi Padre y Asesor de trabajo de grado *Arturo Fidel Díaz Terán*, por brindarme todas las pautas y recomendaciones necesarias que hicieron posible realizar esta investigación y los profesores *Francisco Criollo* y *Edinson Ortiz* que aceptaron ser jurados de este trabajo. Lo mismo va para mi madre *María Eufemia Velásquez*, una compañera sin igual y que ha dedicado mucho de su tiempo para ayudarme. De igual manera expreso mi gratitud a *Jeniffer Benavides Bastidas*, *Ana Milena López Calvache*, *Omaira Liliana Tipas* y *Jaqueline Botina*, magnificas personas las cuales me acompañaron durante todo el proceso de educación y que me brindaron ayuda y aceptación durante los 5 años de Carrera.

Asimismo, brindo mis más sinceros agradecimientos a *Andrés Hernando Chávez Quijano*, *Andrés Felipe Mena*, *Servio Anderson Villota*, *Oscar Iván Narváez*, *Claudia Ximena Moreno*, *Natalia Argothe* y *Astrid Grace Chamorro*, gente muy comprometida con el trabajo y la seriedad en hacer las cosas; sin ellos no hubiera sido posible organizar el Primer Simposio de Ciencias Económicas y Administrativas, evento muy interesante y gratificante.

Expreso mis agradecimientos a *Magaly Caicedo*, *Nubia Santander*, *Danilo Hernández*, *Clara Eugenia Páez*, *Víctor William Pantoja*, *Arturo Fidel Díaz Terán*, y todos los funcionarios y exfuncionarios de la Gobernación del Departamento de Nariño que hicieron posible la obtención de las estadísticas que sustentan esta investigación.

Y a *Einstein* y *Beethoven*; los cuales me han hecho entender que la dedicación y la creatividad son la clave de la transcendencia de la especie humana.

## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	12
CAPITULO I.....	14
1. MARCO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN.....	14
1.1 TEMA.....	14
1.2 TÍTULO .....	14
1.3 ANTECEDENTES .....	14
1.3.1 Ingresos .....	15
1.3.2 Egresos .....	17
1.3.3 Estructura Administrativa .....	20
1.4 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	22
1.4.1 Formulación Del Problema.....	26
1.4.2 Sistematización Del Problema .....	26
1.5. OBJETIVO GENERAL .....	26
1.5.1 Objetivos Específicos.....	26
1.6. JUSTIFICACIÓN .....	27
1.7 MARCO DE REFERENCIA .....	28
1.7.1 Marco Teórico o Estado Del Arte .....	28
1.7.1.1 Diagnostico y Análisis Interno.....	28
1.7.1.2 Estado y Economía .....	31
Los Preclásicos.....	31
Los Fisiócratas .....	37
La Escuela Clásica.....	42
El Marxismo.....	48
Los Neoclásicos .....	54
El Keynesianismo .....	61
Autores Contemporáneos .....	69
1.7.1.3. Generalidades Teóricas Sobre Los Procesos De Reestructuración Organizacional.....	80

1.7.1.4 La Privatización.....	81
1.7.1.5 Administración De Personal Público.....	87
1.7.1.6 Administración Pública .....	91
1.7.1.7 La Descentralización En Colombia.....	95
1.8 MARCO LEGAL .....	98
1.8.1 Constitución Política de Colombia 1991 .....	98
1.8.2 Ley 550 de 1999.....	100
1.8.3 Ley 617 de 2000.....	104
1.8.4 Ley 549 de 1999 Creación del –FONPET- Fondo Nacional de Pensiones Para Las Entidades Territoriales .....	107
1.8.5 Ley 489 De 1998 Sobre La Administración Pública .....	109
1.8.6 Estatuto Tributario Nacional .....	112
1.9 MARCO CONTEXTUAL .....	114
1.10. MARCO CONCEPTUAL .....	117
1.11. METODOLOGÍA .....	121
1.11.1 Tipo de investigación.....	121
1.11.2 Población y muestra .....	122
1.11.3 Hipótesis .....	122
CAPITULO 2.....	123
VALORACIÓN INTERNA DE LA GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO .....	123
2.1. EL ANÁLISIS INTERNO .....	123
2.1.1. Proceso de Planeación .....	124
2.1.2. Misión y Visión .....	127
2.1.3. Objetivos y Metas .....	129
2.1.4. Estrategias.....	132
2.1.5. Presupuesto .....	133
2.1.6. Indicadores de Gestión.....	134
2.1.7. Ingresos .....	136
2.1.7.1. Impuesto de registro.....	140
2.1.7.2. Timbre de vehículos .....	141
2.1.7.3 Impuesto al consumo de vinos y aperitivos .....	142
2.1.7.4. Impuesto al Consumo de Tabaco y Cigarrillos .....	144
2.1.7.5. Impuesto al Consumo de Cerveza .....	145
2.1.7.6. Degüello de Ganado Mayor .....	147
2.1.7.7. Consumo Global de Gasolina .....	148
2.1.7.8. Transferencias de LICONAR.....	149
2.1.8 Egresos.....	154
2.1.9 Deuda Pública .....	158
2.1.10 Estructura Organizacional .....	161
2.1.11 La Productividad Laboral .....	167
2.1.12 Sistema de Control .....	167

2.2 MATRIZ EFI DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO.....	171
CAPITULO 3.....	173
ESTRATEGIA PARA LA REESTRUCTURACIÓN DE LA GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO.....	173
3.1. ESTRATEGIA IMPLEMENTADA .....	173
3.1.1. Incorporación del ajuste fiscal.....	173
3.1.2. Aplicación de la Ley 549 de 1999 .....	176
3.1.3. Determinación de la planta global de personal.....	178
3.1.4. Solicitud de crédito a la Nación .....	180
3.1.5. Acogimiento a la Ley 550 de 1999 .....	180
3.1.5.1 Implementación de Ley 550 de 1999 .....	183
3.1.5.2. Establecimiento de un escenario financiero .....	184
3.1.5.3. Establecimiento del Acuerdo .....	187
3.1.5.4. Vigilancia Del Acuerdo .....	190
3.1.5.6. Compromisos del Departamento de Nariño.....	192
3.1.5.7. Pago a los Acreedores.....	194
CAPITULO 4.....	197
RESULTADOS DE LA REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA .....	197
4.1. MEJORAMIENTO ADMINISTRATIVO.....	197
4.2. REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA .....	200
4.2.1 La Nueva Estructura de la Planta.....	202
4.2.1 Misión propuesta .....	205
4.2.2. La visión del Departamento de Nariño.....	205
4.3. INGRESOS .....	205
4.3.1. Medidas Implementadas .....	210
4.3.1.1. Recuperación del Monopolio de los Licores .....	210
4.3.1.2. Maquila de Licor .....	211
4.3.1.3. Comercialización del Ron Viejo de Caldas.....	213
4.3.2. Comportamiento De Las Rentas Con La Reestructuración .....	213
4.3.2.1. Impuesto al consumo de licores .....	214
4.3.2.2. Registro.....	215
4.3.2.3. Timbre de Vehículos.....	216
4.3.2.4. Consumo Vinos y Aperitivos .....	218
4.3.2.5. Consumo de cigarrillos y tabaco .....	220
4.3.2.6. Consumo de Cerveza .....	222
4.3.2.7 Degüello de Ganado Mayor .....	224
4.3.2.8. Consumo Global Gasolina .....	226
4.3.2.9. Ingresos no Tributarios.....	227
4.4. EGRESOS .....	228

<b>4.5 INVERSIÓN .....</b>	<b>231</b>
<b>4.6 OPINIONES DEL PERSONAL.....</b>	<b>232</b>
<b>CONCLUSION Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>234</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>238</b>
<b>NETGRAFÍA.....</b>	<b>242</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>245</b>
<b>ANEXO 1 .....</b>	<b>246</b>
<b>ENCUESTA A FUNCIONARIOS VINCULADOS POR MÁS DE 15 AÑOS EN LA</b>	
<b>ADMINISTRACIÓN DEPARTAMENTAL.....</b>	<b>246</b>
<b>ANEXO 2 TABULACIÓN DE ENCUESTAS .....</b>	<b>249</b>
<b>Gráfica 1.....</b>	<b>249</b>
<b>Gráfica 2.....</b>	<b>249</b>
<b>Gráfica 3.....</b>	<b>250</b>
<b>Gráfica 4.....</b>	<b>250</b>
<b>Gráfica 5.....</b>	<b>251</b>
<b>Gráfica 6.....</b>	<b>251</b>
<b>Gráfica 7.....</b>	<b>252</b>
<b>Gráfica 8.....</b>	<b>252</b>
<b>Gráfica 9.....</b>	<b>253</b>
<b>Gráfica 11.....</b>	<b>254</b>

## LISTA DE TABLAS

TABLA 1 CATEGORIZACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS LEY 617 .....	106
TABLA 2 LIMITE DEL GASTO EN FUNCIONAMIENTO COMO PROPORCIÓN DE LOS INGRESOS DE LIBRE DESTINACIÓN.....	107
TABLA 3 COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS PROPIOS 1999 – 2000 .....	139
TABLA 4 ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA INDUSTRIA LICORERA DE NARIÑO .....	150
TABLA 5 COMPORTAMIENTO DE LOS EGRESOS DE LA GOBERNACION DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO. 1999 – 2000 .....	155
TABLA 6 MATRIZ DE EVALUACION DEL FACTOR INTERNO –EFI- .....	172
TABLA 7 ESCENARIO FINANCIERO ACORDADO ANTE EL MINISTERIO DE HACIENDA.....	186
TABLA 8 COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS POR AÑO .....	206
TABLA 9 COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS PROPIOS PERIODO 2001-2006 .....	207
TABLA 10 COMPORTAMIENTO DE LOS EGRESOS DEPARTAMENTO DE NARIÑO PERIODO 2001-2006 .....	229
TABLA 11 EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN SOCIAL DEPARTAMENTO DE NARIÑO 2002-2006 .....	231

## LISTA DE GRÁFICAS

GRÁFICA 1: LA PROPORCIÓN QUE TIENEN LOS DIFERENTES RUBROS EN LA DEUDA PÚBLICA.....	160
GRÁFICA 2: PLANTA DEPARTAMENTO DE NARIÑO ANTES DE LA REESTRUCTURACIÓN ECONÓMICA.....	166
GRÁFICA 3: PLANTA DEPARTAMENTO DE NARIÑO DESPUÉS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.....	204
GRÁFICA 4: EVOLUCIÓN DE LAS RENTAS PROPIAS DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO EN PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES: 2001-2006.....	208
GRÁFICA 5: TENDENCIA DE LOS INGRESOS DEL IMPUESTO DE CONSUMO DE LICORES EN PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES DEL 2000.....	215
GRÁFICA 6: TENDENCIA DE LOS RECURSOS OBTENIDOS POR IMPUESTO A REGISTRO EN PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES DEL 2000.....	216
GRÁFICA 7: TENDENCIA DE LOS RECURSOS OBTENIDOS POR TIMBRE DE VEHÍCULOS EN PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES DEL 2000.....	218
GRÁFICA 8: TENDENCIA DE LOS RECURSOS OBTENIDOS POR CONSUMO DE VINOS Y APERITIVOS EN PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES DEL 2000.....	219
GRÁFICA 9: TENDENCIA DE LOS RECURSOS OBTENIDOS POR CONSUMO DE CIGARRILLOS Y TABACO EN PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES DEL 2000.....	221
GRÁFICA 10: TENDENCIA DE LOS RECURSOS OBTENIDOS POR CONSUMO DE CERVEZA EN PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES DEL 2000.....	224
GRÁFICA 11: COMPORTAMIENTO DEL RUBRO DEGUELLO DE GANADO MAYOR EN PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES DEL 2000.....	225
GRÁFICA 12: COMPORTAMIENTO DEL RUBRO CONSUMO GLOBAL DE GASOLINA EN PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES DEL 2000.....	227
GRÁFICA 13: COMPORTAMIENTO DEL RUBRO CONSUMO GLOBAL DE GASOLINA EN PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES DEL 2000.....	228
GRÁFICA 14: SUPERÁVIT-DÉFICIT FISCAL DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO PERIODO 1999-2006.....	230

## RESUMEN

LA INVESTIGACIÓN “EVALUACIÓN DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN Y REACTIVACIÓN FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO: 1999-2006” ANALIZA LAS DIFERENTES CAUSAS QUE CONDUJERON AL GOBIERNO DEPARTAMENTAL DEL AÑO 2001 A TOMAR MEDIDAS DE TIPO JURÍDICO, ADMINISTRATIVO Y ECONÓMICO PARA BRINDAR VIABILIDAD INSTITUCIONAL AL DEPARTAMENTO DE NARIÑO. ASIMISMO, LA TESIS ESTUDIA LOS RESULTADOS OBTENIDOS A TRAVÉS DE ESTAS DECISIONES IMPLEMENTADAS PARA EL PERIODO 2001-2006. A TRAVÉS DE UNA RESEÑA HISTÓRICA DEL PERIODO 1999-2000 SE ANALIZA LAS CAUSAS QUE CONDUJERON AL DEPARTAMENTO DE NARIÑO A UNA DE LAS CRISIS INSTITUCIONALES MÁS PROFUNDAS, DE IGUAL MANERA SE DESCRIBE DETALLADAMENTE TODAS LAS MEDIDAS IMPLEMENTADAS DURANTE EL AÑO 2001 PARA RECUPERAR AL DEPARTAMENTO DE LA RECESIÓN Y DE IGUAL FORMA SE INDAGAN LOS RESULTADOS OBTENIDOS PARA EL PERIODO 2001-2006.

## ABSTRACT

THE RESEARCH PROJECT “EVALUACIÓN DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN Y REACTIVACIÓN FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO: 1999-2006” OR “ASSESSMENT OF THE RECONSTRUCTION AND REACTIVATION PROCESS OF THE STATE OF NARIÑO: 1999-2006” ANALYSES THE DIFFERENT CAUSES THAT LEAD TO THE STATE GOVERNMENT IN THE YEAR 2001 TO TAKE JURIDICAL, ADMINISTRATIVE AND ECONOMIC MEASURES TO PROVIDE INSTITUTIONAL FEASIBILITY TO THE STATE OF NARIÑO. AT THE SAME TIME, THE THESIS STUDIES THE RESULTS OBTAINED WITH THE POLICIES IMPLEMENTED FOR 2001-2006. THROUGHOUT AND HISTORIC SYNOPSIS FOR THE PERIOD OF 1999-2000, THE RESEARCH ANALYSES THE CAUSES THAT CARRY OUT THE INSTITUTIONAL CRISIS FOR THE STATE OF NARIÑO, ALSO THE PAPER DESCRIBES IN DETAIL ALL THE MEASURES TAKEN DURING THE YEAR 2001 IN ORDER TO RECOVER THE STATE FROM ITS RECESSION AND THE RESULTS OBTAINED AFTER THE POLICIES IMPLEMENTED BETWEEN 2001-2006.

## INTRODUCCIÓN

El Departamento de Nariño fue erigido como la décima unidad administrativa del territorio nacional, a partir de 1904 con la intención de apoyar el desarrollo económico y social de la población del sur del país. En efecto, los historiadores han escrito que el propósito inicial de la constitución del Departamento fue la de generar un territorio autónomo capaz de mejorar la calidad de vida de la gente a través de impulsar la construcción de una infraestructura básica que le permitiera la instalación de proyectos de inversión capaces a su vez, de generar ingresos y trabajo para toda la población. Sin embargo, ha sido muy poco el avance obtenido en los primeros 104 años de su existencia.

Las razones para este escaso balance han sido múltiples, pero se pueden enumerar las siguientes: a nivel político, la concentración del poder en la ciudad de Bogotá que poco se ha interesado en la suerte de territorios alejados de su influencia; a nivel geográfico, el aislamiento del Departamento por la escasez de vías de comunicación en sus primeros setenta y cuatro años de existencia y en la parte financiera, por los escasos ingresos propios generados y por la insuficiencia de transferencias del gobierno central. Además, desde su comienzo el Departamento ha tenido una administración deficiente puesto que tanto los gobernadores como sus secretarios fueron designados por su filiación política y no por sus capacidades. En efecto, hasta el año 1991 Nariño había tenido más de cien gobernadores designados por los presidentes; algunos de ellos, no duraron más de seis meses en sus cargos. Es decir, ha existido una clientela política muy activa que no ha permitido la fijación de un horizonte para el desarrollo del sur de la patria. A pesar de la crisis que había tenido el Departamento, esta no había sido tan aguda como la sucedida en el corto periodo de 1991 al 2000, cuando lo administraron los gobernadores elegidos popularmente.

La concepción de que la administración departamental era para los amigos de los jefes políticos, marcó la asignación de los cargos públicos en la gobernación. El resultado de este proceder, una alta ineficiencia e ineficacia de la administración departamental para resolver los problemas cotidianos de la gente. La alta burocratización existente en la Gobernación de

Nariño combinada con los escasos recursos propios hizo que desde el primer presupuesto departamental, este tuviera que financiarse con recursos de crédito. Entonces, los recursos generados fueron insuficientes para atender los problemas reales de la gente del campo de Nariño y escasamente financiaban la burocracia partidista instalada en la Gobernación.

Esta tesis pretende demostrar las causas y consecuencias generadas de la práctica clientelista en la administración pública que llevaron a su total caos al Departamento de Nariño en el año 2000 que demostró su incapacidad para ejecutar las acciones mínimas requeridas por la Constitución Colombiana de 1991. Además, demostrar que hizo el ente territorial para salir de la profunda crisis administrativa y financiera que amenazo con la desaparición del Departamento como tal a través de la intervención del gobierno nacional. Entonces, esta situación condujo a partir del año 2001 a su intervención económica para subsanar sus problemas a través de la reestructuración administrativa y financiera de la Gobernación para dar cumplimiento a sus funciones, restablecer la credibilidad ante los ciudadanos y demostrar la viabilidad financiera del Departamento. El presente trabajo de investigación, estudia y expone los diversos factores que conllevaron a reestructuración administrativa y financiera y su reactivación durante el periodo 1999-2007. Mediante un análisis interno del ente territorial, se determinaran las causas que originaron la crisis. Por último, la investigación valorará los diferentes resultados obtenidos a través de la reforma administrativa realizada en la Gobernación de Nariño.

La investigación se subdivide en las siguientes partes: Marco General, donde encontramos los antecedentes que se tienen donde se esboza de manera clara y sucinta la situación de la Gobernación de Nariño antes de haber sido intervenida a través de el proceso de reconstrucción fiscal y administrativo y seguidamente establece el planteamiento del problema a investigar, la formulación del problema se realiza en una pregunta y la sistematización del problema donde se generan tres interrogantes más específicas del trabajo en cuestión; luego se plantea los objetivos a alcanzar por parte del estudio, la justificación y el tipo de investigación.

## **CAPITULO I**

### **1. MARCO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **1.1 TEMA: FINANZAS PÚBLICAS DEPARTAMENTALES**

#### **1.2 TÍTULO: EVALUACIÓN DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN Y REACTIVACIÓN FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO: 1999-2006**

#### **1.3 ANTECEDENTES**

El diagnóstico general elaborado en el año 2001 por la administración del periodo 2001-2003 destacó los siguientes factores como causas de la profunda crisis administrativa y financiera del Departamento de Nariño. Primero, bajo nivel de ingresos y altos gastos de funcionamiento. Segundo, alto endeudamiento público. Tercero, alta burocratización de la administración departamental. Cuarto, dirección jurídica del presupuesto departamental a través de tutelas a favor de los jubilados, empleados y trabajadores del Departamento de Nariño. Quinto, incapacidad del Gobernador Dr. Jesús Rosero Ruano y su equipo de trabajo para encontrar una pronta solución estructural a la aguda crisis. Sexto, persistente atraso tecnológico y administrativo que imposibilitó el recaudo oportuno y seguro de los tributos propios de la Gobernación. Séptimo, manejo inadecuado del monopolio del licor. Octavo, pésima administración de la industria licorera de Nariño.

De acuerdo a la valoración efectuada tanto de los ingresos tributarios como de los gastos de funcionamiento no existía concordancia puesto que los ingresos mantuvieron una tendencia a la disminución y los gastos a incrementarse considerablemente. El resultado de este desequilibrio una alto nivel de endeudamiento e incapacidad de la Gobernación de Nariño para atender las obligaciones financieras contraídas con las entidades publicas, la banca, trabajadores y los acreedores en general.

### 1.3.1 Ingresos

De acuerdo con el sistema tributario departamental establecido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los departamentos perciben sus rentas a través de impuestos generados a diferentes productos y servicios. Igualmente, se encuentran los ingresos de índole no tributaria o aquellos que se obtienen a través de la producción de bienes y servicios realizada por las empresas y otras dependencias de los gobiernos públicos departamentales. Además, cuentan con los recursos por transferencias del Gobierno Nacional a través del sistema general de participaciones que sirven para atender las necesidades básicas insatisfechas (NBI), especialmente de la educación, el agua potable y el saneamiento básico<sup>1</sup>. Los ingresos propios del Departamento son aquellos obtenidos a través de la base impositiva a productos como los licores, la cerveza, el tabaco y el impuesto de registro. También, conforman los recursos propios el recaudo de la sobre tasa a la gasolina. El rubro de ingresos de capital son los créditos obtenidos por el gobierno departamental, los rendimientos financieros y los recursos del balance. Adicionalmente hacen parte de los ingresos el superávit, donaciones y otros ingresos no especificados.

El comportamiento de los ingresos en la década de los años noventa fue negativo. En efecto, los ingresos de capital para el año 1995 representaron el 45% de los ingresos totales del Departamento y para el año 2000 eran únicamente del 12%.<sup>2</sup> Los ingresos por concepto de impuestos a los licores, a la cerveza, el tabaco y el registro tuvieron un comportamiento similar. La razón de esta tendencia, tuvo que ver con el inadecuado manejo del monopolio rentístico del aguardiente y el ron. La entrega del monopolio de los licores a empresas privadas sin recibir nada a cambio, generó una aguda crisis financiera que impidió el pago oportuno de las obligaciones laborales y la atención del servicio de la deuda. El financiamiento del presupuesto departamental a través de créditos bancarios a altas tasas de

---

<sup>1</sup> SISTEMA TRIBUTARIO MUNICIPAL Y DEPARTAMENTAL, Proyecto de Capacitación Municipal. Escuela Superior de Administración Pública –ESAP- Pag, 60: Los tributos y las Rentas Departamentales.

<sup>2</sup> GOBERNACION DE NARIÑO (2001). Reconstrucción Fiscal de Nariño. Secretaria de Hacienda Departamental. Págs. 1 a 32.

interés por su parte contribuyó al crecimiento de la deuda en un 690% entre los años 1990 y el 2000<sup>3</sup>.

El decrecimiento de los ingresos obedeció también al problema del contrabando de licores y tabaco así como a la irregular liquidación de los impuestos de la cerveza, el tabaco, registro y de vehículos. Proporcionalmente, los impuestos de licores representaban más del 55% de los ingresos propios del Departamento de Nariño. A pesar de este alto porcentaje en los ingresos la Gobernación no tuvo cuidado en su administración. En efecto, el impuesto al aguardiente no se liquidaba y cobraba de acuerdo a lo estipulado en la ley correspondiente que autorizaba cobrarlo por causación y no por venta. El Artículo 430 del Estatuto Tributario Colombiano contemplaba que el impuesto a los licores y en especial al aguardiente se debía cobrar en el momento de la producción y no en la venta<sup>4</sup>. El descuido en la administración del impuesto impidió que el Departamento obtuviera considerables recursos si se tiene en cuenta que en el impuesto de la cerveza por ejemplo, se pagaba un total de \$ 386 millones al mes en el año 2000 calculado según la venta y pasó a \$ 2.500 millones mensuales en el año 2001. A pesar de ser muy significativos, los recursos generados a través de estos impuestos no tuvieron un acertado manejo. Es decir, administrativamente el Departamento de Nariño fue incapaz de cobrar y controlar los impuestos adecuadamente.

La industria licorera del Departamento fue incapaz de producir lo que demandaba el mercado de aguardiente. Por lo cual, las empresas privadas se encargaron de satisfacer la demanda con aguardiente Cristal y Néctar procedentes de los departamentos de Caldas y Cundinamarca respectivamente. La licorera, por su pésima operación ni siquiera pagaba el impuesto de los licores y menos generaba utilidad. En efecto, en varias ocasiones, la licorera se auto presto el impuesto del aguardiente para adquirir la materia prima para producirlo o para pagar las acreencias laborales que por demás eran sumamente onerosas. La presencia de un sindicato no con el ánimo de colaborar con el buen funcionamiento de la

---

<sup>3</sup> Ibid., Reconstrucción Fiscal.

<sup>4</sup> Estatuto Tributario de Colombia. Artículo 430 de la Causación del impuesto sobre la venta de Cerveza. Encontrado en: <http://www.estatutotributario.com/index.php/Portada>

empresa sino con el ánimo de ganar lo que más pudieran a través de la firma de las convenciones colectivas de trabajo, generó la incapacidad para que la empresa produjera más y pagara oportunamente los impuestos. La administración de la licorera fue muy politiquera y el personal que llegó a su dirección no se destacó por sus realizaciones sino por el pago de favores políticos a los jefes liberales y conservadores adueñados de los entes departamentales de carácter descentralizado.

La Gobernación de Nariño año tras año formuló el presupuesto de ingresos mediante estimaciones de ingresos con tasas muy altas de crecimiento que eran difíciles de cumplir. En efecto, cada año se estimaba el crecimiento de los ingresos entre el 38 y el 40% a pesar de saber que era imposible lograr esos recaudos. La razón de este comportamiento irracional, obedecía a la necesidad de justificar un mayor nivel de gastos. Tanto los gobernadores como los diputados aprobaron presupuestos de ingresos deficitarios en toda la historia de vida administrativa del Departamento de Nariño. En especial, este comportamiento se agudizó en la década de los años noventa, por cuanto los tres primeros gobernadores elegidos popularmente a partir del año 1991 incurrieron en altos déficit presupuestario que compensaron con un endeudamiento demasiado oneroso para la Gobernación.

A pesar de los errores de estimación de los ingresos no existieron iniciativas para mitigar aquellas falencias realizadas por las administraciones departamentales que permitieran corregir el error de incrementar constantemente el presupuesto de ingresos sin hacer nada para su plena ejecución.

### **1.3.2 Egresos**

Los Gastos, son todas las salidas o pagos de recursos realizados por las entidades territoriales, en este caso el Departamento de Nariño para dar cumplimiento a sus funciones. Los Gastos al igual que los ingresos, tienen una clasificación que posibilita analizar las diferentes proporciones donde se comprometen los recursos que obtiene la

entidad a través de los impuestos. Los Gastos se clasifican de la siguiente manera: Gasto corriente corresponde a los gastos de funcionamiento relacionados con el pago de obligaciones laborales. Por su parte, los gastos generales se causan por la adquisición de materiales, muebles, bienes y servicios que les permiten a la entidad realizar de manera eficiente sus funciones. El gasto por el servicio de la deuda, es el pago y la amortización de intereses que realiza la Gobernación; el endeudamiento puede ser nacional o internacional. El gasto en inversión se relaciona con las obras de infraestructura que la Gobernación ejecuta como por ejemplo, la pavimentación de vías, la dotación de escuelas y otro tipo de gastos que permitan una mayor redistribución del ingreso entre la gente más pobre de la región<sup>5</sup>.

La crisis administrativa y financiera del Departamento de Nariño se debió a varios factores pero fundamentalmente a lo siguiente: alta burocratización, falta de control y gasto desbordado. La Gobernación de Nariño fundamentalmente se había dedicado a conseguir recursos para financiar una pesa carga burocrática puesto que existían tres rubros que comprometían más del cien por ciento de los ingresos que eran, los jubilados, los empleados y los trabajadores oficiales. La nómina de los mil novecientos jubilados requería en promedio un pago mensual de mil quinientos millones de pesos; los quinientos empleados demandaban un total de cuatrocientos millones y los 626 trabajadores requerían mensualmente aproximadamente más o menos quinientos millones de pesos. A pesar de esta alta nomina de empleados y trabajadores, la Gobernación no se beneficiaba en absoluto de ellos debido a que no tenía nada que ponerlos a realizar. Los trabajadores por ejemplo, no tenían maquinaria y equipo para atender la red vial departamental por lo cual permanecían en la ciudad de Pasto sin realizar absolutamente nada. Además, el Departamento de Nariño tenía que pagar una frondosa nómina de los denominados “profesores departamentales” que representaba un gasto mensual de quinientos millones de pesos.

---

<sup>5</sup> Op Cit., Sistema Tributario municipal y Departamental. Pag 61.

A pesar del alto gasto que requería el mantenimiento del personal era aún mas alto el gasto por concepto de la deuda publica departamental. Los primeros tres gobernadores elegidos popularmente a partir del año 1991 endeudaron de una forma caótica al Departamento de Nariño puesto que tanto los montos solicitados y los intereses pactados hicieron inviable el pago de la misma. La banca comercial en el periodo señalado se beneficio de las necesidades de la Gobernación de una manera extraordinaria. Además, existían diversos fondos rotatorios de crédito que tenían presupuesto propio y no eran controlados adecuadamente por lo cual generaban contratos muy onerosos para la Gobernación. Los proveedores también abusaron de la entidad territorial debido a la dificultad de pronto pago, los artículos solicitados por la Gobernación llevaban un incremento del doscientos por ciento del precio del comercio al público en general.

En términos generales, los gastos eran excesivamente desproporcionados con relación a los ingresos que obtenía el Departamento, puesto que estos llegaron a representar en el año 2000 el 150% de los ingresos propios de la Gobernación. Es decir, por cada cien pesos que recaudaba de ingresos gastaba ciento cincuenta pesos. Los gastos de funcionamiento eran distribuidos entre ocho secretarias departamentales y el despacho del Gobernador. La planta la conformaba un total de 1.126 funcionarios. Debido a la poca austeridad en el Gasto y un excesivo crecimiento de la planta de personal vinculado a la entidad, la Gobernación fue incapaz de cumplir con el pago de 14 mesadas a los jubilados de la Gobernación y el pago de 8 meses al personal administrativo y de profesores departamentales.

Como consecuencia de falta de austeridad en el manejo del gasto público, el Departamento de Nariño para poder dar cumplimiento a sus obligaciones recurrió a financiar los gastos con préstamos bancarios. El proceso de endeudamiento del Departamento de Nariño tiene sus inicios desde comienzos de la década de los noventa, aunque su comportamiento era adecuado y moderado acorde con las capacidades financieras de la región, sin embargo, en el año 1997 si recurrió a créditos que superaron los \$ 15.000 millones de pesos, siendo esta las cifra más alta jamás pedida por la entidad territorial y se convirtió en el factor

desestabilizador de las finanzas públicas territoriales puesto que además de ser elevado era enormemente costoso.

Desde 1998 el Departamento de Nariño pagaba el préstamo a la tasa de de interés más alta existente en el mercado, el proceso de negociación se acordó por pagos anuales con respecto al DTF (Deposito a Terminio Fijo) que en promedio para el periodo 1998-2000 se ubicó en 23.36 más otros 4.05 puntos de bonificación dando como una tasa de interés total de servicio de deuda anual de 27.40 puntos porcentuales. Sin embargo, la mala estimación de los ingresos tributarios y no tributarios hizo imposible financiar la deuda durante los plazos de tiempo oportunos, implicando que el Departamento de Nariño pagara intereses de mora de los créditos solicitados. En términos reales Nariño vio incrementado su deuda desde 1990 al año 2000 en un 690%<sup>6</sup>.

### **1.3.3 Estructura Administrativa**

La estructura organizacional de la Gobernación del Departamento de Nariño fue una de las causas que originó la aguda crisis descrita anteriormente. En efecto, la carencia de manuales de procedimiento, de funciones de control interno generó un caos en el manejo de la institución. La información disponible indica que las personas no tenían ningún tipo de trabajo específico y por lo tanto las responsabilidades entre los múltiples empleados en los cargos administrativos se diluían de una manera fácil. Además, no existía pertenencia hacia los puestos de trabajo y menos se ejecutaban sus respectivas tareas a tiempo. La dilación de los procedimientos y las múltiples trabas en cada puesto de trabajo se presto para generar focos de corrupción donde se cobraba por la acción de cualquier actividad.

El exceso de puestos de trabajo sin sentido organizativo comprometió la eficiencia y la eficacia de la administración departamental. Una de las grandes dificultades encontradas fue que la mayoría de las personas contratadas como obreros estaban en comisión a los

---

<sup>6</sup> GOBERNACIÓN DE NARIÑO, Secretaría de Hacienda Departamental. Reconstrucción Fiscal 2001. Gobernador: Parmenio Cuellar Bastidas. Secretario de Hacienda: Arturo Fidel Díaz. Tesorero: Victor William Pantoja. Realizado por JC Ediciones. Pag. 13

cargos administrativos. Se buscaba el nombramiento como obrero por ejemplo, personas con títulos profesionales para buscar su estabilidad en el trabajo y las prerrogativas convencionales, pero ellos nunca fueron a trabajar a las vías del Departamento sino que desempeñaron cargos administrativos sin ningún tipo de responsabilidad. Esta fue una forma de pagar favores políticos. Robert Dix, ha manifestado que *“las personas que llegan a esos cargos, son difíciles de remover, por lo cual es fácil ver que existe una gran burocracia innecesaria que no apoya el desarrollo del gobierno. El sistema de patrón/cliente que prevalece en el sistema político arruina la eficiencia y la efectividad del gobierno. Los empleados públicos generalmente no se dedicaban a tramitar los temas considerados en las iniciativas y su importancia, sino acerca de la legalidad de los procedimientos*<sup>7</sup>. El gobierno departamental era la mayor industria, el más grande empleador y el más grande en el gasto, por esta razón, las posiciones políticas en el gobierno se constituían en lo más demandado por los seguidores de las facciones políticas; o sea, “el sistema político significa el control del poder económico y político.

Si Alexis de Tocqueville está en lo cierto, en una sociedad ególatra, las asociaciones están en manos de los poderosos del sector privado y el sector público en una sociedad “quasi feudal” está en pequeños grupos y familias que son los propietarios de la administración pública<sup>8</sup>. El Departamento de Nariño era un vivo ejemplo de lo que se conocía hace más de 200 años en América como el *“Spoiled System”* que es el pago de favores a los dirigentes políticos con cargos en la administración pública para sus amigos, familiares y recomendados a pesar de no reunir las competencias y los requisitos para ello. El resultado de esta práctica, es una baja eficiencia en la administración pública y también en el grado de desarrollo económico.

Un problema adicional en la administración fue el manejo de la información financiera. La Gobernación no tenía un sistema integrado que operara el presupuesto, la contabilidad y los inventarios. En consecuencia, nadie conocía con exactitud los bienes que tenía el

---

<sup>7</sup> DIX, Robert (1969) Colombia, The Political Dimension Of Change. Stanford University Pág. 181.

<sup>8</sup> TOQUEVILLE, Alexis de. La Democracia en América. Serie los Grandes Pensadores. Editorial Sarpe 1984. Pág. 376.

Departamento y menos se elaboraban los estados financieros mensual o anualmente. La contabilidad era muy elemental y totalmente alejada de la realidad, para conocer el estado financiera de la Gobernación había que solicitar los saldos bancarios para poder conocer que tenía el Departamento. Los datos de la contabilidad y de presupuesto eran fácilmente manipulables debido a que no existía un sistema de control de las operaciones diarias. Todo el mundo tenía acceso a la información financiera por lo cual su modificación se hacía a diario sin que nadie se enterara y respondiera por la alteración de los datos. La información financiera no servía para la toma de decisiones. Los gobernadores abusando de su poder y del desorden ordenaron varias veces justificar una capacidad de endeudamiento inexistente para tramitar créditos bancarios con el objetivo de tramitar sus propias agendas.

#### **1.4 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA \***

De lo anteriormente analizado, se puede afirmar que el manejo financiero realizado en la Gobernación de Nariño antes del año 2001 fue errático para los intereses sociales y económicos del Departamento. Históricamente, el presupuesto de la Gobernación había sido aprobado de manera desfinanciada con respecto a los Gastos, los cuales se ejecutaron en una proporción mucho mayor a los ingresos. Además, los gastos realizados por la entidad eran improductivos, únicamente destinados al sostenimiento de una planta burocrática ineficiente. El resultado fue que cada año el Departamento tuvo un déficit considerable que con el transcurso del tiempo se convirtió en una de las deudas más grandes que haya acumulado el Departamento en sus primeros ciento cuatro años de existencia.

Igualmente, el desorden financiero de la Institución en gran parte fue ocasionado por el desgüeño administrativo y por ineficientes sistemas de información. La inexistencia de un sistema actualizado de registro de los principales ingresos ocasiono un manto de duda y corrupción. El problema de la no cancelación de los salarios a los trabajadores, jubilados y

---

\* El planteamiento, la formulación, y la sistematización del problema del presente estudio, esta apoyada por la técnica desarrollada por CARLOS. E MÉNDEZ, en su libro METODOLOGIA, Guía para elaborar diseños de investigación en ciencias, económicas, contables y administrativas. Segunda Edición. McGraw Hill 1998, Pag. 62-81.

empleados ocasionó constantes paros laborales y dificultades de orden público. La carencia de tecnologías de información apropiadas facilitó el despilfarro y el abuso con el erario público. La mayor parte de las funciones de contabilidad, gestión y planificación del presupuesto se realizaba a través de mecanismos atrasados como libros de contabilidad, los cuales eran lentos e ineficaces que no garantizaban llevar de manera sistemática una información tan importante como es el comportamiento de los recursos financieros de un ente territorial<sup>9</sup>.

Con base a la explicación anterior, las condiciones del ente territorial hasta el año 2000 se la pueden sintetizar de la siguiente manera:

La situación de tesorería era crítica la cual contaba con un elevado rezago presupuestal por la falta de coordinación del gasto público, lo que conllevó a que los pocos ingresos que obtenía el Departamento no pudieran financiar los Gastos. De la misma manera, existía un elevado déficit fiscal representado por los gastos de funcionamiento. Por último, no existía una infraestructura tecnológica adecuada capaz de mejorar los procesos de planeación y control de los recursos financieros.

De acuerdo a esta exposición sobre la situación que vivía el Departamento de Nariño hasta el año 2000, se puede resumir los siguientes aspectos como los principales causantes del mal funcionamiento del ente territorial que condujeron a la implementación de la reestructuración administrativa y financiera del Departamento. Primero, los ingresos que recibía la Gobernación de Nariño por concepto de impuestos y de capital (ingresos propios), eran escasos con relación a los Gastos que este realizaba. Ello implicó un déficit fiscal crónico y un incremento desmesurado de la deuda pública. Además, el manejo del presupuesto era irresponsable y poco fiable, el cual se sobredimensionaba para justificar mayores Gastos. Segundo, la deuda pública se convirtió en impagable debido al monto y a los intereses corrientes y de mora adeudados. Tercero, la planta de personal estaba sobredimensionada en número de cargos y el perfil de las personas que ocupan los puestos

---

<sup>9</sup> Op. Cit. Reconstrucción Fiscal. Pag. 5 y 17

no era el adecuado para la Gobernación. Cuarto, el conocimiento del personal en materia tributario era deficiente por lo cual se liquidaba y recaudaba erróneamente los diversos tributos del Departamento. Quinto, existía una escasa inversión en tecnologías para el manejo de información financiera, presupuestal y contable. No se contaba con programas de computadora adecuados para sistematizar los impuestos y tampoco había la gente capacitada para operarlos. Esta deficiencia producía atrasos, errores e inconsistencias en la información contable e imposibilitaba su continua actualización.

Para poder empezar a trabajar apropiadamente el Departamento de Nariño requirió un plan de choque contra el caos que permitiera solventar todos los problemas heredados por las administraciones populares hasta el año 2000 y trajera orden y estabilidad a la entidad territorial. Para ello se valió de mecanismos jurídicos, económicos y administrativos como por ejemplo, la reorganización administrativa de la Gobernación y la reactivación financiera mediante el acogimiento a las leyes de intervención económica y de limitación del gasto.

La Ley 550 de 1999 conocida también como de intervención económica, se estableció con el ánimo de facilitarles tanto a las empresas públicas como privadas y a las entidades territoriales pactar acuerdos razonables de financiación con los acreedores. El propósito, facilitar el pago de la deuda que ascendía a más de \$ 109.000 millones de pesos. Especialmente, era crítico el pago de pensiones y la seguridad social que por falta de pronto, pago no atendían ni a los jubilados ni a los funcionarios de la Gobernación. El acogimiento a la ley antes mencionada, buscaba un consenso entre los acreedores para que en un tiempo de aproximadamente catorce años el Departamento pudiera pagar toda la deuda acumulada.

La suscripción del Departamento de Nariño a la Ley 550 de 1999 fue posible en el año 2001 por cuanto existía un incumplimiento en el pago de las obligaciones financieras en un plazo mayor a noventa días. Como se ha mencionado anteriormente, la falta de pago a los jubilados de sus 14 salarios, más ocho de los empleados y profesores departamentales

originó un caos administrativo por cuanto los trabajadores mediante 1.400 acciones de tutela direccionaban el gasto sin poder la Gobernación hacer nada para atender los problemas de urgente solución. Además, la Ley busca la forma de generar un equilibrio fiscal entre ingresos y egresos para de esta manera establecer como prioridad el pago de la deuda y generar excedentes que permitieran invertir en los principales problemas departamentales. De igual manera, busca ajustar racionalmente el tamaño eficiente de la planta de personal para realizar las diferentes funciones.

De la misma manera, la administración se acogió a la Ley 617 de 2000, o ley de ajuste fiscal, debido a la obligatoriedad de disponer solo del 50% de los ingresos propios para financiar los gastos de funcionamiento y el resto para inversión. Para acogerse a la ley fue necesario categorizar al departamento según un régimen de clasificación diseñado con la nueva ley. De acuerdo a lo establecido, el Departamento de Nariño se le asignó la tercera categoría, debido al reducido tamaño de sus recursos propios, los cuales eran inferiores a los 120.000 Salarios Mínimos Legales Mensuales o S.M.L.M.

Posteriormente, se dio atención a otros procesos legales y organizacionales como el cumplimiento de la Ley 489 de 1998 la cual establece los requisitos del tamaño y mecanismos de control que deben ejercer las organizaciones públicas nacionales, para determinar el tamaño óptimo de la entidad<sup>10</sup>. Igualmente se hizo rigurosa la aplicación del Estatuto Tributario Colombiano con el ánimo de cobrar los impuestos de manera eficiente y dar óptimo control de los contribuyentes, al igual de la contratación de servicios técnicamente desarrollados para el control de estampillas que se colocan a los licores que pagan impuestos para su comercialización como la utilización de sistemas informáticos para brindar agilidad a las operaciones financieras y el proceso de seguimiento contable. De igual manera, se estableció una estructura organizacional pequeña y más productiva para reducir sustancialmente los costos de su mantenimiento que permitiera pagar la deuda pública.

---

<sup>10</sup> LEY 489 de 1998. Econtrado en:  
[http://www.superservicios.gov.co/siteSSPD/documentos/documentos\\_pub/31\\_26.pdf](http://www.superservicios.gov.co/siteSSPD/documentos/documentos_pub/31_26.pdf)

#### **1.4.1 Formulación del Problema**

¿Cómo se hizo la reestructuración y reactivación financiera y administrativa del Departamento de Nariño durante el periodo 1999-2006 y cuales han sido sus resultados?

#### **1.4.2 Sistematización del Problema**

¿Cuáles fueron los factores que conllevaron a implementar la reestructuración fiscal y administrativa en el Departamento de Nariño?

¿Que tipo de medidas administrativas, financieras y jurídicas se tomaron para realizar la reestructuración y reactivación de Departamento de Nariño?

¿Cuales han sido los resultados financieros y administrativos obtenidos por el Departamento de Nariño después de haber aplicado el proyecto de reestructuración?

### **1.5. OBJETIVO GENERAL**

Evaluar el proceso de reestructuración y reactivación fiscal y administrativa del Departamento de Nariño durante el periodo 1999-2006.

#### **1.5.1 Objetivos Específicos**

- Estudiar las causas que originaron la crisis fiscal y administrativa del Departamento de Nariño en el periodo 1999-2000 que implicaron la realización de la reestructuración fiscal y administrativa.
- Determinar las medidas tomadas de orden administrativo, financiero y jurídico durante el año 2001, que permitieron la reestructuración fiscal y administrativa del Departamento de Nariño.
- Evaluar el impacto del proceso de reestructuración administrativa y financiera para el periodo 2001-2006.

## 1.6. JUSTIFICACIÓN

La investigación es necesaria para las instituciones académicas y en este caso la Universidad de Nariño, con el ánimo de que estén puedan suministrar información clara y objetiva acerca de los factores que motivan la elaboración de políticas económicas por parte de los gobiernos descentralizados, y concretamente el caso de la reestructuración fiscal y reactivación administrativa de la Gobernación de Nariño durante 1999-2006. Para realizar la implementación de medidas fiscales y organizacionales es importante aclarar que tipo de variables se encuentran involucradas en la toma de las decisiones, de esta manera se evita establecer conclusiones poco realistas y ambiguas. Es bien conocido por parte de los economistas y miembros de la sociedad civil, que la políticas de orden económico tienen grandes repercusiones en el panorama social y productivo de una región, si este tipo de medias se encuentran mal fundamentadas, las estrategias que se pensaban iban a brindar ayudas y beneficios a diferentes organizaciones y a la población en general, resultan ser peores que las situaciones prevalecientes, en pocas palabras: La medicina resulta peor que la enfermedad.

Las decisiones de política económica tienen que ser estudiadas de manera exhaustiva por parte de la academia, para brindar una mayor claridad sobre el comportamiento de las variables que fundamentan las acciones realizadas por los entes públicos y de esta manera poder elaborar información detallada, sistemática y consistente. Igualmente, esta investigación es una herramienta que permite apreciar de manera clara y fehaciente las diferentes actividades desempeñadas por las administraciones y los dirigentes políticos regionales y su compromiso para alcanzar tanto el desarrollo económico como social del Departamento de Nariño.

Por último, son pocas las personas que tienen conocimiento de la situación que vivió la Gobernación de Nariño durante el periodo de crisis que conllevó a la toma de decisiones de índole fiscal y administrativas y su posterior reactivación periodo en el cual ha conseguido cumplir con todas sus obligaciones financieras y laborales como también obtener superávits

fiscales consecutivos que ha posibilitado generar mayor inversión social en el Departamento de Nariño, de acuerdo a lo anterior, se espera que el trabajo sea un material de apoyo investigativo tanto para economistas como profesionales de otras ciencias que estén interesados en la temática de reestructuración y reactivación de una entidad pública descentralizada.

## **1.7 MARCO DE REFERENCIA**

### **1.7.1 Marco Teórico o Estado Del Arte**

La fundamentación teórica del primer objetivo específico se basó en la teoría del análisis interno de una organización puesto que permite conocer en detalle tanto las causas como los efectos ocasionados por los procesos administrativos institucionales. El segundo objetivo específico, se fundamentó en la concepción e interpretación del papel del Estado en la administración estratégica de los entes territoriales. El tercer objetivo, se desarrolló con fundamento a las teorías de evaluación de impacto que permiten analizar los logros obtenidos en el proceso de reestructuración de la Gobernación de Nariño.

Entonces, el marco teórico se realizó mediante una consulta bibliográfica desde los primeros pensadores que trataron los temas relacionados con las funciones del Estado dentro de la economía y la manera en como estos deben administrar y controlar sus recursos. La exposición teórica concentra tres tópicos; primero, sobre la interacción del Estado en la Economía. Segundo, los procesos de reestructuración de organizaciones. Tercero, la administración pública y el proceso de descentralización en Colombia.

#### **1.7.1.1 Diagnostico y Análisis Interno**

El análisis interno permite la vinculación de la planeación al medio o a la realidad a la que se quiere dar respuestas prácticas, efectivas, con significado y arraigo dentro de un contexto propio. Es decir, se trata de establecer las condiciones concretas y una propuesta de reorganización para generar una visión integradora que aporte el rigor al análisis de los hechos para su comprensión esencial. El análisis interno contribuye de una forma más efectiva al

conocimiento de todos aquellos elementos vinculados a la práctica concreta de las instituciones y de los grupos sociales. Los aspectos cotidianos, valorativos, subjetivos que exigen un nivel particular de explicación, de comprensión y de estudio de la realidad se consiguen más fácilmente a través de la valoración diagnóstica del entorno interno de las organizaciones. Por su parte, la elaboración diagnóstica interna como aproximación a una realidad, implica el reconocimiento de que éste se inscribe dentro de un concepto más amplio como es el de la búsqueda sistemática de conocimiento. De ahí que sus fundamentos metodológicos hacen parte de las ciencias que se dedican al estudio de los fenómenos organizacionales, sociales y humanos. En esta medida la investigación diagnóstica no es ajena a la fundamentación epistemológica, metodología y teórica del proceso investigativo.

El análisis interno para conocer las instituciones por dentro hacen parte de un proceso de la planeación estratégica debido a que las instituciones deben considerar las cambiantes circunstancias externas e internas como son los cambios demográficos, desplazamiento de valores en la sociedad, reducción del estado y privatización de las entidades públicas, exigencias de nuevos impuestos y su indexación, etc. De otra parte, se observa el desplazamiento en las prioridades de inversión, la volatilidad en la economía, y la creciente participación de la sociedad civil a través de las organizaciones no gubernamentales que con su trabajo han ido suplantando varias e importantes funciones del Estado. El análisis de estas tendencias permite evidenciar si existe correspondencia entre la misión, visión y funciones de las organizaciones con la gran turbulencia existente en la sociedad y por ende en las organizaciones.

Entonces, conocer internamente los factores que conmocionan a las organizaciones es fundamental para poder operar en una ambiente de continua turbulencia e interdependencia. El creciente medio ambiente de incertidumbre y ambigüedad requiere que las organizaciones así como la sociedad en general deben pensar y actuar estratégicamente. Y para esto la el análisis interno de las organizaciones es fundamental. El conocimiento interno de la organización ayuda y mejora la comunicación interna y externa de la misma; acomoda los intereses y los valores divergentes y finalmente mejora los procesos de toma de decisiones. El análisis interno

permite organizar el pensamiento colectivo y la acción. Este énfasis es dado por cuanto se parte del criterio de que ninguna persona esta a cargo de todo pero que muchas personas están involucradas como parte de una red de trabajo.

El análisis interno permite entre otras cosas obtener lo siguiente: a) ayuda a clarificar y a priorizar las demandas que tienen las organizaciones que atender b) permite pensar estratégicamente y desarrollar estrategias efectivas, c) ayuda a clarificar el futuro de una organización, d) establece prioridades, e) permite tomar decisiones en el presente previniendo las consecuencias futuras e) desarrolla un sistema de información que permite tomar decisiones fundamentadas, f) permite ejercer una mayor discreción en las áreas bajo control de la organización, g) viabiliza la toma de decisiones en los diferentes niveles de una organización y por funciones h) permite focalizar los principales problemas de la organización y su solución i) mejora el desempeño general de la organización por la administración del plan estratégico, j) permite entender rápidamente los cambios que se suceden en el entorno externo de una Organización y k) facilita la integración de equipos de trabajo para alcanzar la misión y visión institucional.

El estudio del entorno interno de las organizaciones se relaciona con los principales funciones que realiza, tiene relación con la constitución jurídica de la misma, con el capital que tiene como patrimonio, el personal que ocupa, la ubicación, la misión actual de la organización, los objetivos actuales, los planes actuales, y la estructura orgánica actual. La importancia de la identificación de la organización radica en que se puede responder las siguientes preguntas: Qué factores fueron los que originaron la crisis interna que amenazo con su estabilidad como una región del país. La identificación de la organización genera varios beneficios: claridad acerca de lo que constituye un mandato de la organización y que probabilidad de cumplimiento tienen. Genera discusión en torno a las metas planteadas por la organización y evaluar si existe o no-posibilidad de desarrollarlas. Permite comenzar a pensar en cual debería ser la misión si esta no esta claramente establecida.

### 1.7.1.2 Estado y Economía

#### Los Preclásicos

William Petty, en sus obras de Política Aritmética y Un tratado de Impuestos y contribuciones (Treatise of Taxes and Contributions), hace un ligero esbozo de lo que pueden ser las primeras nociones de una teoría sobre la administración pública y la grabación de impuestos a las diferentes actividades mercantiles que realiza un Estado-nación. En el Treatise of Taxes and Contributions<sup>11</sup> Petty enumera las principales actividades que debe hacer el Estado, o como él las llama, las Responsabilidades Públicas (Publick Charges). La primera, es responsabilizarse de la defensa de la nación dentro o fuera de sus fronteras, consecuentemente afirma que el Estado debe preservar la paz dentro y fuera de su territorio, asimismo, es importante que el Estado se encargue del mantenimiento de una ejército y una fuerza naval todo el tiempo, sin importar si existe paz o guerra. En palabras de Petty, “*The Publick Charges of a State, are, That of its Defence by Land and Sea, of its Peace at home and abroad, as also of its honourable vindication from the injuries of other States; all which we may call the Charge of the Militia*”<sup>12</sup>

De igual manera, Petty observa que una tarea importante del Estado es mantener y dar buenas condiciones de trabajo a sus encargados, relacionándolos a estos desde la persona que está en comando, en aquel entonces el Rey y en la actualidad el presidente y sus subordinados o personas que ocupan cargos de menor rango. Petty hace mucho énfasis sobre aquellas personas que prestan estos cargos y tienen el privilegio de ser amparadas por la sociedad, para acceder a estos beneficios, aquellos individuos deben ser lo más selecto dentro de una nación, ósea, personas que han recibido mayor educación, que no hayan tenido ningún antecedente criminal y sean hombres de gran sinceridad, compromiso y confianza<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> PETTY, William, A Treatise of Taxes and Contributions. 1662 Chapter one. About the Publick Charges. Encontrado en: <http://socserv2.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/petty/taxes.txt>

<sup>12</sup> Op. Cit., A Treatise of Taxes and Contributions. 1662 Chapter One. About the Publick Charges.

<sup>13</sup> Op. Cit., A Treatise of Taxes and Contributions.

En su Treatise Petty establece que una de las funciones más importantes del Estado es garantizar justicia entre las acciones realizadas por un hombre a otro, o un hombre a todo el Estado. Las conductas realizadas por hombres que no han sido o son adecuadas dentro de las leyes o límites establecidos por la sociedad, deben ser condenadas de acuerdo al grado de magnitud del delito cometido. Petty, señala que las condenas deben realizarse de manera justa y es prioridad del Estado que este tipo de acciones no vuelvan a suceder dentro de una nación; para ello, la administración pública debe dar a conocer sus normas o reglamentos para que la población que conforma una unidad nacional las respete.<sup>14</sup>

Igualmente para Petty, el Estado debe controlar los Colegios y las Universidades, ya que estos establecimientos garantizan mayores aptitudes a los seres humanos sobre todo ayudando a sus conocimientos de aritmética y escritura, siendo estas herramientas importantes para que las personas puedan realizar de forma eficiente sus actividades laborales diarias.<sup>15</sup> Otra función que Petty asigna como competencia del Estado es la tarea de cuidar infantes o niños que han quedado huérfanos y no tengan un respaldo o alguien que busque su educación y protección, Petty asevera que todos los individuos tienen los mismos derechos y por lo tanto garantizar la vida digna a un niño es primordial para que pueda posteriormente ser destinados por el Estado a trabajar en centros productivos de suma importancia que benefician al riqueza nacional.

Por último, Petty afirma que todo lo relacionado con infraestructura pública, como son las carreteras, los acueductos, alcantarillados y los puentes de mayor movilidad deben ser construidos, cuidados y mantenidos por el Estado para que presenten servicios óptimos a la población<sup>16</sup>.

Después de haber enumerado las distintas funciones del Estado o la administración pública, William Petty se encarga de explicar cuales pueden ser las causas que implica el aumento general o particular de los impuestos cobrados a las diferentes personas de un reino, para

---

<sup>14</sup> Ibid., A Treatise of Taxes and Contributions. Chapter One

<sup>15</sup> Op.Cit., A Treatise of Taxes and Contributions. Chapter One

<sup>16</sup> Op. Cit. A Treatise of Taxes and Contributions. Chapter One. Funciones 11, 12 ,13 ,14 del Estado.

Petty le es claro que el Estado para poder realizar todas sus funciones que le compete, le es necesario gravar con impuestos ciertas actividades para obtener el dinero. Dentro de ellas, Petty señala en un campo un poco más psicológico y empírico que el aumento o la disminución de las tarifas se deriva en cierto grado de la poca disposición que tienen los residentes de un reino a pagar sus impuestos, debido a la diferentes suspicacias y rumores sobre el posible gasto que tendrán esos recursos dentro o fuera del reino. Para solucionar el problema de poca voluntad para el pago del impuesto, es necesario que el Estado tenga que recurrir a medidas más represivas a través de la ley para obtener los recursos necesarios<sup>17</sup>.

Simultáneamente, Petty realizó un análisis sobre la proveniencia del malestar al pagar impuestos por parte de la población. El malestar se genera cuando existen dudas concernientes a la imposición realizada y su posterior gasto, pero sobre todo, cuando existe la incertidumbre si los gravámenes realizados han sido realizados de manera técnica que considere y evalúe la posibilidad de pago de los individuos; o sea, Petty ya da los primeros cimientos sobre un principio fundamental de la imposición tributaria el cual es la *progresividad*<sup>18</sup> la cual establece que aquellas personas que reciben más ingresos, deben pagar más tributos y los que tienen menos deben pagar bajos impuestos.

Para Petty, además de las funciones anteriormente mencionadas, es de vital importancia que el Estado o la Administración pública, tenga férreo control de las diferentes variables que gravitan alrededor del comercio exterior y ayude o interactúe con las actividades comerciales y productivas de la nación. Petty afirma que es necesario hacer prohibiciones a las importaciones siempre y cuando estas sobrepasen de manera sustancial a las exportaciones realizadas por la nación, “*As for Prohibition of Importations, I say that it needs not be, until they much exceed our Exportations*”<sup>19</sup> Además el dinero que entra por la venta de bienes en el exterior por parte de un país y concretamente para el caso de

---

<sup>17</sup> Ibid., A Treatise of Taxes and Contributions. Chapter Two. Of the Causes which increase and aggravate the several sorts of Publick Charges.

<sup>18</sup> HERNANDEZ RODRIGUEZ, Isidro. Teoría y política Fiscal. Universidad Externado de Colombia. Primera edición, abril de 2005. Bogota-Colombia. Pag 124-125.

<sup>19</sup> Ibid., A Treatise of Taxes and Contributions. Chapter Six. Of customs and Free Ports

Inglaterra, debe imposibilitarse su salida hacia otras naciones, en palabras de Petty, “*difference of Improvement in Wealth and Strength, arises from the Situation, Trade, and Policy*”<sup>20</sup> de esta manera, la diferencia que existe en poder y riqueza entre naciones radica del comercio y de las políticas que se realizan alrededor de su desenvolvimiento, sobre todo en la parte arancelaria y otro tipo de restricciones.

El control del Estado en las Aduanas y el comercio internacional, ayuda antes que nada a las embarcaciones que trabajan para el bien del pueblo de una nación y prevenir que sean saqueadas por los piratas: “*Wherefore I think, that Customs at the first were a praemium allowed the Prince for protecting the Carriage of Goods both inward and outward from the Pyrats*”<sup>21</sup> igualmente ayuda a que el Estado preserve la infraestructura existente para la logística de embarque y desembarque de productos y por último, que el Estado pueda estar pendiente de los bienes que proceden de otras naciones para realizar de manera eficiente los gravámenes.

Otro famoso de la escuela mercantilista fue Thomas Mun, individuo el cual realizó diferentes escritos sobre el comportamiento del comercio entre naciones y la interacción del Estado en la actividad Económica. Para Mun es fundamental que el Estado haga férreo control del comercio exterior par que este pueda obtener poder político. La obra más famosa de Mun es *England’s Treasure by foreign Trade* o la Riqueza de Inglaterra a través del Comercio Internacional<sup>22</sup>.

Según Mun para que un reino tenga la capacidad de generar riqueza, es vital que este exporte una gran cantidad de bienes a otras naciones, a cambio de este recibir dinero. Si una nación quiere acumular riqueza, es por lo tanto, menester de un Estado promover todas las exportaciones que va a realizar su nación a otros países y al mismo tiempo, que las

---

<sup>20</sup> PETTY, William *Political Arithmetick*, 1690. Chapter I. Encontrado en: <http://socserv2.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/petty/polarith.html>

<sup>21</sup> *Ibid.*, *A Treatise of Taxes and Contributions*. Chapter Six.

<sup>22</sup> MUN, Thomas. *Englands Treasure by Forraign Trade*. London, Printed by J.G. for Thomas Clark, and are to be sold at his Shop at the South entrance of the Royal Exchange, 1664. Encontrado en: [www.fordham.edu/halsall/mod/1664mun-engtrade.html](http://www.fordham.edu/halsall/mod/1664mun-engtrade.html)

importaciones no sobrepasen la cantidad de bienes que la nación vende en el extranjero. Por lo tanto una política fundamental que debe ejercer el Estado dentro de una economía es la promoción de las exportaciones, aunque también debe restringir el nivel de consumo interno de bienes procedentes del exterior, sobre todo, cuando estos están siendo traídos a la nación en grandes cantidades. Para lograr control sobre las importaciones, es necesario que se ejerzan leyes fuertes alrededor de esta actividad, sobre todo relacionado con altos impuestos para el ingreso de las mercancías al mercado interno, o la completa prohibición de la entrada de esos productos al territorio nacional.<sup>23</sup>

Del mismo modo, para que se pueda traer mayor riqueza a la nación, es fundamental que el Estado promueva el desenvolvimiento de las exportaciones, al vigilar la contratación con embarcaciones del mismo país y percatarse de que estas sean administradas por mercaderes nacionales, de la misma forma, el Estado debe obligar a la estipulación de contratos con aseguradoras de riesgo de la nación, todas estas medidas, con el propósito de no pagar servicios a particulares provenientes de otros países y garantizar de este modo una mayor acumulación de tesoro.<sup>24</sup> Igualmente si existen manufacturas generadas por una nación y se utilizaron utensilios extranjeros para su realización, es vital que cuando se exporten no deban pagar ningún tipo de impuestos, ya que anteriormente los materiales sufrieron una gran imposición lo que implica que los productos finales aumenten en su precio perjudicando su agrado para la compra por otras naciones.<sup>25</sup>

De la misma manera, Mun considera que al realizar políticas que incentiven las exportaciones de bienes manufacturados y al mismo tiempo se deba protegerlos, se consigue que gran parte de la población empleada en estos campos permanezca en sus empleos lo que permitirá que los recursos de un reino se mantengan y se fortalezcan. Asimismo, exportar dinero para Mun era una de las actividades más ingeniosas para incrementar los fondos de un país. Anteriormente se creía lo contrario, como lo analizó William Petty, el cual manifestaba que la salida de oro y plata de Inglaterra, implicaba

---

<sup>23</sup> Ibid., England's Treasure by Foreign Trade. Chapter III

<sup>24</sup> Ibid., MUN, Thomas. Chapter III

<sup>25</sup> Ibid., MUN, Thomas. Chapter III

perdida de dinero, entonces era menester del Estado prohibir toda la salida de dinero de su territorio. Mun observa que esto no es cierto, al realizar un análisis de reventa.

Por ejemplo, supongamos si se compra té desde la India por 20 libras en donde ya están incluidos los impuestos, y posteriormente se vende ese té a España por 70 libras, obtengo una ganancia de 50 libras que volverán a ser invertidos en Inglaterra. Tal incremento del precio se debe a una mayor contratación de mercaderes para que transporten nuevamente el producto a otro país y el pago de aduana que se efectúa.<sup>26</sup> De esta forma, Mun brinda explicación de por que es tan rentable para Inglaterra realizar la exportación de sus mercancías a las Indias Orientales y no a países cercanos a su territorio. Esta premisa es la más importante y es el cimiento de la función principal que debe hacer un Estado: El reino o Estado-Nación debe garantizar la amplitud del mercado para las mercancías que piensa exportar su nación a otros países. Si este mercado esta lejos o muy lejos, es mejor.

Mun afirma que el incremento de la riqueza es mayor si se tiene sometido a un mercado militar y políticamente, derivando de esta manera otra de las tareas fundamentales del Estado, este además de buscar mercados lejanos para la venta de sus productos, es necesario que someta política y militarmente al territorio para obligarlo a adquirir esos productos a cualquier precio. Sí no existe esta premisa, es imposible que tales mercancías, que tienen precios exorbitantes, puedan ser adquiridas en otras naciones. Bajo un dominio político y militar de un mercado, es fácil cobrar por un producto cualquier precio ya que no existe una competencia legítima.

Mun también hace énfasis en la utilización del dinero. Si el dinero que recibe un Estado por parte de las importaciones y exportaciones, puede ser utilizado de buena o mala manera, o sea si ese dinero se conduce a únicamente a satisfacer los placeres personales de un príncipe, ese dinero será mal usado y incrementara el espíritu corrupto de la persona, por lo tanto es menester de un Estado que coloque restricciones para que se prohíba este tipo de

---

<sup>26</sup> Ibid., MUN, Thomas. Chapter IV The Exportation of our Moneys in Trade of Merchandize is a means to increase our Treasure.

gastos innecesarios. No obstante, si el dinero que recolecta un Estado se lo utiliza para fortalecer el ejército o la marina nacional, en el caso de preservar la paz y mantener por fuera intrusos foráneos en nuestro territorio o posibilitar la expansión de los mercados a otras tierras, a través de ganar territorio con una buena flota marina y buenas embarcaciones, son acciones sabias, ya que un Reino se garantiza un futuro prospero y gran riqueza<sup>27</sup>.

Thomas Mun vio que las practicas de expansión de mercado para las mercancías a través del uso de fuerza por un Estado eran muy benéficas cuando le fue conferido el cargo de director de la Compañía de las Indias Orientales de Inglaterra para el año de 1615. Este cargo le permitió fundamentar sus discursos sobre el beneficio que implicaba la exportación de dinero de Inglaterra a Asia.<sup>28</sup> Por otra parte, la compañía de las Indias Orientales, su composición en primera instancia fue de mercaderes ricos de personería jurídica privada los cuales destinaba la mayoría de sus actividades comerciales a India, con el tiempo, ellos ganaron la confianza de la corona Inglesa y se les otorgo el total control del comercio entre Inglaterra y India para el periodo comprendido entre los siglos XVII-XVIII. El poder de la empresa hizo que las normas de regulación de importaciones por parte de India desaparecieran y casi obtengan absoluto dominio económico y político de aquel país.<sup>29</sup>

### **Los Fisiócratas**

La escuela fisiócrata se configuro debido a la aceptación de sus miembros a unas ideologías particulares especialmente relacionadas con la libertad del ser humano, en todos los campos que lo integran y su afán de conocer la esencia de la riqueza de los pueblos. Los representantes de este grupo filosófico eran personajes connotados de la sociedad francesa, entre ellos se encuentra Denis Diderot, quien era escritor y director de la Enciclopedia o

---

<sup>27</sup> Op. Cit., MUN, Thomas. Chapter XVI How the Revenues and Incomes of Princes may justly be raised.

<sup>28</sup> THOMAS MUN (1571 - 1641) was an English writer on economics who has been called the last of the early mercantilists. Encontrado en: [http://en.wikipedia.org/wiki/Thomas\\_Mun](http://en.wikipedia.org/wiki/Thomas_Mun)

<sup>29</sup> Compañía Británica de las Indias Orientales. Encontrado en: [http://es.wikipedia.org/wiki/Compa%C3%B1a\\_Brit%C3%A1nica\\_de\\_las\\_Indias\\_Orientales](http://es.wikipedia.org/wiki/Compa%C3%B1a_Brit%C3%A1nica_de_las_Indias_Orientales)

*Encyclopédie*<sup>30</sup> junto con su Colega Jean le Rond D'Alambert. Junto a estos también estaban Montesquieu, Voltaire y Robert Turgot, este último fue ministro de economía en Francia para el año de 1774. Aunque sin lugar a dudas el hombre más influyente dentro del grupo del pensamiento fisiócrata, fue Francois Quesnay, quien realizó escritos muy interesantes y avanzados en relación con temas económicos. Los fisiócratas con el paso del tiempo se convirtieron en un pensamiento alternativo a las ideas mercantilistas desarrolladas por Inglaterra imperantes en aquel periodo.

Francois Quesnay fue el primer economista que se preocupó por observar detenidamente que tipo de actividades eran las que generaban riqueza, y como este tesoro era distribuido en un reino. La *Tableau Economique* (Tabla Económica), fue el sistema que utilizó Quesnay para dar explicación al proceso de circulación de la riqueza; existe un consenso entre los historiadores y economistas en considerar a la *Tableau*, como el primer modelo económico sistemático, mientras que los economistas, lo han llegado a catalogar como el primer modelo econométrico. La importancia de Quesnay radica en ser el máximo exponente del liberalismo económico, acuñando la famosa frase "*Laissez-faire, Laissez-passer*" la traducción de esta definición de manera literal al castellano es: "Dejar hacer, Dejar Pasar."<sup>31</sup>

Dejar hacer, Dejar Pasar era la doctrina que difundía la Escuela Fisiócrata en el desarrollo de las relaciones económicas; Dejar hacer, Dejar Pasar era una frase siempre expresada frente al Estado, para que deje de intervenir en las diferentes actividades realizadas por los individuos, sobre todo, en actividades mercantiles y productivas. Dejar Hacer, Dejar Pasar; era la frase que manifestaba el gran descontento hacia el Estado Aristocrático de los diferentes países occidentales a comienzos del siglo XVII.

El Estado para aquella época, se había convertido en un pulpo el cual tenía inmersos sus tentáculos en los diferentes sectores económicos y sociales a través de sus elevados

---

<sup>30</sup> MICROSOFT, Encarta 2003. En búsqueda: Fisiocracia y Francois Quesnay.

<sup>31</sup> BLANCO, Alfredo Félix "François Quesnay, Dibujante, médico, cirujano y precursor de la economía" en *Contribuciones a la Economía*, junio 2006. Texto completo en: <http://www.eumed.net/ce/2006/afb-ques.htm>

impuestos y leyes coercitivas, las cuales fueron establecidas con base a la concepción teórica mercantilista de proteccionismo y imposición. Igualmente, para el siglo XVII, Francia vivía un periodo de turbulencia política debido a la inconformidad ante el sometimiento realizado por la realeza hacia las clases populares, de esta manera se empieza a engendrar el proceso de Revolución Francesa que buscaba “*Libertad, Igualdad y Fraternidad*”, pero era la Libertad, tanto en los campos económico como social, el derecho más proclamado por la población<sup>32</sup>.

Dados todos estos acontecimientos, Francois Quesnay se convirtió en el gran defensor de libertad económica, la cual estaba subyugada bajo las manos de la aristocracia parasitaria. Sin embargo, cabe aclarar que Quesnay nunca buscaba una total libertad o abolición del Estado, sino que pensaba que este organismo debía desempeñar actividades muy importantes como era la Justicia, la Seguridad y el mantenimiento de la infraestructura, debido a que estas actividades no podían ser ejercidas por la empresa privada por ser de alta inversión, poca rentabilidad y una alta tendencia hacia la parcialidad en la toma de decisiones.

La fisiocracia liderada por Quesnay, consideraba que la única actividad productiva generadora de riqueza en un reino era la agricultura, este planteamiento le permitió a Quesnay en su artículo de “*Famiers*” o “*Campesinos*” dar una primera idea de cual puede ser una de las principales funciones del Estado y como este organismo podía invertir sus recursos monetarios: El gobierno como representante directo del Estado, debe dar especial atención y cuidado al desarrollo de la actividad agrícola de un país, ya que a través de esta actividad, se genera la riqueza de un reino. En la versión Inglesa del artículo, las palabras de Quesnay se traducen del francés de la siguiente manera: “*Farmers, are those who strengthen and give value to the goods of the country, and who bring forth the wealth and the resources which are most essential to the support of the state; thus the employment of the farmer is a very important object of the kingdom and deserves serious attention on the*

---

<sup>32</sup> ARGOTI, Ana Cristina. Historia del Pensamiento Económico: Los Fisiócratas. Curso electivo periodo B 2007. Universidad de Nariño.

*part of the government.*”<sup>33</sup> El Estado según Quesnay debe prestar mucha atención a la actividad agrícola, ya que es la que genera ingresos estables para el soberano a través del tiempo.

Otra de las funciones importantes del Estado para Quesnay, es el direccionamiento de sus políticas, no tanto en la expansión de territorios o férreo control del comercio exterior y la producción interna, sino generar estímulos y ayudas para que la nación, y el caso concreto de Francia, logre consolidar procesos para el florecimiento de la agricultura, por la razón de que esta actividad es la que mayor riqueza genera<sup>34</sup>. A la par con el direccionamiento de políticas para el desarrollo de la agricultura, Quesnay manifiesta que la grabación de impuestos que se hace en esta rama económica debe ser baja, la cual motive a individuos a invertir en la actividad y obtengan una riqueza que los estimule a continuar con la producción, de esta manera, el Estado también logrará obtener una mayor fortuna; es más, Quesnay propone la extrema medida de grabar con impuestos únicamente al dueño de la tierra quien recibe la renta de la misma, mientras el campesino o empresario que la trabaja debe ser exento de impuestos en su totalidad.<sup>35</sup>

Contrario a las ideas imperantes de aquel momento (mercantilistas), Quesnay considera que las actividades realizadas por la población deben estar guiadas a través del incentivo y el interés particular, aunque esos motivos particulares, deben ser orientados por un ente de gran inteligencia y capacidad como es el Estado que permita generar el bienestar colectivo. Queda de esta manera claro, que para Quesnay el Estado debe ejercer *laissez-faire* a las actividades políticas, culturales y económicas de una nación, aunque no plantea que el Estado se deshaga de todas las responsabilidades y se olvide de sus compromisos en el proceso de desarrollo económico de una nación. Posteriormente, Quesnay afirma, que la única forma que un Estado pueda garantizar libertad individual y dirección de intereses, es

---

<sup>33</sup> QUESNAY, Francois. *Farmiers*. Citado en: McNally, David. *Political Economy and the Rise of Capitalism: A Reinterpretation*. Berkeley, Calif: University of California Press, 1994. Pag.102 Encontrado en: <http://ark.cdlib.org/ark:/13030/ft367nb2h4/>

<sup>34</sup> *Ibid.*, McNally, David. *Political Economy and the Rise of Capitalism: A Reinterpretation*. Pag 105.

<sup>35</sup> *Op. Cit.*, McNally David. Pag 106-107.

únicamente que sea dirigido por una monarquía selecta, a través de principios y exámenes y no por una clase burguesa o aristocracia feudal.<sup>36</sup> Entonces, para Quesnay cualquier persona no puede ostentar el manejo de un Estado, especialmente la clase aristócrata feudal y la burguesía, debido a que estas capas de la sociedad, tienen intereses particulares y generalmente gobiernan para complacerlos.<sup>37</sup>

En sus estudios y ensayos Quesnay, llegó a la conclusión, de que si el Estado es eficaz en incentivar las acciones individuales en la producción de aquellas ramas productivas o rentables y concretamente la agricultura, lograría generar una gran riqueza y por lo tanto un incremento en su poder. Mientras más se produzca, más riqueza se generará y parte de esta puede ser obtenida por el Estado a través de algunos impuestos. La escuela fisiócrata y Quesnay en particular, tenían especial atención sobre el fortalecimiento del ejército Francés el cual esta a cargo del Estado, no cabe la menor duda para Quesnay, que la única forma de darle mayor fortaleza, era generando mayor riqueza a través de las actividades fértiles o productivas. Entre más producción dentro de las ramas fructíferas de una nación, mayor fortaleza militar<sup>38</sup>. En el mismo sentido, Quesnay también estaba de acuerdo con establecer reglamentos conducentes a la protección de propiedad, sobre todo en esa época, propiedad de la tierra. Esta medida es importante para brindar la libertad individual y generar incentivo en la gente para la auto-superación<sup>39</sup>.

Aunque los fisiócratas se constituyeron en los críticos intelectuales de la escuela mercantilista, y formularon sus postulados bajo la filosofía de Laissez-faire, ellos y su líder Francisco Quesnay nunca llegan a afirmar que el Estado a través del gobierno no deba hacer absolutamente nada para perseguir el interés general, Quesnay afirma que un ente superior como el Estado, debe estar a cargo de preservar y brindar dirección a las actividades de las personas dentro de una nación. La infiltración de intereses particulares al Estado lo perjudicaría impidiendo el desarrollo nacional.

---

<sup>36</sup> Op. Cit., McNally David. Pag 108

<sup>37</sup> Op. Cit., McNally David. Pag 108-109

<sup>38</sup> Ibid. McNally David. Pag 121

<sup>39</sup> Op. Cit., McNally David. Pag 121-122

## La Escuela Clásica

La escuela clásica es muy particular debido a que en ella se congregan pensadores que permiten definir conceptos y modelos de mayor consistencia para la ciencia económica. Dentro de esta se encuentran grandes filósofos y pensadores, pero los más representativos son Adam Smith y David Ricardo. Adam Smith, es famoso por ser el padre de la ciencia económica, ya que a través de su estudio acerca de la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones, se plantearon modelos detallados de los procesos productivos, la generación de riqueza y el papel del trabajo humano como elemento fundamental para el crecimiento y desarrollo económico. Posteriormente, se encuentra David Ricardo, personaje el cual trata de complementar muchas de las ideas expuestas por Smith y añadir otros que eran importantes para el progreso económico. Ricardo, al ser un comerciante y banquero, le fue más fácil aplicar sus investigaciones a las actividades de producción, distribución y consumo de bienes y servicios. La importancia de la escuela clásica es tanta que hasta la actualidad, muchas de sus concepciones e ideas son debatidas con gran fervor en la academia.

El libro V de *Una Investigación acerca de la Naturaleza y las Causas de la Riqueza de las Naciones* trata de “Los Ingresos del Soberano o de la República”, Smith comienza con un análisis “De los Gastos del Soberano”. Esto es significativo, ya que es a partir de los gastos donde se deducen los roles del Estado. La primera trata de los gastos en defensa, o sea, de la primera obligación del soberano que es defender su país.

La segunda trata acerca de los gastos de justicia, y en esta parte existen dos puntos dignos de mencionarse. Smith defiende una teoría de justicia donde se respeten los derechos del otro. Sin embargo, existe una realidad económica que es ineludible ya que donde concurren grandes propiedades, también se encuentran grandes desigualdades; es decir, que por cada hombre rico, debe haber al menos quinientos pobres, y la riqueza de unos pocos conlleva a la pobreza. Por tanto Smith, llega a la siguiente conclusión: “*El gobierno civil, en tanto es*

*instaurado para asegurar la propiedad, es en realidad instaurado para la defensa de los ricos contra los pobres, o de aquellos que tienen alguna propiedad contra aquellos que no tienen nada”.*<sup>40</sup>

Smith dentro de la sección acerca de la justicia, aparece como un férreo defensor de la independencia entre el poder judicial y el ejecutivo. Las razones por las cuales ambos poderes se separan son el fruto del progreso económico, ya que el soberano decide en algún momento delegar las funciones propias de la administración de la justicia, pues ya no es capaz de administrar todas las causas privadas. También como parte de una suerte de evolución hacia la sociedad comercial, el desarrollo económico aumenta la propiedad de bienes, pero también las fuentes de conflicto. Por tanto esta separación de poderes pareciera ser otro efecto natural de la división del trabajo que tiene importantes consecuencias positivas para la sociedad.

Cuando el poder judicial está unido al poder ejecutivo, es casi imposible que la justicia no se sacrifique a la política. Las personas a quienes se les confían los grandes intereses del Estado pueden, incluso sin un propósito de corrupción, a veces imaginar que es necesario sacrificar los intereses de la comunidad por los de un hombre. Aunque Smith recalca que la administración imparcial de la justicia depende la libertad de cada individuo y la seguridad que pueda sentir. Para Smith no solo es necesario que el poder judicial esté separado del poder ejecutivo, sino que debe alcanzarse la máxima independencia. El juez no debe estar sujeto al capricho del poder ejecutivo para ser removido de su cargo. El pago regular de su salario no debe depender de la buena voluntad ni de la buena situación económica del poder ejecutivo.

La tercera parte del libro V trata de los gastos en obras e instituciones públicas. Esta obligación del Estado se relaciona con aquellas obras que facilitan el comercio y la instrucción de la gente respectivamente. En referencia al la infraestructura Smith no cree

---

<sup>40</sup> SMITH, Adam. Una Investigación acerca de la Naturaleza y las Causas de la Riqueza de las Naciones, Fondo de Cultura Económica. Libro V. Pag. 772.

necesario que todo el gasto corresponda al Estado, ya que las carreteras pueden tener peajes, los puertos pueden cobrar derechos, e incluso servicios como correos o la acuñación del dinero podría eventualmente dejar ingresos al país. En cuanto a la educación o — instituciones públicas— tenemos, por un lado, la educación de los jóvenes, y por otro, la educación de la gente de todas las edades. Respecto a la educación de los jóvenes la discusión se inicia con una defensa de la libre competencia de ésta.

Smith crítica duramente el sistema de Oxford donde los profesores reciben un sueldo fijo, ya que en el periodo de Smith los profesores públicos han perdido incluso la pretensión de enseñar. Smith por el contrario, defiende el sistema escocés, donde los profesores reciben unos sueldos fijos y honorarios directamente de los alumnos. Adelantándose a lo que será el concepto moderno de los incentivos, plantea que es el interés de cada hombre vivir de la manera más fácil que pueda. Aunque en el tema de la enseñanza escolar, Smith cree que es una obligación del Estado enseñar al pueblo a escribir, leer y contar. Esta defensa de la enseñanza básica obligatoria es notable porque en su época no sólo existían intelectuales y políticos contrarios a las “*escuelas de caridad*”, sino porque además esta educación surge ante la necesidad de prevenir las nocivas consecuencias que producirá la división del trabajo durante la revolución industrial.

Luego Smith también se refiere a otro aspecto de la educación, concretamente la religiosa. El Estado en esa época estaba muy unido al poder eclesiástico, por lo que se incluye la religión dentro de los gastos del soberano o república. La primera pregunta que se hace Smith es si este gasto en instrucción religiosa constituye o no un deber del Estado. Para Smith existe una analogía entre la instrucción en educación superior y la instrucción en religión. Entonces para Smith así como es más favorable que los profesores reciban un honorario que los incentive a enseñar mejor, los que tienen a su cargo la instrucción religiosa deberían, por analogía, recibir un honorario voluntario por parte del público, y no un sueldo del Estado. La religión no tiene por objeto convertir a la gente “*en buenos*

*ciudadanos para este mundo, sino prepararlos para otro y mejor mundo en la vida que viene.*”<sup>41</sup>

Contra la proliferación de “*sectas antisociales y desagradablemente rigurosas*”,<sup>42</sup> que son el efecto de “*la superstición y el entusiasmo popular*”<sup>43</sup> el Estado tiene a su disposición dos remedios. Por un lado, puede obligar a la gente de clase media que aspira a una profesión a estudiar ciencia y filosofía, ya que la ciencia es el gran antídoto ante el veneno del entusiasmo y la superstición. Por otro lado, puede promover las diversiones públicas. El Estado debe incentivar, dando entera libertad a aquellos que por interés propio lo deseen, diversiones para la gente mediante la pintura, música, poesía, danza o teatro.<sup>44</sup>

Para complementar el análisis realizado por la escuela clásica, es importante anotar las ideas plasmadas por otro de sus máximos representantes que fue David Ricardo. Cabe empezar la explicación de Ricardo sobre el papel del Estado y de los impuestos dentro de una economía con la siguiente frase “*No existe impuesto alguno que no tenga tendencia a disminuir el poder de acumulación. Todos los impuestos inciden ya sea sobre el capital o sobre el ingreso. ... Pero el gran mal de la tributación se encuentra no tanto en la selección de sus objetivos, sino en el monto total de sus efectos conjuntos.*”<sup>45</sup>

David Ricardo, entendía el origen de la riqueza de un territorio en función de la capitalización del mismo. A mayor inversión de capital, mayor serían los ingresos de los ciudadanos. Es por ello que Ricardo dedica gran parte de su obra a explicar cuál es la incidencia de los distintos impuestos sobre la inversión de capital y por lo tanto del nivel de actividad del territorio y de su nivel de renta. Considera que todos los impuestos indirectamente afectan al capital y que a mayor carga tributaria, menor es la relación de inversión. Por lo tanto hace un análisis de cuáles serían los impuestos que menor influencia

---

<sup>41</sup> Op. Cit., La Riqueza de las Naciones, Libro V, Pag. 788.

<sup>42</sup> Ibid., La Riqueza de las Naciones, Libro V, Pag. 796.

<sup>43</sup> Ibid., La Riqueza de las Naciones, Libro V, Pag. 793.

<sup>44</sup> Ibid., La Riqueza de las Naciones, Libro V, Pag. 796.

<sup>45</sup> RICARDO, David Principios de Economía Política y Tributación. Fondo de Cultura Económica, México, 1985, página 115.

tendrían sobre el capital. De todas formas, lo importante del análisis de David Ricardo es destacar nuevamente la idea de que los impuestos es el resultado de la intervención del Estado.

Para Ricardo, los impuestos tienen ese nombre porque se imponen como una carga financiera a la sociedad que muchas veces no es discutida de manera democrática con el pueblo, y tienen como fin, mantener los gastos del Gobierno. Según Ricardo, si el gobierno realiza excesos, en definitiva ocasionara un incremento de los impuestos en el largo plazo y por lo tanto una disminución en la tasa de inversión de capital, reduciendo posteriormente la renta debido a que en el futuro estas acciones implicar una reducción en la producción. Por lo tanto concluye, que la carga impositiva debe ser lo suficientemente imparcial como para que no afecte la tasa de crecimiento de inversión, de esta manera queda claro entonces que Ricardo manifiesta que la intervención del estado debe ser la mínima necesaria.<sup>46</sup>

*“Los gobiernos deberían seguir esa política respecto al pueblo, y no instituir impuestos tales que incidan inevitablemente sobre el capital, puesto que de hacerlo así, disminuyen los fondos destinados al sostenimiento de la mano de obra, disminuyendo, por tanto, la producción futura del país”*, es decir Ricardo vuelve a rescatar al Estado como el que establece la pautas y los requerimientos para la implementación de los impuestos en algunas actividades.<sup>47</sup>

Según Ricardo, si el consumo del gobierno, incrementado por la recaudación de impuestos adicionales se satisface ya sea mediante una producción incrementada o bien mediante un menor consumo por parte de la población, los impuestos recaerán sobre el ingreso, que permitirá reducir los ingresos de la población y que debe ser controlado por el gobierno para su posterior utilización.

---

<sup>46</sup> Op. Cit., Principios de Economía Política y Tributación. Fondo de Cultura Económica, México, 1985, Pag. 114-120.

<sup>47</sup> Ibid. Principios de Economía Política y Tributación. Fondo de Cultura Económica, México, 1985, página 114.

Como buen miembro de la escuela clásica, Ricardo sostiene que el Estado debe limitarse a garantizar las condiciones de competencia y únicamente justifican su intervención para corregir eventuales distorsiones en las mismas. Ricardo en su libro de economía política y tributación, deja claro que los factores y las actividades económicas se movían libremente, la demanda y la oferta de bienes estaban atomizadas (muchos y pequeños consumidores y productores), los artículos tenían homogeneidad (en el sentido que a un consumidor le resultaba indiferente comprar el bien producido por una u otra empresa) y los precios mostraban un comportamiento flexible. En consecuencia, no había en la teoría como en la práctica, motivos para que se produjeran crisis económicas, lo que justificaba la idea del Estado como un agente que únicamente se dedica a la vigilancia de las actividades productivas.<sup>48</sup>

El mercado es la herramienta para tomar las decisiones económicas básicas, a la cual se concibe como un ámbito donde los particulares acordaban libremente; qué, cómo y para quién producir. No obstante a pesar de un pensamiento liberal, Ricardo al hacer un análisis en el capítulo VII sobre los impuestos, rescata que el Estado es importante para el recaudo eficiente de los impuestos ya que un mayor tributo de estos brindara al Estado mayor poder económico para invertirlos en consumo o en el fortalecimiento de la defensa y sobre todo brindar condiciones para el comercio exterior<sup>49</sup>.

La teoría de Ricardo subraya la importancia del principio de la ventaja comparativa. A partir de éste, se deduce que un país puede lograr ganancias si comercia con el resto de los países aunque todos los demás produzcan con menores costes. Hay ventaja comparativa cuando los costes de producción y los precios percibidos son tales que cada país produce un producto que se venderá más caro en el exterior de lo que se vende en el mercado interior. Si cada país se especializa en la producción de los bienes y servicios en los que tiene ventaja comparativa, el resultado es un mayor nivel de producción mundial y mayor riqueza

---

<sup>48</sup> MATTERN, Carlos. Contexto de surgimiento de la teoría del valor. Encontrado en: [http://www.wikilearning.com/recursos\\_wikilearning-wkt-0.htm](http://www.wikilearning.com/recursos_wikilearning-wkt-0.htm).

<sup>49</sup> Op cit., Contexto de Surgimiento de la teoría del valor.

para todos los Estados que comercian entre sí y por lo tanto se incrementarían los ingresos Estatales<sup>50</sup>.

## **El Marxismo**

Después del desarrollo teórico establecido por la escuela clásica, llegó una dura crítica a la misma a mediados del siglo XIX. Karl Marx fue el personaje que se encargó de analizar y depurar los conceptos desarrollados con anterioridad por los primeros economistas y explicó de manera detallada y sin confusiones, la evolución del sistema capitalista de producción. Marx es pesimista sobre el futuro de la sociedad, especialmente si esta adopta el capitalismo como mecanismo para establecer las diferentes relaciones sociales, por lo tanto, la única propuesta que plantea Marx es abolir con el sistema de producción y adoptar uno nuevo, que se encargue por velar el bienestar general de la comunidad.

Bastante tiempo transcurre cuando un pensador pone en tela de juicio el comportamiento del sistema de producción que se estaba desarrollando en ese entonces (S XVIII-XIX) en los países europeos. La mano invisible que Smith había observado como el medio en donde los intereses individuales podían garantizar el bienestar general se ponía en duda debido a los problemas que estaba sufriendo la población pobre de esos países en aquel periodo y concretamente los trabajadores que operaban las diferentes máquinas del naciente capitalismo industrial. Sus jornadas de trabajo resultaban extenuantes, mientras que personas que no debían pertenecer por razones físicas obvias como los niños, participaban en el proceso productivo indistintamente a cualquier otro obrero y los sometían a jornadas mucho más extenuantes de trabajo. Además, surgen problemas crónicos de desempleo que pocas veces se habían visualizado en una sociedad, demostrando que la mano invisible no podía remediar los diferentes problemas sociales.

---

<sup>50</sup> KRUGMAN, Paul. OBSTFELD, Maurice. Economía Internacional. Teoría y Política. McGraw Hill. 1999. Capítulo 2. Productividad del trabajo y ventaja comparativa: El modelo ricardiano. Pag 11-26.

Karl Marx fue el que puso de manifiesto que el sistema actual de producción es un resultado del desarrollo de las fuerzas productivas y cambios en relaciones de propiedad, en donde el hombre, en busca de su libertad, permitió consciente (Burguesía) y inconscientemente (Proletariado) el desarrollo de uno de los sistemas de producción más complejos. Karl Marx, realiza un análisis exhaustivo del funcionamiento del Capitalismo, aunque no dejó de lado el análisis de variables importantes que posibilitan su funcionamiento como el Estado.

Dentro de los trabajos de Marx, es muy difícil encontrar un desarrollo teórico concreto sobre el Estado, no obstante, las innumerables críticas que hizo a los intentos de explicación por parte de la clase Burguesa a esta variable, nos brinda claridad de su pensamiento sobre el mismo. Primero que todo, para profundizar el tema del Estado, este hace una crítica al pensamiento de la filosofía del derecho de Hegel.<sup>51</sup> A Hegel la historia y Marx lo consideran como el pensador que más desarrolló las teorías burguesas sobre el Estado; para realizar su análisis, Hegel parte de la escuela base en la cual se formó: El Idealismo. Hegel afirma que a través del proceso de pensamiento libre de cada individuo y su interacción, contribuyen a la creación de estructuras importantes y complejas de una sociedad, como son la Cultura, el Arte, la Religión y el Estado. El “absoluto”, como se refiere Hegel a la sociedad o humanidad, de por sí es un ente racional lo que le permite existir dentro de un mundo.

Este absoluto, a través de su comportamiento racional ha explicado su transcurrir histórico, aunque los desarrollos ideales y racionales de la sociedad no son concebidos de formas continuas y no siguen un trayecto específico; por el contrario, son acciones fortuitas donde se piensa y se cuestiona las ideas o hipótesis para encontrar diferentes caminos, este proceso Hegel lo denominó Dialéctica.<sup>52</sup> Según Hegel, el Estado es la realidad de la idea

---

<sup>51</sup> BIBLIOTECA DE CONSULTA MICROSOFT ENCARTA 2003. En búsqueda: El idealismo, la dialéctica y Hegel.

<sup>52</sup> BIBLIOTECA DE CONSULTA MICROSOFT ENCARTA 2003. En búsqueda: El idealismo, la dialéctica y Hegel.

moral, consiente de sí; que se piensa y que sabe que realiza lo que sabe” Es la realización de la razón dentro de la historia.<sup>53</sup>

A partir de Estas ideas Marx empieza a realizar sus críticas a los pensamientos desarrollados por Hegel sobre el Estado. Primero que todo, Marx considera que las ideas o el mundo ideal no son las que permiten el establecimiento de la realidad, sino al contrario, la realidad y la evolución histórica del hombre es lo que permite alcanzar el mundo ideal. De esta frase podemos afirmar que para Hegel, el Estado es entonces aquel mundo ideal que ya esta concebido y controla las acciones de la sociedad, mientras que Marx asegura que los procesos de evolución y cambio en la humanidad, le permiten alcanzar la meta o ideal de sociedad y en este caso un Estado que garantice el bien general.

Dicho lo anterior, se puede afirmar que para Marx la historia del Estado fue y sigue siendo labrada por la historia de lucha manifiesta y cruenta entre amos y esclavos, señores y siervos, capitalistas y asalariados, aquello no es más que la dialéctica materialista de Marx, la cual esboza a las ideas como resultado del desarrollo de las condiciones materiales. De esta forma, el Estado surge a partir de las necesidades materiales que tienen los hombres y se lo utiliza para ejercer dominación de una clase sobre otra. Para Hegel, el fin del Estado es el interés general y la conservación de intereses particulares, mientras que para Marx, el Estado dentro del capitalismo únicamente busca alcanzar un fin particular, la dominación al proletariado por parte de la clase que controla las ideas o burguesía.<sup>54</sup> El Estado en el capitalismo como aparato político, es dictadura de una clase sobre otra, pues si en una sociedad existen clases deben existir mecanismos de dominación.

Dentro de la concepción de Marx y Hegel sobre Estado, es importante aclarar el concepto de Sociedad Civil que tiene cada uno de ellos, para Hegel, la Sociedad Civil son aquellos

---

<sup>53</sup> Citado en: COLOMBO, Rafael. El Estado en la Teoría Social Clásica. Pag. 6. Encontrado en: <http://www.rebellion.org/docs/28637.pdf>

<sup>54</sup> TEORÍA POLÍTICA Y SOCIAL. Relación entre Sociedad Civil y Estado en Hegel y posterior inversión marxista. Encontrado en: <http://www.monografias.com/trabajos18/estado-hegel-marx/estado-hegel-marx.shtml>

grupos que conforman las empresas o corporaciones el ejército, la policía, el departamento de justicia y todas las instituciones establecidas en el interior de una sociedad, de esta manera, Hegel afirma que el Estado es el conjunto o sumatoria de cada uno de estos establecimientos sociales, los cuales tienen un interés común o general.

Marx al contrario, considera que el Estado no es el conjunto de todas estas instituciones de la Sociedad Civil sino de algunos miembros conformando de esta manera la Sociedad Jurídica, o mejor dicho aquellos que tienen las ideas, la propiedad y el dinero. Estos agentes son los encargados de dirigir y administrar la conducción del Estado para organizar sus negocios, su propiedad y intereses. Por lo tanto, algunos miembros de la Sociedad Civil, dirigen al Estado para su propio beneficio o en palabras de Marx, es un medio para la dominación. El concepto de seguridad es el que más relevancia tiene para la Sociedad Civil u Jurídica y que debe cumplir cabalmente el Estado, ya que presupone la forma en como se puede garantizar el egoísmo y libertad de las acciones de los individuos, por consiguiente, el suministro de seguridad beneficia al egoísmo individual y el cimiento del sistema de producción existente, en este caso el Capitalismo.

Por lo tanto para Marx, es imposible que un Estado busque el fin o bienestar general para toda una sociedad, cuando ciertas capas de la Sociedad Civil, se encuentran en su manejo y dirección, las diferentes intervenciones que hacen los Estados en la sociedad, sobre todo en el incremento del gasto y la inversión pública, como la intervención militar para preservar la libertad, son acciones que realiza la Burguesía o la clase dominante para su propio beneficio. Entonces, si se quiere pensar en un Estado que busque el bienestar social, es importante que se configure la sociedad alrededor de un nuevo sistema de producción, y destruir completamente el Estado actual o burgués que es el medio de explotación que tiene la Burguesía y que únicamente defiende intereses particulares. Marx en su obra sobre la Crítica del programa de Gotha establece: *“El objetivo del movimiento obrero no debe consistir en liberar el Estado de la sociedad, sino, al contrario, convertir el Estado, de un*

*órgano que está por encima de la sociedad en un órgano completamente subordinado a ella<sup>55</sup>”*

Para abolir con el Estado Burgués y el capitalismo, es imprescindible una revolución por parte del proletariado o clase oprimida, donde se extirpe los medios de producción de unas manos y pasen al control total de la sociedad.<sup>56</sup> Para conseguir la meta de desapropiar los medios de producción a los capitalistas, es fundamental que se realice la Dictadura del proletariado la cual haga uso de instrumentos coercitivos para evitar de esta manera la explotación de hombre por hombre. Es fundamental, entonces para Marx, que la clase obrera tome el poder y dirija al Estado, para así consolidar la socialización de los medios de producción y la eliminación de las clases sociales y la dominación de unas sobre otras.<sup>57</sup>

En la consecución de una nueva sociedad el Estado proletario debe realizar ciertas actividades que permitan el buen funcionamiento del sistema comunista, o sea, que se posible satisfacer todas las necesidades de los individuos de una nación. En el Manifiesto Comunista,<sup>58</sup> Marx organiza 10 funciones fundamentales. Estas son:

1) Después del proceso revolucionario en donde el proletariado obtiene el poder político debido al control que tiene sobre el Estado, debe hacer una expropiación de tierra a aquellos terratenientes, para que estas puedan ser trabajadas por organizaciones de trabajadores cooperativas, para que posteriormente su fruto o renta pase directamente al Estado.

2) Fuerte impuesto progresivo. o sea, aquellas personas que se han beneficiado anteriormente del sistema capitalista de producción y han acumulado una gran cantidad de riqueza, deben ser confiscados de sus pertenencias para que el dinero entre nuevamente al

---

<sup>55</sup> MONCAYO S. Hector-León El fin del estado y el porvenir del capitalismo. Reflexiones desde una lectura de Marx. De la perspectiva histórica a la realidad de la política. Encontrado en: <http://www.espaciocritico.com/articulos/hlm-a01.htm>

<sup>56</sup> NIKITIN, P. Economía Política. Editores Mexicanos Unidos, Edición de 2002. Pag. 200.

<sup>57</sup> MARX, Karl. El Manifiesto del Partido comunista. Editores Mexicanos Unidos, Edición de 1997. Pag. 84-85. NIKITIN, P. Economía Política. Editores Mexicanos Unidos, Edición de 2002. Pag. 203.

<sup>58</sup> Ibid., El Manifiesto del Partido comunista Pag. 84-86

Estado para su redistribución en la sociedad, para ello, es vital que se cobren altos impuestos a aquellos que aun siguen teniendo mucho.

3) Abolición del derecho de Herencia. Nadie debe recibir riquezas ahorradas por otros, debido a que estas ya hacen parte de la sociedad.

4) De todos aquellos emigraron o que piensen sublevarse ante el nuevo poder instaurado, se debe realizar una expropiación inmediata de todas sus pertenencias, los primeros por que ya no pertenecen a la nación y los segundos por no acatar el nuevo orden.

5) El Estado debe tener el control monopólico del sector financiero, el Estado es el único que autoriza los créditos y las transacciones de la Banca.

6) Los medios de transporte y los servicios públicos como agua y energía deben ser generados y suministrados por el Estado.

7) El Estado debe manejar la producción fabril, distribuir de manera proporcional el suelo expropiado de los capitalistas o terratenientes y encargarse de su mejoramiento a través de un plan general.

8) Todas las personas deben ser obligadas a trabajar en actividades donde se consideren más aptas y capaces.

9) El Estado debe estar a cargo de combinar la industria con la agricultura para abolir la diferencia entre campo y ciudad

10) El Estado debe garantizar Educación gratuita en todos sus niveles, especialmente a los niños y de igual forma, se debe abolir su intervención en actividades productivas.

En síntesis, el Estado en la sociedad comunista debe controlar todas las relaciones sociales de producción, ósea debe estar a cargo del procesamiento, distribución y consumo de los bienes y servicios generados de las diferentes actividades productivas de los individuos, para que la riqueza no sea apropiada por una única clase sino que sea colectivizada. Para cumplir con la satisfacción de todas las necesidades de producción, el Estado debe conducir Planes de desarrollo de obligatorio cumplimiento proyectados a diferentes periodos, los cuales establecen reglas y normas de cómo debe ser el comportamiento de las relaciones de producción en la sociedad comunista y al mismo tiempo, estos documentos ayudan a establecer metas a la sociedad en el futuro.

### **Los Neoclásicos**

Continuando con la evolución del pensamiento alrededor del Estado y su interacción dentro de la economía, encontramos a la par con el marxismo y un poco antes, el desarrollo de las concepciones neoclásicas. Como bien lo dice el nombre, son los nuevos clásicos, sus teorías son desarrolladas bajo la concepción de la escuela clásica, y es más, mantienen muchos de sus postulados, sobre todo, con lo relacionado a la libertad económica, pero cambian otros, como la teoría del valor. El aporte de esta escuela, es haber brindado mayor consistencia a los planteamientos económicos desarrollados durante los años con ayuda de las matemáticas. La implementación de las matemáticas en la economía se hizo famosa desde ese entonces, y hasta el presente predomina los análisis económicos con base a esta herramienta. Sus principales exponentes fueron Alfred Marshall y Vilfredo Pareto.

Profesor de economía política de la escuela de Cambridge, Reino unido, Alfred Marshall fue el Fundador de la escuela de Cambridge. La popularidad de de su libro “Principios de Economía”<sup>59</sup> es muy explicable dada su significación en la evolución de la ciencia económica. Para Marshall dentro de su obra principal, “*La libertad económica tiene sus*

---

<sup>59</sup> MARSHALL, Alfred. Principios de Economía. Tercera Edición 1957, Aguilar, S.A.

*raíces en el pasado*”<sup>60</sup> debido a que la población nunca comulgo que sus acciones debían ser controladas o predispuestas por otros agentes ajeno a cada individuo. Desde el tiempo de los griegos, el gobierno como representante oficial del Estado, únicamente era dirigido por aquellas personas “capaces” o diestras en el arte de administrar, con el transcurso histórico y evolución de las relaciones sociales, las clases que tenían acceso al manejo del Estado se atribuyeron grandes privilegios lo que implicó el rechazo y despotismo entre clases, sobre todo a la trabajadora. Según Marshall, con la evolución del sistema de mercado en Europa y especialmente en Inglaterra, el gobierno central a cargo de la clase política poderosa, ponía obstáculos a la libertad de industria, prohibiendo la inmigración y estableciendo impuestos y derechos de carácter más gravoso y agravante. Las cargas recaían principalmente sobre aquellas personas que eran más industriosas y económicas que las demás, y en las cuales si el país hubiese estado libre se habría desarrollado gradualmente el espíritu de empresa para sacudir el yugo de la tradición y de la costumbre.

Sin embargo, Marshall afirma que la condición de los habitantes de las ciudades tanto en Europa y principalmente en Inglaterra fue distinta, en la última, las clases industriales eran numerosas, y a pesar que no podían obtener toda la gobernabilidad no eran tratadas como si pertenecieran a una casta diferente a la de gobernantes como ocurría con la mayoría de la población del campo. En la Edad Media, la historia del auge y la decadencia de las ciudades es la historia de las diferentes etapas sucesivas del progreso. Las ciudades medievales debieron su origen al comercio y a la industria, y ciudadanos mas ricos podían a veces implantar un Gobierno en el que los trabajadores no tuviesen participación alguna. No obstante, los industriales rara vez conservaban el poder por mucho tiempo, pero la masa de los habitantes establecían sus derechos de ciudadanía y decidían por ellos mismos la política interna y externa de su ciudad, sin dejar de trabajar y de presumir de ello. Los habitantes de una ciudad se organizaban en gremios, aumentando de ese modo su cohesión y educándose en el Gobierno autónomo.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Ibid., Principios de Economía. Tercera Edición 1957, Aguilar, S.A. Pág. 621.

<sup>61</sup> ROLL, Eric. Historia de la Doctrinas Económicas, traducción de Florentino M. Torner 1996. Pág. 389-391

Según Marshall, las condiciones económicas de la vida moderna (1890 cuando se publicó su obra por primera vez), son en muchos aspectos, más definidas que la de los tiempos anteriores. El comercio se destaca más claramente de otras actividades; los derechos de cada individuo frente a los demás y a la comunidad están más exactamente definidos, y sobre todo, la emancipación de la costumbre y el crecimiento de la actividad libre, de la preinversión y el espíritu de empresa han dado una nueva precisión y preeminencia a las causas que rigen los valores relativos de los diferentes bienes y categorías de trabajo<sup>62</sup>.

De igual forma, Marshall afirma que las formas modernas de la vida industrial se distinguen de las antiguas por que estas dan mayor cabida a la “*competencia*”<sup>63</sup> definiendo a esta conducta como la manera más adecuada en donde se puede corregir fallas dentro de una sociedad, permite una mayor especialización en el trabajo, logra una mejora continua en la destreza humana y explica muchas de las características especiales de la vida industrial productiva y creciente. La expresión libertad de industria y empresa o de libertad económica es el fin en el que los individuos satisfacen su razón o papel dentro de una sociedad, a través de la libertad los individuos se sienten motivados a suplir sus diferentes necesidades, pueden acceder al desarrollo tanto cognitivo como cualitativo y afianzar la productividad, permitiendo por lo tanto, una grandeza y individual y social. Sin embargo, Marshall no descarta a la cooperación de ideas, destrezas, actividades y organizaciones como un mecanismo para llegar a un fin determinado, ya que este tipo de conductas son determinadas de manera libre por los individuos<sup>64</sup>.

Según Marshall, si hay competencia perfecta en todos los mercados, no hace falta la intervención del estado en ninguno de ellos (principalmente mercados de bienes, insumos - incluyendo el mercado laboral- servicios y capitales). El rol del Estado en este caso es únicamente brindar a los ciudadanos los llamados "bienes públicos" que son principalmente

---

<sup>62</sup> Op Cit., Principios de Economía. Tercera Edición 1957, by Aguilar, S.A. Apéndice A. Sobre el crecimiento de la libre industria y empresa.

<sup>63</sup> Ibid., Principios de Economía. Tercera Edición 1957, Aguilar, S.A. Pág. 10

<sup>64</sup> Ibid., Principios de Economía. Tercera Edición 1957, Aguilar, S.A. Apéndice A. Sobre el Crecimiento de la libre industria y empresa.

la seguridad nacional, la seguridad pública, y la procuración de justicia. El Estado deberá cobrar impuestos única y exclusivamente para financiar esas actividades.<sup>65</sup>

Por otra parte, las aportaciones teóricas de Wilfredo Pareto están estrechamente vinculadas a su interés por las matemáticas. En su pensamiento económico, esta tendencia lo lleva a intentar hacer de la teoría económica un pensamiento puramente formal, que haga abstracción de las relaciones causales de los fenómenos económicos, esto es, que postule simplemente la interdependencia matemática de los mismos.<sup>66</sup> Esta tendencia se evidencia en su tratamiento de la utilidad y del equilibrio general. Esta propensión a liberar la teoría económica de toda connotación ética fue general tanto en los economistas europeos como en los norteamericanos, de tal manera que la rama “*normativa*” de la economía, o “*economía del bienestar*”, quedó reducida a unas cuantas páginas en los manuales universitarios.

Con respecto al equilibrio general, Pareto demostró que el equilibrio es el resultado del mecanismo del mercado. Partiendo de estadísticas sobre la distribución en varios países, Pareto encontró que sus “*curvas*” eran similares, lo cual, según él, reflejaba una regularidad natural que hoy se conoce como la “*ley*” de la distribución de Pareto<sup>67</sup>, que no es sino la justificación “*económica*” de su teoría sociológica de las elites<sup>68</sup>. Si la “*prueba*” estadística ya es discutible, llama más la atención la “*explicación*” de tal regularidad. Pareto planteó que la inequidad se refleja y se debe a la desigual distribución de las capacidades humanas. Si la distribución del ingreso es un resultado natural de la distribución de las capacidades humanas, la única manera de reducir la desigualdad, según Pareto, es la elevación del ingreso medio, es decir, un crecimiento de la producción más rápido que el crecimiento de

---

<sup>65</sup> Ibid., Principios de Economía. Tercera Edición 1957, Aguilar, S.A. Libro V. Relaciones Generales sobre la demanda la oferta y el valor. Capitulo I, una introducción sobre los mercados.

<sup>66</sup> Op Cit., Historia de las doctrinas económicas. Pag. 372.

<sup>67</sup> CUEVAS, Homero. Introducción a la Economía. Universidad Externado de Colombia. Quinta Edición Aumentada 1993. Pag 565-570

<sup>68</sup> BOBBIO Norberto. Teoría de las Elites en AAVV, *Diccionario de política*, Siglo Veintiuno Editores, México 1994. Pág. 519.

la población. Esta conclusión manifiesta el ultraliberalismo de Pareto<sup>69</sup> y evoca la máxima liberal de “primero crecer y luego distribuir”.

El divorcio entre la ética y la economía en el pensamiento de Pareto es muy evidente en sus tesis sociológicas. Pareto distingue dos fuerzas que influyen en el cambio social: las fuerzas coercitivas, representadas por el Estado y las leyes, y las fuerzas automáticas, más identificadas con la libertad individual. Las fuerzas automáticas son causa de progreso humano, las fuerzas coercitivas detienen el progreso.<sup>70</sup> En la concepción de Pareto la economía es una ciencia “*pura*” que tiene por objeto las acciones “*lógicas*” de los seres humanos, las que eligen los medios objetivamente adecuados a los fines deseados, y el conflicto entre fines (gustos) y las limitaciones de los medios (obstáculos) da por resultado el equilibrio económico. Por su parte, la sociología, que busca las condiciones de equilibrio del sistema social, se ocupa de las acciones “*no lógicas*” de los individuos y desemboca en su teoría de la circulación de las elites la cual manifiesta que aquellas clases sociales que dominan en la actualidad en el futuro su poder será obtenido por otros.<sup>71</sup>

En síntesis, el modelo de Pareto describe un estado ideal, el de una economía “libre” o de “mercado no interferido”, a partir de ciertos supuestos. De un lado, se contempla al ser humano como un agente racional, plenamente capacitado para analizar la eficacia comparativa de los medios para alcanzar sus fines, y dispuesto siempre a acrecentar su satisfacción personal. Se da, finalmente, por admitido que el gobierno, es decir, el aparato social de compulsión y coerción, estará prestado a amparar la buena marcha del sistema, absteniéndose por un lado, de actuaciones que puedan desarticularlo y por otro protegiéndose contra posibles ataques de terceros. El mercado goza, así, de plena libertad; ningún agente ajeno al mismo interfiere los precios y los salarios.

De ese modo, el pensamiento liberal de Pareto asigna un papel meramente subsidiario al Estado en los asuntos económicos, limitado tan sólo a garantizar la operatividad del

---

<sup>69</sup> Ibid., Teoría de las Elites. Pag. 374.

<sup>70</sup> Ibid., Teoría de las Elites. Pag. 374.

<sup>71</sup> Op Cit., Teoría de las Elites en Enciclopedia de AAVV. Pag. 741-742.

mercado y a restablecer, en su caso, la propia dinámica competitiva, junto al desempeño de las funciones de “producción de seguridad”. Estas son, en esencia, las funciones básicas del Estado dentro del sistema de economía de mercado. No se autoriza, por lo tanto, ningún otro tipo de interferencia gubernamental en las condiciones “naturales” en las que operarían tanto los consumidores como los empresarios, al entenderse que el mercado es el medio más eficaz que posibilita la cooperación voluntaria de todos los individuos en la división social del trabajo: *“vendiendo y comprando, produciendo y consumiendo, los individuos contribuyen al funcionamiento total de la sociedad”*.<sup>72</sup>

Pareto a través de un desarrollo lógico-formal se encargó de demostrar que, bajo ciertas condiciones restrictivas, la solución asignativa proporcionada por el mercado sería la de máxima eficiencia, y que ese producto ideal o competitivo correspondería con una situación de “maximización del bienestar”, caracterizada como “óptimo de Pareto”. Una asignación de factores productivos alcanza el óptimo de Pareto cuando la producción no se puede reorganizarse para aumentar la producción de uno o más bienes sin disminuir la producción de otro.<sup>73</sup>

La superioridad de la economía de mercado según Pareto se debe que a través del mercado como forma de organización de las relaciones económicas, se alcanza una situación óptima. En esta situación, ningún agente económico puede mejorar sin que se registre una pérdida para otro agente, siempre y cuando no exista ninguna interferencia en las relaciones económicas. Bajo esta perspectiva, el Estado es concebido como una interferencia y, por lo tanto, un obstáculo para alcanzar dicho óptimo. Pareto afirma que el mercado es idóneo para generar la información sobre las necesidades y las oportunidades de utilización de los recursos disponibles, y el mejor instrumento para ajustar la oferta y la demanda.

Pareto no alude a la función distributiva. El criterio de Pareto no permite distinguir cuando una asignación eficiente de recursos es superior a otra, no introduce elementos de equidad,

---

<sup>72</sup> PARETO, Wilfredo. Curso de Economía Política. Lausanne, 1896. Editor Rouge. Pag. 125.

<sup>73</sup> BIBLIOTECA DE CONSULTA MICROSOFT ENCARTA. 2003. En búsqueda: Economía.

de forma que pueden darse situaciones que aún siendo óptimas desde la perspectiva paretiana incluyan situaciones de extremada desigualdad. Por lo tanto, se puede afirmar que el óptimo de Pareto no es siempre socialmente aceptable.

*“Un Estado como por añadidura todo organismo viviente, tiene y debe tener como primera intención mantener sus fuerzas y rechazar las usurpaciones de las demás organizaciones. Tiende a conservarse y, sin esta tendencia, no tardaría en perecer y desaparecer”*<sup>74</sup> En la frase anteriormente citada, Pareto explica que el gobierno necesariamente está para atender las diferentes discordias en las capas sociales existentes en una sociedad, de igual manera, este trata de mantener una estabilidad social y un statu quo en la política y forma de producción para que de esta manera, el mismo Estado se pueda garantizar su propia existencia. Del mismo modo, Pareto señala que si el gobierno es administrado por seres perfectos, los medios más honestos y más morales son también los más eficaces que este puede emplear para sostenerse durante el tiempo y poder prosperar, pero como esta bajo la administración de seres imperfectos, debe recurrir a medios apropiados a estos seres los cuales tienden a tener mezclas entre bien y mal en sus políticas y acciones dentro de la sociedad y los individuos que lo administran.

Para Pareto el gobierno nunca podrá actuar de manera general, es decir que las acciones que realice vayan encaminadas a beneficiar a todo un país, sino que siempre el gobierno está influenciado por los intereses de unos pocos, los cuales son los que le garantizan su continuación, por lo tanto independientemente el grupo que sea, este será siempre el privilegiado, es decir, las acciones que el gobierno realice serán a favor de estos sin tener en cuenta a los demás grupos. Por ejemplo, si el gobierno se apoya sobre la fuerza armada, es necesario que otorgue a los militares una posición privilegiada, situándolos por encima de las leyes y distribuyéndoles el dinero del país. Si es sobre una oligarquía, es necesario que esta tenga privilegios de todo tipo, que se enriquezca bien sea directamente por medio del impuesto y de las prestaciones gravando a la población, bien indirectamente por medio de

---

<sup>74</sup> Ibid., Curso de Economía Política. Lausanne, 1896. Editor Rouge. Pag. 122-123

los monopolios y los derechos proteccionistas. Por último, si son las masas populares quienes lo dirigen, es necesario sacrificar a los ricos, arruinándolos con los impuestos.

Por ello, muchas veces se juzga equivocadamente a los agentes del gobierno porque no se tiene en cuenta el medio en el que tienen que desenvolverse, es decir, muchos hombres justos y honestos que llegan al poder no pueden realizar acciones en bien del país, porque solo pueden tener en cuenta los intereses privados de los que dependen y propenden por el bien general de la sociedad, ello conlleva a que en lugar de que se obtenga bienestar se consiga efectos negativos para la sociedad, los cuales serán más profundos entre más funciones se le atribuya al Estado, Pareto lo plantea de la siguiente manera: *“(…)Mientras que los hombres no renuncien a llevar a cabo la lucha de clases por medio de la ley y con la ayuda del Estado, veremos necesariamente dictarse leyes destinadas a proteger los intereses de ciertos ciudadanos, a expensas de los intereses de otros; y éstas serán tanto más numerosas y vejatorias cuanto más se extiendan las atribuciones al Estado”*<sup>75</sup>

## **El Keynesianismo**

Las ideas de un hombre pueden ser tan transcendentales, que alrededor de las mismas se llega a congregarse una secta de seguidores. Al igual que el marxismo, el Keynesianismo se instauró después de los estudios realizados por Keynes. Ello fue posible debido a que sus ideas permitieron ver las cosas desde una perspectiva diferente, y a juicio de muchos, esta forma de ver el comportamiento económico fue lo que permitió que el sistema capitalista se salvara. Para entender mejor cual fue la revolución de Keynes se debe exponer sus aportes.

John Maynard Keynes es considerado como uno de los economistas más influyentes durante el siglo XX, sus escritos relacionados con el comportamiento del dinero y el empleo, le llevaron a realizar aportes valiosos dentro de la ciencia económica, por ello su legado nunca desaparecerá y aunque sea fuertemente criticado, su memoria será

---

<sup>75</sup> PARETO, Wilfredo. Escritos sociológicos. Alianza editorial S.A. Madrid.1987. Pág 132.

imborrable. Se puede considerar a Keynes como un visionario y revolucionario dentro de su campo, el cual formuló propuestas poco ortodoxas para preservar el buen funcionamiento de sistemas de capitalista. Las teorías anteriormente expuestas por la escuela imperante, había basado la mayor parte de los análisis en la interacción de los individuos los que se pensaban tenían un comportamiento racional, y son motivados para satisfacer sus propios intereses. La oferta y la demanda, son los mecanismos que permitían la mayor utilidad o satisfacción y la mayor ganancia.

Para ya entradas las dos primeras décadas del siglo XX, la situación económica de los países desarrollados cambió, empieza a existir el problema de un alto grado de desempleo involuntario dentro de las economías de mercado, el desempleo incluía tanto a la mano de obra como los otros factores de producción (capital y trabajo), comenzó una ola de quiebras de los diferentes negocios que componían la estructura productiva de los países. Durante aquella época, el problema de las empresas fue las insuficientes ventas que existían por los bienes y servicios que estas producían, ello hizo insostenible los diversos costos acarreados por los diferentes negocios, para posteriormente declararse en quiebra. En concordancia con lo anterior, las acciones de las diferentes compañías que cotizaban en bolsa de valores, específicamente en la de Nueva York, tuvieron una abrupta caída en sus precios debido a los pobres resultados presentados por las empresas, los días más trágicos fueron el Jueves 24 de Octubre de 1929 y posteriormente el Martes 29 de Octubre del mismo año, estos días son conocidos por los historiadores y los Economistas como el Jueves y Martes Negro para Wall Street, estos días también se los consideran como el punto de partida de la gran depresión de 1929-1933 que vivió el Capitalismo mundial<sup>76</sup>.

Todos estos eventos trágicos que rodearon al sistema de libre mercado durante aquel periodo, permitió que las ideas de Marx que durante ese tiempo tenían bastante aceptación, cobraran mayor fuerza. Marx predijo que el capitalismo, como cualquier otro sistema de producción tiene un ciclo de vida al igual que los otros, en donde nace se fortalece y posteriormente entra en decadencia, para posteriormente ser reemplazado por uno mejor.

---

<sup>76</sup> MICROSOFT, Encarta 2003. En búsqueda: La Gran Depresión, John Maynard Keynes.

Ello se debe a la evolución histórica de las fuerzas productivas y la permanente lucha de contrarios conocido como dialéctica. Estas eventualidades del sistema de producción capitalista en aquella época, condujo a muchos países a observar las opciones que brindaba el nuevo sistema productivo que se desarrollaba en Rusia conocido como socialismo. Parecía que las profecías de Marx iban a convertirse en realidad, aunque afortunadamente para gracia de los que comulgan con la economía de mercado, existió una mente brillante como fue John Maynard Keynes.

A pesar que a Keynes le tomó mucho tiempo entender lo que sucedía, logro comprender cual era el factor que generaba la crisis. La parte fundamental dentro de la percepción de Keynes, fue al observar que las diferentes teorías desarrolladas anteriormente por los economistas burgueses que Marx clasifico como Clásicos, no son herramientas precisas que posibiliten explicar de manera consistente y objetiva la realidad existente, la Teoría Económica clásica que imperaba en la enseñanza dentro de las diferentes instituciones de educación liberal de gran prestigio como eran Cambridge y Oxford, solo aseguraban una respuesta a casos extremos poco identificables en la realidad, Keynes lo describe muy bien en su obra de la Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero *“Los postulados de la teoría clásica solo son aplicables a un caso especial, y no en general, porque las condiciones que supone son un caso extremo de todas las posiciones posibles de equilibrio.* 77,,

Lo que prácticamente Keynes plantea, es que la economía hasta como se enseñaba en su época, solo tenía sentido en realidades creadas por la propia ciencia, entonces la economía era por lo tanto una ciencia autista. Keynes entendió muy bien que para dar solución a las inconsistencias existentes en las economías tanto de Gran Bretaña como de Estados Unidos, es repensar la forma de entender los fenómenos de producción, distribución y consumo de bienes. *“Desaprender”*, por lo tanto era la idea que más resaltaba Keynes, aunque siendo este proceso, uno de los más difíciles de llevar a cabo.

---

<sup>77</sup> KEYNES, John Maynard. Teoría General de la Ocupación el Interés y el Dinero. Fondo de Cultura Económica, Quinta Reimpresión 2000, FCE Colombia. Capitulo I

Para entender por que existían los fenómenos globales como el alto desempleo involuntario en una sociedad, fue vital que Keynes hiciera su análisis no desde el punto de vista microeconómico tradicional que se había utilizado hasta el momento, sobre todo en la explicación del comportamiento de los individuos. Por lo tanto el campo de estudio se desplazó desde la observación de la conducta del consumidor y del productor, a la indagación de la evolución del consumo en una sociedad, la inversión realizada en la misma y la interacción del sector público dentro de la economía.

Estos nuevos estudios a nivel agregado, dio origen a la denominada Macroeconomía, la cual analiza el comportamiento de las variables más significativas dentro de la economía. La macroeconomía se convirtió por lo tanto en la ante sala para dar respuesta a las diferentes inquietudes existentes sobre el mal funcionamiento de la economía de mercado. Después de una rigurosa investigación, Keynes concluyó que el comportamiento del sistema económico no mantenía una tendencia constante a lo largo del tiempo, sino que al contrario, su funcionamiento es en realidad cíclico, donde existen periodos de altos niveles de producción y ocupación, pero también se da origen a aquellas situaciones donde los niveles de ocupación y producción caen de manera alarmante.

Este tipo de comportamiento se debe para Keynes principalmente a la inestabilidad que es inherente al sector privado, la cual depende en gran medida a la Eficiencia Marginal del Capital, o la rentabilidad esperada de una empresa o inversionista ante una unidad de dinero que se invierte en cierto tipo de actividad productiva,<sup>78</sup> generalmente este tipo de variaciones en la Eficiencia marginal del Capital se da comúnmente porque los diferentes sectores que integran una economía resultan ser concurridos por gran cantidad de empresas, entre más empresas ingresen a una actividad específica, la rentabilidad del negocio desciende debido precisamente a la competencia que surge entre las firmas. Esto es un factor que desmotiva a la inversión privada e imposibilita que los recursos se inviertan, para

---

<sup>78</sup> Op., Cit Teoría General de la Ocupación el interés y el Dinero. Libro VI Capitulo 22. Notas sobre el Ciclo económico.

poder generar mayor producción y por lo tanto mayor empleo. De igual forma, la Eficiencia Marginal del Capital, depende de la estabilidad que existe en la propensión marginal al consumo (cantidad de dinero que se destina al consumo, ante un incremento en una unidad en el ingreso), si las población demanda en grandes cantidades un bien o servicio específico, la rentabilidad que la inversiones privadas pueden obtener dentro de ese sector pueden ser tan importantes que motiven la inversión dentro de esas ramas de la economía.<sup>79</sup>

Contrario al pensamiento clásico, Keynes asegura que la economía nunca se encuentra en equilibrio, sino que el propósito de la ciencia económica y los conductores de la política económica es conseguir ese equilibrio. El comportamiento cíclico de la Economía manifiesta que no todos los desarrollos de la ciencia económica son leyes, sino que esta debe tratar de explicar un ambiente continuamente cambiante. La inestabilidad del sector privado, debido a que sus decisiones se toman alrededor de expectativas futuras, es lo que produce las dificultades económicas evidenciadas dentro de las sociedades capitalistas, esta incertidumbre es acompañada por una gran demanda de dinero por parte de los agentes económicos, al ver que las posibilidades de inversión no son muy convenientes para sus intereses de maximizar beneficios, y a la par, se produce un gran constreñimiento del gasto por parte de los individuos.<sup>80</sup>

Entonces, ¿cual fue la respuesta que brindo Keynes para evitar las crisis económicas y prevenir que las pequeñas recesiones se conviertan en crisis difíciles? Muy fácil, afirma Keynes, una política monetaria expansiva por parte del Banco Central de una nación, que permita brindar liquidez al sistema a través de operaciones de mercado abierto para estimular el gasto que se había contraído por la excesiva restricción causada por malas expectativas en el comportamiento económico.<sup>81</sup> Esta respuesta es muy valida, aunque si se encuentra en la situación que la restricción del gasto por parte de los particulares es tan

---

<sup>79</sup> Ibid., Teoría de la Ocupación, el Interés y el Dinero. Libro VI. Capitulo 22 Notas sobre el ciclo económico.

<sup>80</sup> Op Cit., Teoría de la Ocupación el Interés y el Dinero. Libro VI. Capitulo 22. Notas sobre el ciclo económico.

<sup>81</sup> KRUGMAN, Paul. Vendiendo Prosperidad. Ediciones Ariel, Sociedad Económica. Reimpresión al Castellano, Enero de 2000. Pag 34-42

alarmante, que ni siquiera la política monetaria puede hacer frente a este tipo de problemas, ¿cual puede ser la mejor solución? La respuesta de Keynes fue contundente, el Estado debe hacer lo que los particulares no hacen en situaciones especiales como esas: GASTAR. Cuando la política monetaria es inoperante, la Política Fiscal, por ejemplo a través del Gasto de recursos del Estado para construcción de infraestructura puede recuperar el gasto que se había esterilizado y consiguientemente reactivar la actividad económica<sup>82</sup>.

Este último planteamiento es la piedra angular del pensamiento keynesiano, el Estado debe intervenir dentro de una economía, cuando las cosas no marchan bien, y debe procurar vigilar las acciones de los individuos cuando las cosas dentro de una sociedad marchan normales. La responsabilidad del Estado por la tanto es mayor y abarca las diferentes ramas de la sociedad. El Estado debe tomar decisiones de tipo colectivo que beneficien a toda la sociedad y no solo a unos pocos miembros de la misma, Keynes lo manifiesta de la siguiente manera: *“Debemos tender a separar aquellos servicios que son técnicamente sociales de aquellos que son técnicamente individuales. La Agenda del Estado más importante no se refiere a aquellas actividades que los individuos privados ya están desarrollando, sino a aquellas funciones que caen fuera de la esfera del individuo, aquellas decisiones que nadie toma si el Estado no lo hace. Lo importante para el gobierno no es hacer cosas que ya están haciendo los individuos, y hacerlas un poco mejor o un poco peor, sino hacer aquellas cosas que en la actualidad no se hacen en absoluto.”*<sup>83</sup>

Entonces, un Estado debe propender por realizar aquellas acciones que busquen el bien colectivo, por ejemplo controlar el elevado índice de desempleo en una territorio, evitar una alta inflación, garantizar normas y reglamentos a las acciones realizadas por los particulares, sobre todo, aquellos motivados a obtener dinero a través de las diferentes ramas productivas de la nación, para que no atenten con intereses de otras personas que son impulsadas por otro tipo de motivos y realicen trastornos irremediables a la estructura del

---

<sup>82</sup> Ibid., Vendiendo Prosperidad. Pag.34-42

<sup>83</sup> KEYNES, John Maynard, El Final del Laissez-Faire, 1926, IV Capitulo, disponible en: <http://www.eumed.net/cursecon/textos/keynes/final.htm>

mercado de una sociedad, o sea, evitar el origen de monopolios, monopsonios y diversos casos que impiden la eficiente distribución de los recursos y se aprovecha de las debilidades de los menos aptos, dentro del darwinismo planteado por el Laissez-faire.

Todas las formas en como se representa un Estado, son entidades capaces de garantizar y remediar los diferentes problemas que presenta una sociedad de mercado, por ejemplo, Keynes asegura dentro de su discurso de el final del Laissez-faire<sup>84</sup>, que el nivel de empleo de los factores en una economía puede ser mantenido siempre y cuando, exista una institución que se haga cargo, o que genere un marco legal para el control del dinero y el crédito en una sociedad. Keynes, no hace sino alusión a la figura del Banco Central; A pesar de que este tipo de institución es independiente en la toma de decisiones y no se liga a los intereses de poder de un gobierno, si reconoce a esta institución como un representante del Estado que puede jugar vital importancia en el buen desenvolvimiento de la producción, el consumo y el empleo dentro de un país, región o territorio determinado.

De igual forma Keynes considera relevantes las política direccionadas por el Estado de una nación, que influyan dentro del comportamiento de una población hacia el consumo, o que propicien diferentes niveles de producción que permitan preservar una tasa de desempleo menor, o sea en términos un poco más técnicos, que la demanda efectiva, o la cantidad de bienes y servicios que se adquieren en el mercado por parte de los individuos, se eleve o permanezca constante ante la oferta, esta última representada por la producción de bienes y servicios generalmente realizada por empresas individuales. Esta afirmación implica que el Estado debe realizar una función muy importante: evitar que exista fenómenos de sobreproducción dentro de una economía, que comúnmente conducen a mayor desempleo de los factores productivos<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> Ibid., El Final del Laissez-Faire, 1926, IV Capitulo: Sobre la Agenda del Estado, disponible en: <http://www.eumed.net/cursecon/textos/keynes/final.htm>

<sup>85</sup> Op Cit., Teoría de la Ocupación el Interés y el Dinero. Libro I. Capitulo 3. El principio de la demanda efectiva.

Keynes reconoce que dentro del Estado existen 3 herramientas importantes o políticas que pueden permitir el buen desempeño económico de una sociedad: a) La Política Fiscal b) La Política Monetaria c) La Política Cambiaria. Keynes destaca las dos primeras como las más importantes, aunque en algunos casos (Crisis 1929-1933), la Política monetaria resulta inocua, lo que permite dar un papel muy activo al Gasto público. Así Keynes está de acuerdo con los déficit fiscales de un Estado Central, ya que este gasto aumentara la demanda, lo que posteriormente estimulará la producción, el empleo y generar una mayor base tributaria para que el Estado nuevamente pueda recuperar los recursos que gastó<sup>86</sup>.

De este manera, Keynes asegura que el Estado juega un rol activo dentro de la una Economía, las políticas liberales y la los planteamientos de la Filosofía del laissez faire quedan por lo tanto relegados, el interés individual, es capaz de garantizar bienestar general, siempre y cuando, este sea estimulado y controlado por el Estado.

Las ideas de Keynes, revolucionaron las concepciones existentes sobre el funcionamiento de las relaciones económicas, y posibilitaron una mayor interacción del Estado en las diferentes relaciones comerciales con la sociedad. Keynes afirma, que el Estado es aquel ente que posibilita reducir el grado de incertidumbre en materia de inversión y acciones comerciales, asimismo procura un mayor y sostenido crecimiento económico que garantice el pleno empleo, y posibilite reducir la diferencia entre las clases ricas y pobres, con ayuda del suministro de servicios básicos como la salud y educación, para que la población vulnerable tenga mayores oportunidades de mejorar sus condiciones de vida hacia el futuro.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> Op Cit., Vendiendo prosperidad. Ediciones Ariel. Pag 41-42

<sup>87</sup> Escrito Anónimo. EL ESTADO DE BIENESTAR. LIBERTAD Y ALIENACIÓN EN LAS SOCIEDADES TECNIFICADAS  
[http://www.educajob.com/xmoned/temarios\\_elaborados/filosofia/EI%20Estado%20de%20bienestar.htm](http://www.educajob.com/xmoned/temarios_elaborados/filosofia/EI%20Estado%20de%20bienestar.htm)

## **Autores Contemporáneos**

A partir de las escuelas antes mencionadas, han surgido una gran cantidad de vertientes económicas y muchos economistas talentosos suscritas a las mismas, algunos se consideran Postkeynesianos, Neomarxistas, Monetaristas, Economistas alternativos y Economistas de la Oferta, esta última escuela, es respaldada en su mayoría por muchos de los últimos premios Nóbel de economía. En este apartado, damos una visión aproximada del pensamiento de algunos de estos autores contemporáneos, sobre el papel del Estado en la economía y la forma en como este debe administrar sus recursos. Los autores expuestos dentro de esta sección son: Milton Friedman, Joseph Stiglitz y Manfred Max-Neef.

Milton Friedman es conocido como uno de los grandes defensores de un mercado libre y sin restricciones, su legado teórico, permitió brindar mayor autonomía a las economías y no depender excesivamente de la ayuda que suministra el Estado. Dentro de sus obras una de las más influyentes son *Capitalismo y Libertad*,<sup>88</sup> donde Friedman vislumbra como es el comportamiento de una sociedad libre, sin restricciones, en el que el interés particular será el motor que condicione el beneficio colectivo. Prácticamente en toda la obra Friedman, resalta las funciones principales que debe realizar el Estado, y sustenta como una economía de libre mercado es la que ayuda a la una asignación óptima de recursos.

Friedman en su libro, empieza con una de las frases más celebres de los personajes políticos más influyentes: *“No preguntes que América puede hacer por ti, sino preguntante que puedes hacer tú por América”*<sup>89</sup> la celebre proposición que inmortalizo al ex-presidente de los Estados Unidos John F. Kennedy durante uno de sus discursos. Para Friedman esta frase es el mejor ejemplo de cómo una sociedad libre debe funcionar en una economía de mercado. Ningún texto teórico o discurso expresa mejor el principio fundamental en como funciona el sistema capitalista moderno, Adam Smith lo denominó la mano invisible, Quesnay la magia, aunque Kennedy lo expreso de una manera más simple y concreta,

---

<sup>88</sup> FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo y Libertad*. 1966. Versión en Español, por Alfredo Lueje. Ediciones RIALP S.A. Madrid.

<sup>89</sup> *Ibid.*, *Capitalismo y Libertad*. Introducción.

motivo a la sociedad americana, a buscar la libertad, expandir la democracia y evitar la opresión en todas las relaciones sociales.

Friedman observa como aquella frase que rige la nueva sociedad, la sociedad de libertad no tiene nada de paternalista, sobre todo en lo que se refiere en la relación entre Estado y ciudadanos, de igual manera Friedman, demuestra su admiración a la frase al provenir de un personaje político, que generalmente recurren a discursos populistas para obtener poder y dinero. De acuerdo a la interpretación que hace Friedman sobre el pasaje, el hombre libre y por lo tanto la sociedad libre es aquella que *“considera al gobierno como un medio, instrumento, ni confesor de favores y regales, ni dueño o dios al que haya que alabar y servir ciegamente.”*<sup>90</sup>

Friedman recalca que la felicidad de los individuos y por lo tanto de la sociedad, radica en que exista libertad política y libertad económica. La libertad económica, es un paso fundamental para adquirir la libertad política, pero no toda libertad económica, implica la obtención de la libertad política. Para ello Friedman cita diferentes ejemplos, entre ellos el más conveniente para explicar lo anteriormente expuesto es la situación de países como el Japón antes de la Segunda Guerra Mundial y Alemania Nazi durante esa guerra. Ambos países concentraban su función económica a través del ejercicio de la empresa privada y el intercambio entre los individuos, pero las condiciones de vida para la población que vivió en aquellos países durante ese periodo era miserable, todas sus actividades eran controladas de tal manera que deban satisfacer las diferentes condiciones y reglas impuestas por estos gobiernos fascistas totalitarios.<sup>91</sup>

Pero la libertad económica a través del capitalismo competitivo es un factor de gran importancia para conseguir la libertad política, Friedman resume su explicación diciendo que cada individuo realiza actividades con el fin de garantizar o proveer bienes o servicios que puedan necesitar otras personas, pero lo interesante del intercambio es que es un

---

<sup>90</sup> Op. Cit., Capitalismo y Libertad. Introducción.

<sup>91</sup> Ibid., Capitalismo y Libertad. Pag 23-25

mecanismo que no obliga a las personas a adquirir todo lo que esta disponible en el mismo, la persona es por lo tanto políticamente libre al tener la opción de elegir que le gusta para poder satisfacer sus necesidades.<sup>92</sup>

Después de hacer una notable disertación de lo que es un hombre libre y una sociedad libre, establece la primera función que debe realizar el Estado en estas sociedades, primero, es vital que este proteja sin vacilar, la libertad de los ciudadanos de una nación contra “*enemigos tanto de puertas a fuera como de puertas a dentro*”<sup>93</sup> esta frase establece que enemigo de la libertad no únicamente es un país o Estado-Nación que vaya a conquistar y agredir a otro con el fin de dominio, control político y económico, también los enemigos de la libertad provienen de adentro de una misma sociedad, en donde un individuo o individuos tienen la posibilidad de controlar el imperio de la ley y por lo tanto, restringir las acciones de otros y legislar para su propio beneficio. Posteriormente el Estado debe hacer cumplir los contratos privados, fomentar los mercados competitivos y establecer la ley y orden<sup>94</sup>.

De Igual forma, Friedman asegura que el poder del Estado debe ser disperso, o sea, que este no se concentre en su totalidad, en el gobierno central, sino que tenga la posibilidad de fraccionarse para que pueda atender a las diferentes regiones que componen un país y al mismo tiempo, estos gobiernos regionales deban fragmentarse en administraciones públicas locales, para que el Estado tenga la posibilidad de conocer las diversas necesidades que padece una población y las pueda atender de manera más directa, especializada y eficiente.

Friedman manifiesta que no todas las acciones que realizan los individuos a través del mercado logran el beneficio colectivo y si se dispone del mismo, los costos sociales son tan altos que en este caso es preferible que se recurran a medidas políticas o de intervención. El Estado por lo tanto debe actuar como arbitro y garante de reglas y leyes, la sociedad libre es de alguna manera comparable a un equipo dentro de un juego deportivo determinado. En

---

<sup>92</sup> Op. Cit., Capitalismo y Libertad. Pag 28

<sup>93</sup> Ibid., Capitalismo y Libertad. Pag 28.

<sup>94</sup> Ibid., Capitalismo y Libertad. Introducción.

una selección de fútbol los individuos juegan, en primer lugar para demostrar sus capacidades y dar a conocer sus aptitudes, de la misma manera, los jugadores de un mismo equipo cooperan entre sí, para obtener una victoria, sin embargo, estos desempeñan sus actividades dentro de un marco normativo o reglamentario que todos cumplen y que es aceptado por unanimidad.

Dentro de una sociedad, el comportamiento de los Individuos para Friedman, prácticamente es idéntico a un juego deportivo, en donde los individuos a través de la libre elección logran la mayor satisfacción. Aunque, ¿hasta que punto esa libertad es buena? se pregunta Friedman, o sea, para un empresa por ejemplo, es libre entrar en mercados inexplorados para obtener oportunidades de rentabilidad y competir a los precios que están establecidos, aunque también es libre para la esta, incurrir dentro de un sector de la economía, disminuyendo los precios de sus productos con respecto a los de sus competidores con el propósito de obtener cuotas dentro del sector. También, la empresa es libre para fusionarse con otras y poder fijar niveles de producción y compartir ganancias, o realizar acuerdos que respeten sus intereses. Durante un juego o partido de fútbol, los jugadores no pueden realizar pactos entre si para remeter de manera violenta al equipo adverso, los jugadores tampoco pueden agredir a los del equipo contrario, o no pueden realizar jugadas fuera de línea, debido a la existencia de una persona encargada de hacerlas cumplir, en este caso el árbitro o referí.

Entonces dentro de la sociedad capitalista o de libre mercado, el Estado es aquel que garantiza un marco legal y constitucional donde los diferentes individuos puedan “jugar” o interactuar sin causarse perjuicios, cualquiera que no respete estas reglas, debe ser castigado severamente por las instituciones a cargo del Estado. Igualmente a través de esta normatividad, el Estado debe prever el derecho de propiedad a los individuos, este último se ha convertido una forma de establecer identidad y límites al abuso de la libertad de otros

en nuestra sociedad Capitalista. La propiedad se ha convertido en un derecho per-sé que prácticamente se ha llegado a desconocer el proceso histórico en como fue concebido.<sup>95</sup>

A la par, Friedman también sostiene que el Estado debe hacerse cargo del manejo del dinero dentro de un Estado-Nación, esta variable es de tan difícil control para los particulares que necesariamente debe existir un ente superior encargado de su creación o acuñación y regular su valor con monedas extranjeras, esto permite que las transacciones de libre cambio dentro de la comunidad respondan de manera fluida y no repercuta en el buen funcionamiento económico.

El Estado también debe controlar los llamados efectos de vecindad,<sup>96</sup> los cuales perjudican el bienestar de los individuos, debido a decisiones realizadas por otros agentes que posiblemente resultan de gran beneficio para ellos; el ejemplo típico de un efecto de vecindad es la contaminación de un río. La población que habita alrededor de un río contaminado no va estar muy feliz, debido primero a los diferentes olores que puede emanar el mismo generando una contaminación olfativa, seguidamente, si la población se abastase de agua a través del río, la contaminación del mismo implicara enfermedades de difícil control, como el caso de infecciones digestivas enfermedades de la piel y en el caso más extremo efectos de cáncer. En este tipo de circunstancias el Estado puede jugar un papel muy importante para ayudar a la comunidad, en el ejemplo del río contaminado, este puede encargarse de estudios y purificaciones para brindar nuevamente su salubridad, no obstante, Friedman afirma, que al remediar este tipo de males es bueno conocer si los efectos de vecindad creados por la intervención Estatal resultan ser menos perjudiciales que los existentes. Aunque el caso de la contaminación de un río, en realidad no tiene ningún tipo de comparación y precio, debido a la destrucción de vidas y habitas naturales.

Aunque todas las acciones del Estado para Friedman, no van a ser las mismas durante largos periodos de tiempo, es cierto que en ocasiones este garantiza la distribución del

---

<sup>95</sup> Op. Cit., Capitalismo y Libertad. Pag 42

<sup>96</sup> Ibid. Capitalismo y Libertad. Pag 50-51

ingreso de personas ricas a pobres, pero dependiendo de quien esta en el poder. Si únicamente unos pocos llegan a tener el privilegio de realizar políticas que controlen el funcionamiento de una sociedad, generalmente tienden a legislar para sus propios intereses, relegando la atención de necesidades a los demás individuos y con el tiempo el ejercicio del poder por lo general tendera a hacer más daño que bien a una comunidad.

Dentro de las políticas que Friedman rechaza con relación a la intervención del Estado están las siguientes: el Estado no debe brindar ningún tipo de auxilios y asistencia benéfica a aquellos con bajo ingresos. Para Friedman, estos son gastos onerosos los cuales solamente benefician un cierto grupo de burócratas que están a cargo de realizar este tipo de inscripciones y control de documentos para dar respaldo a los subsidios. Estos mecanismos para Friedman, lo que únicamente generan es que la tasa de desempleo no reduzca con el paso de tiempo.

Igualmente el Estado sobre todo el americano, no puede seguir dando restricciones y subsidios a la producción agrícola, ello implica que aquellos agentes que participan de las actividades agrícolas con el tiempo se vean ineficientes y poco productivos. Las restricciones y los subsidios otorgados a la producción agrícola lo que únicamente hace es desperdiciar el dinero aportado por los contribuyentes y no generan ningún tipo de beneficio. Con respecto el tema de la protección comercial, Friedman asegura que aquellas medidas de política arancelaria adoptadas por las diferentes naciones, con el supuesto ánimo de proteger la industria nacional, lo único que genera es barreras y restricciones a la libertad para los individuos para escoger nuevos productos, los cuales pueden ser más baratos y más llamativos, en otro sentido, la protección comercial lo único que beneficia son intereses particulares que pretenden preservar el monopolio de las actividades que realizan dentro de su mercado nacional.<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> HISTORIA DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO. Encontrado en <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/eco/friedman-1.htm>

Por último Milton Friedman acusa las políticas realizadas por un Estado a favorecer los sindicatos y establecer salarios, ya que considera a estas acciones como erróneas en una economía liberal. Las prebendas recibidas por un sindicato por parte del Estado generalmente favorecen los intereses de esos grupos y no los del grueso que constituyen la clase obrera. Los sindicatos a través de su influencia establecen salarios que deben cobrarse dentro de un sector económico en particular, este establecimiento salarial, lo único que conduce es una reducción de la oferta laboral en ese sector debido a que existían personas interesadas en trabajar en aquellas actividades por un menor salario. Friedman, asegura que el mercado es el único capaz de establecer salarios justos en las diferentes ramas de la producción, los salarios aumentan a medida que las empresas compiten entre si para buscar mano de obra calificada, dependiendo de las características de las entidades.<sup>98</sup>

Por otra parte, Joseph Stiglitz dentro de su obra, “El Malestar en la Globalización” esboza los papeles del Estado en una comunidad y trata de analizar los diferentes problemas que padecen los países en desarrollo. Stiglitz considera la interacción entre Estado y mercado como los pilares que posibilitan el desarrollo económico. Al inicio de su libro (en el prefacio), Stiglitz plantea con claridad su posición, afirmando: “... *traté de fraguar una filosofía y una política económica que vieran a la Administración y a los mercados como complementarios, como socios, y que reconocieran que si los mercados son el centro de la economía, el estado ha de cumplir un papel importante, aunque limitado. Yo había estudiado los fallos tanto del Mercado como del estado, y no era tan ingenuo como para fantasear con que el estado podía remediar todos los fallos del mercado, ni tan bobo como para creer que los mercados resolvían por sí mismos todos los problemas sociales*”<sup>99</sup>.

En otras palabras, Stiglitz considera que el mercado es más importante que el Estado, el Estado tiene un papel muy importante que desempeñar, aunque limitado; la relación entre mercado y Estado ha de ser complementaria y la necesidad de “reinventar el Estado” es

---

<sup>98</sup> Op. Cit., HISTORIA DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO.

<sup>99</sup> STIGLITZ, Joseph. El Malestar en la Globalización. Editorial Suma de Letras. Madrid. 2003.

imperiosa, dado que se le ha desprestigiado, se le ha satanizado, lo que ha conducido a minimizar su papel.

Insiste Stiglitz, en que el Estado, con mucha frecuencia, gasta mucha energía haciendo cosas que no debería llevar a cabo. Sin embargo, la interacción del Estado con el mercado es indispensable desde varios puntos de vista, tales como: las redes de seguridad, el marco regulatorio, la promoción de la competencia, el nivel de la demanda efectiva y la creación de empleo. El mercado por sí solo no puede hacer frente a este tipo de tareas y mucho menos cuando se trata de promover la justicia social y de proteger el medio ambiente. Según Stiglitz, los países que han logrado avanzar, la intervención del Estado ha representado un elemento clave.

Stiglitz insiste en que aun cuando el Estado disponga de información incompleta (en cantidad y calidad), siempre podrá adoptar medidas de política económica para mejorar la eficiencia del mercado. Stiglitz, considera que las ineficiencias del mercado son muy significativas y las del Estado de poca monta, ve al mercado como causante de los males y calamidades (pobreza, desigualdad, entre otros) y al Estado como la razón de los beneficios como el desarrollo económico, justicia social, democracia, estabilidad económica, entre otros.

La intervención del Estado en la economía, generalmente, busca alguno de los tres objetivos según Stiglitz:<sup>100</sup>

- 1) Crear las condiciones necesarias para el funcionamiento adecuado de los mercados.
- 2) Corregir resultados o consecuencias del funcionamiento de los mercados considerados inconvenientes o indeseables.
- 3) Lograr ciertas cosas que el mercado por sí mismo no puede alcanzar, debido a ciertas economías externas o de aglomeración, así como el suministro de algunos bienes públicos.

---

<sup>100</sup> Op Cit., El Malestar en la Globalización. Pag. 219-220.

Aunque para Stiglitz existen unos aspectos que deben tenerse siempre presentes. Primero, no toda deficiencia del mercado amerita la intervención del Estado. Debe hacerse un análisis para comparar los costos de la intervención con los beneficios previstos. Segundo, la intervención del Estado en muchos casos ha empeorado la situación del paciente en lugar de mejorarla.<sup>101</sup> Las dificultades para que el Estado pueda cumplir a cabalidad y coronar con éxito sus intervenciones sobre todo en los países en desarrollo se deben a varias razones, entre ellas Stiglitz enumera las siguientes a lo largo de su obra: En un país subdesarrollado, el Estado padece de la ineficiencia propia del nivel de desarrollo existente en un país, o sea, el Estado Colombiano, no es igualmente de fuerte y avanzado que el Estadounidense. El Estado no dispone de suficiente información, ni del personal capacitado; no existe tampoco la organización institucional y jurídica necesaria. Además, con frecuencia, la corrupción prevalece<sup>102</sup>.

Al hacer un análisis del Estado en los países subdesarrollados, Stiglitz afirma que el Estado es controlado por grupos de interés particulares. Todo ellos, desean posesionarse del Estado para favorecer sus propios intereses. El Estado deja de actuar teniendo en la mira los intereses generales de la sociedad, y trata de favorecer a determinados intereses particulares. Se llega de esta manera al Estado devastador: explotar a ciertos grupos para beneficiar a otros, otorgándoles rentas, subsidios, protección, etc. En un país subdesarrollado, con frecuencia, la burocracia estatal tiene su propia “agenda”, la cual no concuerda con los intereses de la población. A la burocracia estatal le interesa acumular poder, como base para avanzar en su *status* social y consolidar cierto nivel económico.<sup>103</sup>

Sin embargo existe una visión actual mucho más consiente y humana sobre el desarrollo económico, modo de pensar que se encuentra personificado por el economista chileno Manfred Max-Neef. Según Max-Neef Existe una profunda crisis en lo económico, lo social, lo político y cultural que abate al mundo y especialmente a América Latina. En lo político,

---

<sup>101</sup> Op Cit., El malestar en la globalización. Pag. 234-260

<sup>102</sup> Ibid., El Malestar en la Globalización. Pag. 262-270

<sup>103</sup> Ibid., EL Malestar en la Globalización Pag.262-270

la crisis se ve agudizada por la ineficacia de las instituciones políticas representativas frente a la acción de las elites de poder financiero y la burocracia pública. En lo social, la creciente fragmentación de identidades socioculturales, la falta de integración y comunicación entre movimientos sociales, la creciente exclusión social y política y el empobrecimiento de grandes masas, han hecho inmanejables los conflictos de las sociedades. En lo económico, el sistema sufre actualmente cambios profundos, sintetizando en la globalización de la economía, el auge del capital financiero, la crisis del Estado de Bienestar, la creciente participación del complejo militar en la vida económica de los países, y los múltiples efectos de las sucesivas oleadas tecnológicas en los patrones de producción y consumo.<sup>104</sup>

Esta crisis no es un fenómeno coyuntural, por lo que el autor considera necesario plantearse alternativas imaginativas pero viables, para cambiar los modelos de exportación primaria y importación de capitales foráneos los cuales no han aportado soluciones adecuadas a los problemas de la sociedad y concretamente la Latinoamericana.

Para Max Neef el papel del Estado se debe delimitar en fomentar una democracia real con participación y protagonismo de la gente, al indicar que el : *“Estado requiere, por nuevos mecanismos institucionales capaces de conciliar participación con heterogeneidad, formas más activas de representatividad y mayor receptividad en cada una de las instancias públicas.”*<sup>105</sup> Sin embargo, el autor no se centra tanto en la definición del modelo de Estado, sino en las exigencias y planteamientos que pueden hacerse desde la sociedad civil a este Organismo. El rol que debe cumplir el Estado es ser estimulador de soluciones creativas desde abajo, congruentes con las aspiraciones de las personas.

Para Max Neef el Estado es un agente que impulsa estos procesos de participación en la esfera nacional a partir de la esfera local. Un desarrollo orientado hacia la satisfacción de las necesidades humanas no puede, implantarse desde arriba hacia abajo, es decir que no se

---

<sup>104</sup> MAX NEEF, Manfred. HOPENHAYN, Martín. ELIZALDE, Antonio. Desarrollo a Escala Humana, una opción para el futuro. Editoriales Nordan, Montevideo, 1993. Pág. 24.

<sup>105</sup> Ibid., Desarrollo a Escala Humana. Pág. 33.

lo debe imponer por ley. Este debe crearse directamente de las acciones, pretensiones y de la conciencia creativa y crítica de los propios actores sociales. Max-Neef se plantea el importante problema que implica el vínculo entre la sociedad civil y el Estado, es decir, de cuáles son, pueden y deben ser las relaciones sociedad civil y Estado en un nuevo esquema de desarrollo.

Para Max-Neef el punto de partida es asumir el papel de introducir cambios estructurales en las relaciones de la sociedad civil y el Estado. Es poco realista menospreciar el papel que debe jugar el Estado en las tareas de planificación y asignación de recursos. Por tanto, plantea la necesidad de que el Estado modifique ciertos planteamientos que deben apuntar hacia su propia democratización como una apertura a la participación de diferentes agentes en los procesos de toma de decisiones, a la vez que desempeñe una función de arbitraje o vigilancia para evitar la distorsión de los proyectos de auto dependencia en los ámbitos locales. En Palabras de Max-Neef “(...) *el Estado deberá desempeñar un papel fundamental abriendo espacios de participación a distintos actores sociales, a fin de evitar que, a través de la reproducción de mecanismos de explotación y de coerción, se consoliden proyectos autónomos perversos que atenten contra la multiplicidad y diversidad que se pretende reforzar*”<sup>106</sup>.

Para Max Neef, es importante todo lo relacionado al conocimiento, en sus facetas de investigación, divulgación y formación además este debe desempeñar una función central en la construcción del Desarrollo a Escala Humana. Max-Neef propone la creación de bases de datos que permitan medir y evaluar los avances relevantes para esta concepción del desarrollo, impulsando la participación popular en los sistemas de producción de información, generando metodologías adecuadas que fomenten las técnicas de autodiagnóstico comunitario. Esto requeriría de ciertos cambios, como la modificación de los currículos de enseñanza en los centros de educación superior; la mejora de los programas de formación de adultos; la capacitación de promotores de desarrollo; programas de postgrado, investigación y docencia que fueran incorporando experiencias y reflexiones

---

<sup>106</sup> Op. Cit., Desarrollo a Escala Humana. Pág. 93.

sobre otras formas de desarrollo; la formación de una red de centros de investigación y capacitación estrechamente relacionados y vinculados con un nuevo paradigma.<sup>107</sup>

### **1.7.1.3. Generalidades Teóricas Sobre Los Procesos De Reestructuración Organizacional**

La reestructuración organizativa tuvo su origen en la empresa privada con fines de lucro para finales de la década de los setentas y comienzos de los ochenta, principalmente por los grandes consorcios Estadounidenses, con el ánimo de mantener la competencia con empresas foráneas especialmente con aquellas provenientes del Japón, donde se realizó una generalización de la reducción del personal y la flexibilización de ciertas obligaciones que mantenían los empresarios con los obreros.

El nuevo paradigma de organización ya no se centraba en un monstruo corporativo que tenga bajo su dominio una gran cantidad de empleados que participen en el proceso productivo, la tendencia se torno a hacer una empresa más dinámica, pequeña y eficiente donde los gastos realizados por la misma se centren en más inversión para aumentar la productividad y menos en la burocracia con el ánimo de que los flujos de información atraviesen toda la organización en el menor tiempo posible y con la mayor precisión necesaria, para de esta manera, poder especializarse dentro de una rama productiva o industria y ser competitivos.<sup>108</sup>

Con el ánimo de trasladar los buenos resultados obtenidos por las reformas administrativas corporativas con mecanismos como el Downsizing (Reducción del Tamaño empresarial) o Refocusing (Reorientación de actividades)<sup>109</sup> se pensó tomar algunas ideas de lo adelantado por el sector privado con el ánimo de reorientar las funciones del sector público y concretamente las entidades descentralizadas del gobierno central. La adaptación de estos

---

<sup>107</sup> Ibid., Desarrollo a Escala Humana. Pág. 100.

<sup>108</sup> LORENTE, José D. Vicente. GONZÁLEZ, Isabel Suárez. Decisiones de reestructuración organizativa en la gran empresa española durante la década de los noventa. Universidad de Salamanca. Julio de 2000. Pag 3 encontrado en: [www3.uva.es/empresa/uploads/dt07\\_00.pdf](http://www3.uva.es/empresa/uploads/dt07_00.pdf)

<sup>109</sup> Op. Cit. Isabel Suárez González, José D. Vicente Lorente. Pag 5

modelos al sector público fue la etapa inicial que el nuevo modelo liberal de desarrollo empezó a dar las soluciones a las diferentes dificultades presentadas por las concepciones Keynesianas de intervención estatal. El nuevo paradigma no pone en tela de juicio la intervención del Estado en la economía, sino de que manera y a través de que mecanismos el Estado esta interviniendo dentro de una economía de mercado.

Por lo tanto se esperaba que la administración pública también sea eficiente y provechosa en el uso de los recursos y que fundamente diferentes procesos de productivos, académicos y comerciales con el propósito de generar mayor desarrollo económico, pero para lograr todo ello era necesario, gastar menos, contratar gente altamente experta para la resolución de conflictos y problemas y poder trabajar con el ánimo de cumplir objetivos. De esta manera, el Estado sufre su proceso de cambio y reorganización para cumplir con las metas propuestas.

Entre las opciones más acordes para implementar procesos de cambio en las administraciones públicas se optó por brindar a la explotación de entidades privadas aquellas mercados donde el Estado es ineficiente o no cuenta con las capacidades tecnológicas, investigativas y científicas para incursionar en aquellos negocios, surge de esta forma la privatización como opción acorde para posibilitar la eficiencia en la prestación de servicios y la posibilidad que tanto los gobiernos descentralizados como centrales se focalicen más en cumplir sus funciones. Entre las opciones de reorganización también se encuentra los procesos de reducción de personal de perfiles innecesarios para las diferentes actividades funciones y responsabilidades que están bajo la responsabilidad de la institución pública esto también se lo conoce con el nombre de la administración de personal público.

#### **1.7.1.4 La Privatización**

La privatización se ha convertido en un tema muy controversial en los últimos años, la primera introducción del término se realizó en 1983, donde se la denominó como la función

de “Que un negocio o empresa de control público pase a ser de control privado,”<sup>110</sup> Sin embargo, el término tiene una mayor profundidad en su significado y lo que pretende es repensar las diferentes formas en como pueden ser solventadas las necesidades que padece una sociedad con mecanismos diferentes a las ayudas brindadas por el Estado y a al mismo tiempo, ayuda a examinar cuales deben ser los verdaderos propósitos y tareas que debe realizar la administración pública.

Muchos afirman que este proceso es la forma en retroceder al antiguo y desinteresado Estado, que no garantiza oportunidad para los pobres o viejos y solo apuesta a los más aptos o mejores dentro de los negocios para que compitan en el mercado. No obstante si este proceso se realiza de manera adecuada, resulta ser mucho más beneficioso que el Estado benefactor y menos costosa para la población. Por ejemplo los costos para que el Estado tenga un supermercado con el propósito de brindar alimento a aquellos desempleados o el de tener una oficina especializada para que únicamente se oriente a barrer las calles son enormes y al mismo tiempo producen ineficiencia en la operatividad del Estado.

Una solución para que el Estado no lo haga todo es por lo tanto que este sea capaz de contratar por otros medios los diferentes servicios que piensa realizar, por ejemplo, en el caso del supermercado, al Estado le correspondería tener a su cargo el personal de caja, seguridad limpieza y revisión de los productos, debe pagar los servicios públicos y hacer otro tipo de inversiones para evitar que el supermercado entre en inoperatividad, aunque mantener un supermercado es una acción buena que hace el Estado para la población menos favorecida, es una actividad inoportuna y poco relevante para generar desarrollo económico, ya que al realizar este tipo de Gasto descuida destinación de recursos que pueden ser orientados a incrementar la seguridad sanitaria de la población, mejorar la educación básica, brindar agua potable o dar mayor estabilidad al sistema de pensiones nacional, de esta manera, es más eficiente que el Estado contrate el servicio que puede

---

<sup>110</sup> SAVAS, E.S. Privatization. The Key to better Government. Baruch Collage. City University of New York. 1987. Chatman New Jersey 07928. Pag 3.

prestar una empresa privada en el suministro y abastecimiento de alimentos a la población vulnerable<sup>111</sup>.

Según E.S. Savas uno de los teóricos fundamentales del proceso de Privatización en Estados Unidos y en el mundo, afirma que existen diferentes fuerzas que impulsan a realizar privatizaciones, entre ellas se encuentran: El movimiento Pragmático, El movimiento Ideológico, El movimiento Comercial y por último se encuentra El movimiento Populista. Los que conforman el grupo pragmático son aquellos que quieren cambio hacia un mejor y más eficiente gobierno, en un sentido microeconómico en el cual se relaciona mucho con la productividad y la reducción de costos; por otra parte los que creen que es necesario una reducción en el gobierno dentro de la actividad económica son aquellos que conforman el movimiento de privatización direccionada con la ideología, para ellos el mercado es un mecanismo que no obliga a ninguno a ser parte del mismo y donde el ánimo de superación y distinción son los motores que pueden garantizar el desarrollo y crecimiento económico. En el sentido del movimiento comercial, estos buscan una mayor privatización con el objetivo de incurrir en otras actividades en las cuales el Estado era el único autorizado en explotar pero por diferentes investigaciones, estudios y evaluaciones se llegó a comprobar que no era lo suficientemente eficiente para responder a las necesidades del mercado, mientras que la privatización populista se orienta en que la gente debe empoderarse y apreciar sus capacidades para realizar diferentes actividades por ellos mismos.<sup>112</sup>

Cuando un Estado se sumerge dentro del proceso de privatización, alguno de estos movimientos debe ser el que más ejerce presión sobre la reforma o recomposición de los aparatos gubernamentales, según E.S. Savas, si el Estado esta buscando evitar prejuicios a la ciudadanía ante el incremento incesante de los impuestos y además que a pesar de las medidas tomadas por aumentos tributarios los gobiernos sean centrales o descentralizados no pueden mantener un equilibrio fiscal e incurren en déficit, la privatización que esta

---

<sup>111</sup> Op. Cit, E.S. Savas. Pag 3.

<sup>112</sup> Op Cit., E.S. Savas. Pag 4.

tomando el Estado para mejorar la relación costo-beneficio es direccionada bajo el movimiento pragmático de eficiencia. Por lo tanto, es necesario que el sector privado se encargue de hacer ciertas actividades lo que permite recortar Gastos de funcionamiento, sin embargo otra de las soluciones ante la problemática de la ineficiencia Costo-beneficio también puede ser superada si la productividad del trabajo público aumenta de acuerdo a sus ingresos<sup>113</sup>.

Lastimosamente el aumento de la productividad de los trabajadores productivos es poco probable que se genere ya que las remuneraciones usualmente son estáticas y buenas especialmente en gobiernos subdesarrollados, lo que no impulsa a los funcionarios a realizar actividades extras o especiales, además no ven intención o motivación para tomar cursos de capacitación ya que la razón Beneficio-costos para lo empleados no es favorable, en otras palabras una capacitación la ven como un costo al sacrificar más tiempo libre para dedicarse a otra actividad o al cuidado de su familia, además que estas diligencias de mayor entrenamiento o capacitación generalmente no se traducen en un aumento en el salario que devengan.

Si el proceso de privatización del Estado es liderado por la frase “Deja la persecución y mantente fuera de nuestros bolsillos” es una privatización la cual esta orientada más que por la practica económica cuantificable por razones meramente ideológicas. Aquellas personas que observan que el gobierno esta ejerciendo las diferentes actividades de una sociedad al grado tal que inspecciona cuantas personas viven en una casa, se ve como un acto de aprehensión de la libertad y por lo tanto un mayor debilitamiento de la democracia<sup>114</sup>. Cuando existe una extensiva presencia del Estado en diferentes actividades, es muy posible que las personas encargadas de su funcionamiento conviertan a la entidad en un medio para ejercer la coerción, tiranía y aprensión del hombre, sobre todo la fuerza recaerá en aquellas capas sociales menos favorecidas. Al mismo tiempo que las libertades están siendo oprimidas, ello afecta que el nivel de productividad y por lo tanto de eficiencia

---

<sup>113</sup> Ibid., E.S. Savas. Pag 5.

<sup>114</sup> Op. Cit., E.S. Savas Pag 7

desminuya dentro de una sociedad, por la razón de que producir o no producir significará hacer lo mismo pues el producto no se destinara al disfrute de las necesidades individuales o colectivas sino para saciar los caprichos de los gobernantes del Estado, un ejemplo muy importante de ello fue la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Por otra parte, existe la privatización realizada a través de presiones comerciales la cual es justificada afirmando que el Estado a través del gobierno gasta demasiado dinero sobre todo en funcionarios para que la realización de actividades simples como la mecanografía, el mantenimiento de edificios, el mantenimiento de los barcos, aviones o recogiendo y barriendo las calles, de esta manera, empresas comerciales privadas que ofrecen este tipo de servicios están interesadas en realizar estas actividades garantizando gran agilidad en el cumplimiento de las actividades y una alta eficiencia en el uso de los recursos con el ánimo de reducir costos y aumentar los ingresos.

Asimismo, muchas entidades privadas observan grandes oportunidades de obtener rentabilidades cuando el gobierno tiene pensado realizar diferentes proyectos tanto sociales como para la seguridad, por ejemplo, la disposición del Estado de invertir una gran cantidad de dinero alrededor de un proyecto o idea de nave o satélite que permita tener capacidad táctica militar aeroespacial es una gran oportunidad para que empresas del sector de la aeronáutica y la defensa puedan incurrir en el desarrollo de esta idea y por lo tanto ganar el dinero que destina el Estado para su ejecución.

Por último se encuentra el tipo de privatización populista, que es algo inusual y al que nunca se refieren, ya que se piensa que populismo siempre se encuentra en el espectro político de intervención estatal, pero la realidad afirma que este tipo de privatización existe y se presenta como un termino intermedio entre los pragmáticos y los comerciales<sup>115</sup>. Los populistas están en contra de un gobierno enorme que interfiera en todas las actividades sociales, pero también deploran el dominio del mercado por empresas o consorcios comerciales de gran envergadura, lo que en realidad los populistas buscan es una mayor

---

<sup>115</sup> Op Cit., E.S. Savas. Pag 10.

acción de organismos locales pequeños tanto de carácter privado, mixto y público y un mayor empoderamiento de la sociedad para que sean capaces de buscar los intereses tanto individuales y colectivos por sí mismo.

Afirman que tanto el Estado como la empresa, se han vuelto instituciones altamente burocratizadas, proteccionistas de sí mismas y extremadamente profesionalizadas y lo que únicamente buscan es satisfacer y proteger sus propios intereses, en cambio lo que se propone, es que ambos de estos sistemas tanto Estado como empresa privada no trabajen para sus intereses sino para las personas.<sup>116</sup>

Para E.S. Evans la privatización bien llevada o bien manejada es la clave del éxito de un Estado para el futuro, sin embargo existen pasos para determinar cual debe ser el curso natural, claro y beneficioso de esta actividad. Evans aclara que son suficientes 4 pasos para realizar una privatización acorde con los intereses sociales.<sup>117</sup> El primer paso que se debe realizar es observar en que mercados existen mayores presiones tanto de oferta como demanda de un determinado bien o servicio, o mejor dicho, si la demanda es demasiado alta ante el sistema Estatal de aprovisionamiento del producto o servicio será imposible facilitarlo a toda la población de manera plena, o implicará que sus cantidades se suministren de manera escasa con muy baja calidad y altos costos productivos. De esta manera, aquellos sectores que padecen mayores presiones por fuerzas mercantiles es necesario dar paso al sector privado y retirarse de la actividad, el proceso se lo conoce como “*Load-Shedding*”, o apartarse de la presión.<sup>118</sup>

El Segundo paso es ver que tipo de actividades son las que tanto el sector privado como el estado pueden trabajar juntos, con el ánimo de que el Estado financie mientras que la compañía privada provee ya sea un bien o servicio, para ello es fundamental que los diferentes programas en donde se encuentran los recursos para financiar los proyectos sean administrados y desarrollados por dependencias que están en directo contacto con el

---

<sup>116</sup> Ibid., E.S. Savas. Pag 10.

<sup>117</sup> Op. Cit., E.S. Savas. Pag 233.

<sup>118</sup> Ibid., E.S. Savas. Pag 233

contratista para de esta manera responder de manera eficiente a las diferentes necesidades previstas o imprevistas y garantizar un mayor control de las actividades realizadas por la empresa privada.

Como tercer paso dentro del proceso de privatización es fundamental que el gobierno aplique los impuestos de manera justa a los ciudadanos, dependiendo de la capacidad de pago de los individuos y los beneficios que contraen de los diferentes proyectos financiados por el Estado, para de esta manera procurar tener en equilibrio los costos de funcionamiento del Gobierno para la prestación de productos y servicios al igual de no generar inconformidad social.

Por último la libre competencia debe ser promovida dentro de la nación siempre y cuando se tenga unas reglas de juego claras para todos los participantes, de igual forma, es necesario eliminar por completo todo tipo de monopolios estatales ya que con el tiempo no son eficientes para dar respuesta a las necesidades cambiantes de los usuarios.

#### **1.7.1.5 Administración De Personal Público**

Como otra opción para mejorar los niveles de productividad y respuesta a la sociedad por parte de las empresas del Estado se encuentra la selección, capacitación y adecuación de una planta de personal optima que pueda acarrear con las responsabilidades diarias de una entidad pública sea centralizada o descentralizada. Para muchos, el problema del Estado no tanto radica en su incapacidad de suministrar eficientemente productos y servicios dentro de un mercado, sino la calidad y talento humano que se encuentran detrás del funcionamiento de las entidades.

Generalmente se asocia al Estado como un organismo administrado principalmente por oportunistas los cuales se encuentran ejerciendo cargos importantes por haber sido beneficiados de favores políticos, sin embargo, en las últimas décadas ese tipo de prácticas contractuales se han limitado sobre todo en los países avanzados, aunque todavía siguen

siendo un problema dentro de las entidades públicas de los países subdesarrollados. Robert H. Elliott en su libro *Public Personnel Administration* afirma que cada vez más, la forma de contratación dentro de las entidades públicas se inclinan por las capacidades técnicas y académicas que tengan los individuos como la calidad y valores que poseen las personas siendo estas últimas medidas a través de estudios psicológicos realizados por las entidades.<sup>119</sup>

Uno de los motivos de la gran depresión de 1930 de los Estados Unidos según Elliott fue el famoso sistema “*Spoil Politics*” o “*Spoiled System*” o sistema político de consentimiento el cual se nombran diferentes personas dentro de la administración pública por el simple hecho de ser amigos de un alcalde, el presidente, un senador o un gobernador. Sin embargo, desde 1930 con el gobierno de Franklin Delano Roosevelt, el sistema americano y gradualmente el de los demás países cambió dando cabida a la meritocracia. Sin embargo el conocimiento de una rama no es del todo suficiente para lograr brindar soluciones a problemas específicos y tomar cualquier tipo de decisión, por lo tanto ahora también se tiene en cuenta la manera en como actúa la persona y la clase de valores que la integra.

Elliott ha visto como decisiva a la planta de personal como el factor más influyente en el buen funcionamiento del Estado, sin embargo el personal también se desenvuelve alrededor de cierto tipos de estructuras que se dan a relucir con el paso del tiempo, para Elliott son 14 las principales estructuras que han dado molde o son lo que han generado una cierta tendencia en el comportamiento de las personas que componen una planta Estatal, aquellas son:<sup>120</sup>

- Estructura Elitista: aquellas formas de gobierno en donde algunos grupos de personas son dominantes o dominan sobre los demás miembros de la planta de personal. Este tipo de personal conformado bajo este valor es arcaica y prácticamente inservible en organizaciones privadas de la nueva economía, no obstante, dentro del sector público

---

<sup>119</sup> ELLIOTT, H. Robert. *Public Personnel Administration*. Reston Publishing Company. Reston Virginia. 1985. Pag 1.

<sup>120</sup> Ibid., ELLIOTT, H. Robert. Pag 3

todavía se pueden observar este tipo de organizaciones, establecidas de tal donde unos tienen control sobre otros y existe gran segregación, es generalmente muy común dentro de las administraciones públicas del tercer mundo.

- Estructura Mimadora: Es una forma de organización donde las personas han sido asignadas en sus labores públicas a través de amistades o favores políticos. Es una práctica muy común dentro de Colombia y en algunos países desarrollados.
- Estructura Racista: En donde la planta de personal se segrega en diferentes grupos raciales debido a que una tipo de raza se piensa superior que la otra. Este tipo de organizaciones son raras de encontrar, pero de todas maneras existen.
- Estructura Sexista: La cual esta estrechamente relacionada con los diferentes sexos que componen una planta de personal, un sexo busca mayor status y se cree superior al otro.
- Estructura basada en el Merito: Donde aquellos funcionarios han sido seleccionados por las diferentes actividades desempeñadas en otras organizaciones y su capacidad de haber aprobado exámenes. Esta conformada por la excelencia y la superioridad.
- Estructura Proteccionista: Donde se busca que los pertenecientes a la planta de personal tengan las mismas tendencias ideológicas y políticas y que sean capaces de proteger el uno al otro, para ello llegan hasta al extremo de intervenir en los procesos de selección por meritos para que aquellas que califican sean partidarios de los intereses establecidos.
- Estructura de Neutralidad Política: Se relaciona aquella planta de personal que realiza sus actividades diarias sin ser partidario de cualquier tipo de posición política al igual que estén en capacidad de trabajar de manera objetiva sin tener cualquier tipo de presión o obligación política.

- Estructura Racionalista: Aquella planta que basa su conducta en relaciones lógicas y probadas de manera empírica, para ello realizan todas sus decisiones basadas en estudios y trabajos de investigación cuantitativos y cualitativos.
- Estructura Eficiente: Aquella planta que trabaje de manera efectiva, con una cantidad mínima de desperdicio, un uso mínimo y provechoso de los recursos para obtener máximos resultados en el menor tiempo posible. Este tipo de estructura esta bastante relacionada con la Racionalista ya que busca la forma de dar soluciones lógicas utilizando los recursos al máximo en una mínima cantidad posible. Busca la mayor productividad.
- Estructura basada en el liderazgo: En concordancia de que la gente sea capaz de generar procesos de comunicación con las diferentes ramas de la planta de personal al igual que tener iniciativa en proponer diferentes tipos de medidas o políticas que pueden ser implementadas
- Estructura de respuesta política: Una estructura de Planta la cual reconozca los diferentes prerrogativas obtenidas por el líder político jefe a través de las elecciones populares y además que sea capaz de hacer entender que otro tipo de objetivos o libertades le están más restringidas.
- Estructura Equitativa: En donde el personal esta organizado en una equitativa o justa designación de actividades, responsabilidades y derechos.
- Estructura Representativa: Debida a que las diferentes actividades desempeñadas por una planta de personal estatal generan repercusiones a la sociedad o a una comunidad en particular, algunas Estructuras tratan de conformarse de manera en que muchos de los miembros de la sociedad civil se encuentren representados en las decisiones y actividades realizadas por la entidad pública.

- Estructura Profesional: Donde los actos realizados por las personas dentro de una planta puedan ser juzgados por los demás de manera objetiva, directa y clara en el sentido de observar el rendimiento del individuo y la capacidad del mismo para realizar sus actividades diarias.

Las estructuras organizacionales son importantes ya que están tienen un impacto directo en la toma de decisiones dentro de una organización, además influyen en la coacción, la capacidad de respuesta y liderazgo que tiene una entidad estatal con la sociedad. Según Elliott, es difícil encontrar un tipo de planta que se encuentre totalmente acorde con alguna de las estructuras anteriormente mencionadas, no obstante, para el caso de los Estados Unidos en los últimos años ha tenido mayor participación la Estructura profesional, mientras que en países en vías de desarrollo la Estructura eficiente es el modelo a seguir con la mano de la implementación de la meritocracia<sup>121</sup>.

Esta tendencia de la implementación de la estructura eficiente de la mano de la meritocracia en los países atrasados se debe en su gran mayoría a la muy notoria irracionalidad de los Estados a la hora de realizar Gastos sobre todo para suministrar servicios a la población, al igual que un gran número de casos de corrupción y la gobernabilidad únicamente destinada a beneficiar intereses de algunos grupos selectos. Se refuerza por la meritocracia ya que es importante saber que persona es más racional a la hora de trabajar, quien tiene más conocimiento y puede ser más productiva a la hora de hacer sus funciones.

#### **1.7.1.6 Administración Pública**

La organización del país en departamentos se realizó bajo el supuesto de que estos organismos territoriales contribuirían a potenciarían el desarrollo económico y social de la nación a través de generar recursos, ampliar la oferta de servicios esenciales para la población y modernizar la vida pública en general. Sin embargo, el resultado obtenido en los primeros ciento cincuenta años de historia territorial ha sido negativo debido al aumento

---

<sup>121</sup> Ibid., ELLIOTT, H. Robert. Pag 7

de la pobreza, la carencia de los servicios básicos y la marginación de bastas poblaciones. Una de las razones para el insatisfactorio balance, fue el haber designado su estructura administrativa de acuerdo al modelo imperial de España que impuso las elites del país para su administración y para su propio beneficio.

El sistema administrativo de Colombia se ha caracterizado por tener una influencia presidencial en vez de un presidencialismo. El poder del Presidente, ha sido mayor que el del legislativo y que del judicial. Hasta el año 1986, el Presidente era el que nombraba los alcaldes de los municipios colombianos; igual sucedía con el nombramiento de los gobernadores en los departamentos, esto se modifico en 1991 cuando se comienzan a elegir por voto popular los gobernadores. El dominio presidencial en el país, ha sido garantizado constitucionalmente por lo cual se ha llegado a afirmar que el Presidente es casi todo el Estado<sup>122</sup>. En efecto, el Presidente no sólo controlaba el nombramiento de gobernadores y alcaldes sino su respectiva burocracia e influye en la economía así como en otros campos de la vida nacional<sup>123</sup>. El Presidente en Colombia, a decir de Vásquez Carrizosa es el principal actor del proceso político, puesto que controla la burocracia a todo nivel e influye en el Congreso y en la rama Judicial. En esta clase de sistema político, los cargos de la administración pública son dados a los recomendados de los partidos políticos, en vez de aquellas personas más calificadas para trabajar en la administración.

Al respecto, Salomón Kalmanovitz afirmaba que la Constitución de 1886 recentralizo el país y le otorgaba poderes omnímodos a la presidencia liquidando el poder municipal y regional<sup>124</sup>. El poder del Presidente en Colombia, descansa en la cultura política de la gente, porque considera que es él llamado a resolver los problemas y no las instituciones impersonales<sup>125</sup>. Robert Dix sostenía que en una sociedad donde el status de empleado público ha sido considerado como importante, donde los trabajos del sector privado son

---

<sup>122</sup> CARRIZOSA, Alfredo Vásquez. El Poder Presidencial en Colombia. 1979 Pag. 45

<sup>123</sup> DIX, Robert. The Politics of Colombia. Stanford University 1987. Pag. 158

<sup>124</sup> KALMANOVITZ, Salomón (2001). Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia. Editorial Norma. Bogotá. Pág. 130

<sup>125</sup> READING Reid. Early Socialization To Impersonal Political Institutions; some United States. Latin American Comparisons. University of Pittsburgh. 1968

muy pocos, el Presidente cobra mayor importancia por cuanto es él quien puede influir en las decisiones sobre a quien favorecer con el gobierno<sup>126</sup>. El Presidente, como jefe de gobierno también controla el ejército y las demás instituciones de seguridad.

Además, el Estado colombiano, ha estado sujeto a las fuerzas que establecen los grupos de interés y las corporaciones internacionales que se escapan al manejo del Presidente. Por lo tanto, muchas decisiones se han basado en las fuerzas económicas externas, sin considerar los efectos en el corto y largo plazo de esas decisiones sobre el beneficio para los colombianos. La tendencia, en el tiempo ha sido fortalecer el poder del ejecutivo y decrecer la importancia del Congreso. Las principales limitaciones del Presidente, han sido políticas por cuanto las facciones políticas pueden limitar el cumplimiento de metas establecidas por el ejecutivo. Incluso los representantes de los partidos políticos han ejercido como ministros de Estado y han frenado las iniciativas en las cuales los jefes políticos no han estado de acuerdo con lo propuesto<sup>127</sup>.

Colombia a decir de Robert Dix tenía el 15% de los empleos públicos en el servicio de carrera administrativa y el resto pertenecía al sistema de cuotas de los líderes o jefes políticos. Cuando el partido del Presidente esta en el poder, significaba la exclusión de la administración pública de otras fuerzas políticas, “el gobierno, y aquellos en el gobierno, estaban para hacerse favores personales en vez de apoyar iniciativas en beneficio de toda la población.”<sup>128</sup>. Por lo tanto, se puede afirmar que en Colombia, el gobierno era la mayor industria, el más grande empleador y el más grande en el gasto, por esta razón, las posiciones políticas en el gobierno se constituían en lo más demandado por los seguidores de las facciones políticas; o sea, “el sistema político movido por los favores personales significa el control del poder económico y político de la minoría de la elite colombiana”<sup>129</sup>.

---

<sup>126</sup> Ibid. The Politics of Colombia. Pág. 160

<sup>127</sup> Op Cit., The Politics of Colombia. Pag. 180.

<sup>128</sup> Ibid., The Politics of Colombia. Pag. 181.

<sup>129</sup> Ibid., The Politics of Colombia.. Pag. 183.

Una forma inteligente de aproximarse al desarrollo económico, es la utilización de los recursos administrativos de la nación para lograr grandes cambios en lo social y económico. Este objetivo, ha sido buscado en sucesivas reformas administrativas y fiscales que han emprendido los diferentes gobiernos nacionales, especialmente con el cambio de la Constitución en 1991. Se pretendió modernizar el Estado en general para hacerlo más eficiente y cercano a la gente. Entonces, la administración pública tiene que ver muy estrechamente con el nivel de crecimiento económico debido a que los recursos económicos imponen límites en los programas de gobierno así como en la eficiencia de las agencias y departamentos del Estado colombiano. El recaudo de los ingresos del Estado, no depende tanto de la capacidad de pago de la gente, sino de la capacidad del gobierno para generar nuevas fuentes de ingresos y tener la capacidad de cobrar lo que le corresponde; por lo tanto, el grado de desarrollo económico y el estado de la administración pública han estado muy relacionados. Lorand Dabasi afirma “una buena administración pública es una de las condiciones para el desarrollo económico; al mismo tiempo, el nivel de desarrollo económico alcanzado determina e influye en el nivel de desarrollo de la administración; una pobre administración pública retrasa el desarrollo económico, pero un exceso en la administración igualmente no lo promueve sino que lo limita y lo obstaculiza”<sup>130</sup>.

Lorand Dabasi señala lo siguiente: “al comparar países altamente desarrollados y aquellos menos desarrollados, es bueno recordar que todos los países, y en cada uno de ellos, todos los sectores de la vida económica son un mosaico compuesto de sectores muy desarrollados y de otros muy atrasados; especialmente, se ha logrado conocer que en países desarrollados las diferencias entre los sectores adelantados y atrasados es mínima debido entre otras cosas a que la administración pública ha crecido desde su limitado campo inicial, hacia el énfasis en la prestación de diversos servicios para el bienestar de la comunidad y el desarrollo comunitario”<sup>131</sup>.

---

<sup>130</sup> SCHEWENG, Lorand Dabasi. *The Influence Of Economic Factor*. Harvard University. 1963

<sup>131</sup> Op. Cit., SCHEWENG, Lorand Dabasi . Pag. 9.

Lo anterior, no se ha presentado en Colombia, puesto que la administración pública en el periodo en estudio, se había quedado solo en el control fiscal y en brindar una mediana seguridad a los ciudadanos; además, porque no correspondía a sus principios básicos como eran: vinculación de empleados técnicamente competentes para prestar el servicio, carrera administrativa estable que garantizara la permanencia de los funcionarios en los cambios de gobierno, tal como sucede en los países desarrollados. Por el contrario, Colombia era un vivo ejemplo de lo que se conocía en América como el “*Spoiled System*” que es el pago de favores a los dirigentes políticos con cargos en la administración pública para sus amigos, familiares y recomendados a pesar de no reunir las competencias y los requisitos para ello. El resultado de esta práctica, es una baja eficiencia en la administración pública y también en el grado de desarrollo económico.

Existe una relación estrecha entre el nivel de desarrollo económico y la administración pública, puesto que la formación de capital que impulsa el desarrollo pasa porque el Estado garantice el orden público, la seguridad, la estabilidad y la confianza en el futuro; un grado de su medida, es la inversión externa e interna realizada en el país, la cual indica si existe o no estabilidad política en la economía colombiana.

#### **1.7.1.7 La Descentralización En Colombia**

Albeiro Martínez Mora, dentro de su investigación sobre el comportamiento de los municipios de Medellín<sup>132</sup>, inicia con una disertación sobre el proceso de descentralización emprendido en Colombia a partir de la Constitución Nacional de 1991. Según Mora, a través de la carta magna se profundizó la disociación política, fiscal y administrativa en Colombia excesivamente dependiente del gobierno central. El proceso se llevo a cabo en respuesta a sentidas voces de inconformidad de diferentes grupos sociales que rechazaban la descomposición de las instituciones públicas, manifestada en altos grados de corrupción,

---

<sup>132</sup> BANCO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. MARTINEZ MORA, Jaime Albeiro, Ensayos sobre Economía Regional. Situación Fiscal de los Municipios de Antioquia: Breve Análisis Comparativo 1990-2002. Pag 5

burocracia y clientelismo, que generaron crisis de legitimidad, gobernabilidad y ausencia de democracia participativa.

En consonancia con las anteriores necesidades de cambio, Colombia pasó de ser una república centralizada a un Estado social de derecho, organizada en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. La organización territorial plasmada en la nueva constitución define como entidades territoriales a los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Igualmente, la Constitución de 1991 estableció que los Departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos territoriales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio.

De acuerdo con Martínez Mora, esta aceleración del proceso de descentralización en Colombia, fue acompañada de una mayor autonomía y asignación de competencias a los entes territoriales, los cuales fueron compensados financieramente a través de la distribución de los recursos del situado fiscal para cubrir áreas prioritarias de inversión social<sup>133</sup>. Constitucionalmente, se dispuso que el 15% del situado fiscal fuera distribuido en partes iguales entre los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta<sup>134</sup>. El resto se asignará en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados, teniendo en cuenta, además, el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial<sup>135</sup>.

---

<sup>133</sup> El Sistema General de Participaciones es el dinero que el Gobierno Nacional Central en Colombia (GNC) aporta a los gobiernos descentralizados por conceptos de Salud y la Educación. Estos recursos son mejor conocidos como transferencias. La cantidad de dinero que le corresponde a cada departamento resulta de medir o establecer la población total de un territorio, evaluar el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el ingreso per-capita territorial. Los anteriores son los componentes básicos de la medición para el establecimiento de las transferencias para cada ente territorial. En el Sistema General de Participaciones, el gobierno reconoce estímulos o dinero extra a departamentos y municipios cuyos gastos per-capita se encuentren por debajo del promedio de la categoría y tengan excelentes resultados en la administración pública, tales como eficiencia en la asignación del gasto, elevados ingresos, condiciones de superávit fiscal y cumplimiento con las obligaciones financieras.

<sup>134</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA (1991). Artículo 356.

<sup>135</sup> Ibid., Situación Fiscal de los Municipios de Antioquia. Pag 6.

Las funciones de los departamentos y municipios incluyeron la prestación directa de los servicios públicos de educación, salud, agua potable, saneamiento básico, vivienda, prevención de desastres y programas de atención a población vulnerable<sup>136</sup>. Fiscalmente, estas funciones se tradujeron en una mayor participación de los entes territoriales en los ingresos corrientes de la nación, es decir, a través de mayor participación en las transferencias y en el situado fiscal. Las transferencias intergubernamentales pasaron del 29% en 1990 al 50% en el 2002<sup>137</sup>. Sin embargo, a pesar de los mayores ingresos recibidos en la década de los años noventa por los departamentos, estos presentaron escasos resultados positivos medidos a través de indicadores sociales. Esta realidad evidenció la necesidad de realizar reformas constitucionales y legales que permitieran armonizar el régimen de transferencias territoriales a través de lo que se conoció como “ajuste estructural de las finanzas públicas”.

En algunos casos, los departamentos colombianos no solo presentaron un bajo balance de realizaciones sino que generaron profundas crisis que afectaron la prestación eficiente de los servicios esenciales para la población. La expresión de la quiebra de los entes territoriales fue muy popular en el periodo de los años noventa, llegando a considerar que los departamentos pequeños eran inviables económicamente y que por lo tanto debían ser integrados a territorios más grandes que tuvieran la capacidad de administrar eficientemente los recursos propios y los asignados por el gobierno nacional. Una manera de solucionar este problema fue establecer leyes que permitieran la intervención económica de los entes territoriales.

El Congreso de Colombia estableció la Ley 550 de 1999 para facilitar la reestructuración de pasivos y de esta manera contrarrestar la quiebra de las instituciones públicas. Además, se estableció la Ley 617 del año 2000 tendiente a limitar el monto de los presupuestos departamentales en los gastos de funcionamiento y a establecer que todo presupuesto público debía mantener el equilibrio entre los ingresos y los gastos sin acudir al

---

<sup>136</sup> LEY 60 de 1993. Por la cual se asignaron las funciones de los entes territoriales.

<sup>137</sup> Ibid., Situación Fiscal de los Municipios de Antioquia. Pag 6.

endeudamiento para gastos de funcionamiento. Igualmente, se establecieron leyes para corregir el problema de los pasivos prestacionales con la creación del FONPET. Igualmente, se estableció el sistema de contabilidad único en el país que permite no solo el seguimiento a las finanzas territoriales sino que permite la comparación entre regiones. El análisis del comportamiento fiscal evalúa el desempeño institucional, los niveles de gasto por funciones, los programas ejecutados y las actividades.

Tanto los sistemas de clasificación como el de gestión hacen énfasis en aspectos relacionados con los gastos y la deuda pública. La presentación cruzada de información financiera e institucional permite valorar mejor el trabajo de los entes territoriales puesto que pone de manifiesto los medios que un gobierno tiene con el cumplimiento de sus funciones asignadas; además, muestra la distribución del gasto en funcionamiento, transferencias, inversión y el pago de la deuda. Entonces, los instrumentos administrativos desarrollados por el Estado colombiano han permitido observar la evolución histórica de los ingresos, gastos y endeudamiento de los departamentos. Los gastos del Departamento se concentran en las siguientes áreas: gobierno central, asamblea departamental, despacho del gobernador, secretarías departamentales e instituciones descentralizadas de orden departamental. Los gastos se financian con los ingresos propios del departamento. La fuente de ingresos proviene de los ingresos tributarios y no tributarios, transferencias y préstamos.

## **1.8 MARCO LEGAL**

### **1.8.1 Constitución Política de Colombia 1991**

Dentro del Régimen Departamental en el Capítulo 2 de la Constitución Política Colombiana de 1991, se establece los diferentes reglamentos con los que se rige el proceso de descentralización en Colombia, para optar de esta manera por un Estado social de derecho y brindar mayores oportunidades para la población. El capítulo segundo comienza con el artículo 297 en donde el congreso de la república decreta la orden al Estado nacional la

conformación de entes o territorios descentralizados y nuevos departamentos, posteriormente el artículo 298 afirma que cada entidad local conformada tiene plena autoridad y independencia en la realización de planes para la orientación del desarrollo económico para de esta manera brindar mejor calidad de vida a la población perteneciente a un territorio específico.<sup>138</sup>

De igual forma, dentro del Régimen Departamental la Constitución Política de Colombia a través de su Artículo 300 hace constar las funciones que deben desempeñar los funcionarios que han sido elegidos por consulta popular en cada uno de los territorios descentralizados. Así, confiere a la los funcionarios departamentales y en particular a los miembros que conforman la asamblea departamental coordinar políticas o acciones que permitan regular y brindar la prestación de los servicios básicos para la población, conjuntamente confiere a este organismo representativo, realizar planes de desarrollo que permitan aumentar la calidad de vida de la población y orientar las políticas públicas realizadas por el gobierno territorial descentralizado.

Con el artículo 300 también se confiere a los departamentos tener la posibilidad de ejecutar sus propios proyectos tributarios para que de esta manera puedan contar con recursos propios con el ánimo de afianzar más el proceso de descentralización y dar mayor autonomía a las entidades territoriales de los recursos financieros transferidos por el Gobierno Nacional Central. En consonancia con lo anterior, es imprescindible que los departamentos configuren presupuestos anuales para brindar control y orden a los ingresos y egresos. Además, la Constitución Política de Colombia en su artículo 300 considera

---

<sup>138</sup> CONSTITUCIÓN POLITICA DE COLOMBIA DE 1991. 2da Edición. Escuela Superior de Administración Pública ESAP, Documentos ESAP. Febrero 1992. Santa fé de Bogota, Colombia. Los artículos de la constitución citados, se encuentran dentro del Capitulo II sobre temas relacionados con el régimen departamental. El artículo exige la complementariedad de las acciones que realiza el departamento, con las actividades desempeñadas por el gobierno central y los municipales. Todas estas acciones deben permitir el cumplimiento de las funciones establecidas por la misma constitución. Posteriormente el Artículo 300 confiere a los departamentos y concretamente la asamblea, las funciones relacionadas con la planeación y el desarrollo económico.

inadmisible aquellas actitudes de segregación de municipios, corregimientos y cabildos cuando el Departamento deba destinar recursos para la inversión social.<sup>139</sup>

Igualmente, la Constitución Colombiana en su artículo 302 con el ánimo de generar mayor control a las políticas ejercidas por las entidades territoriales puede establecer a uno o varios departamentos diferentes metas o competencias que debe cumplir; estas metas o finalidades se deben estipular a través de un proyecto de ley que el Gobierno Central puede crear y aprobar para tal propósito.<sup>140</sup>

Asimismo, la Constitución Política de 1991 en su artículo 305, confiere al gobernador del departamento funciones importantes durante su periodo de gobierno. El Gobernador tiene la obligación de coordinar y dirigir la acción administrativa con el propósito de impulsar el desarrollo integral de su territorio conforme a las leyes y normas planteadas por la constitución, de la misma forma el Gobernador debe presentar todos los programas y proyectos ante la asamblea departamental para que discutan, opinen y den aprobación a la ejecución de las iniciativas y la destinación de los recursos públicos. Igualmente, es de vital importancia que el Gobernador estimule el sector privado y la cultura regional para potenciar el crecimiento y desarrollo económico.<sup>141</sup>

### **1.8.2 Ley 550 de 1999**

Con anterioridad a la creación de la Ley 550 de 1999, el Estado Colombiano manejaba las situaciones de quiebra tanto de entidades públicas y privadas como un acto reprochable legalmente y por lo tanto la entidad o persona jurídica que se declaraba en esta situación recibía sanciones fuertes. Con la evolución del proceso judicial y acusatorio colombiano, fue posible la distinción entre aquellos deudores de buena y mala fe implicando la realización de procesos judiciales distintos en donde cada uno le correspondía una sanción

---

<sup>139</sup> *Ibíd.*, Constitución Política de Colombia de 1991. Pag 120. Artículo 300 sobre el régimen departamental

<sup>140</sup> *Op. Cit.*, Constitución Política de Colombia de 1991. Pag 122. Artículo 302 sobre el régimen departamental

<sup>141</sup> *Op. Cit.*, Constitución Política de Colombia de 1991. Pag 123. Artículo 305 sobre las atribuciones del gobernador.

justa de acuerdo a las acciones realizadas por el individuo. Sin embargo, la trascendencia de las entidades públicas territoriales como las empresas privadas dentro de la promoción y el desarrollo económico implicó la creación de la Ley 550 de 1999 la cual posibilitara la realización de acuerdos entre los afectados de una quiebra económica, dando espacio para que el que haya incurrido en el infortunio, pueda recuperarse financieramente y cancelar sus responsabilidades a ciertos plazos de tiempo negociados entre acreedores y deudores de acuerdo con la capacidad de pago.

Aquellos sujetos destinatarios de la Ley 550 de 1999 o entidades que pueden favorecerse son: Las empresas privadas siempre y cuando estén constituidas como personas jurídicas nacionales o extranjeras, ya sean privadas públicas o de economía mixta, aunque no se aplica a aquellas entidades donde exista supervisión por parte de la Superintendencia de Economía Solidaria y Bancaria. Del mismo modo, también se pueden beneficiar de los acuerdos de la Ley las entidades territoriales tanto Departamentales como y Municipales, donde se hayan tomado malas decisiones que hayan comprometido la estabilidad financiera de la entidad pública y también pueden favorecerse de la Ley, todos aquellos consorcios o empresas internacionales que tienen inversión en Colombia<sup>142</sup>.

Para poder establecer los criterios para el oportuno pago de las obligaciones contractuales que tiene bajo su responsabilidad la entidad que entre en quiebra sea pública o privada, la Ley 550 de 1999 establece un proceso de Reestructuración Económica, que se entiende como el mecanismo con el cual las empresas públicas o privadas pueden corregir su capacidad de operación y atender sus obligaciones pecuniarias, de tal manera que aquellas entidades se puedan recuperar en el plazo y las condiciones acordadas en la negociación. Los sujetos que tienen la posibilidad de realizar el trámite son el representante legal de la entidad en el caso de la empresa el Gerente General y de una entidad territorial el Gobernador o el Alcalde y uno o varios miembros del grupo de acreedores.<sup>143</sup>

---

<sup>142</sup>SERNA, Arcesio, SANCHEZ, Adriana. Ley 550 de 1.999 sobre intervención económica para la reactivación empresarial “Análisis, aplicación practica y resultados en el Eje Cafetero”. Universidad de Manizales Facultad de Derecho. 2003 Pagina 12 Encontrado en:

<sup>143</sup> Ibid., SERNA, Arcesio, SANCHEZ, Adriana. Pag 13.

Si una entidad tiene dificultades económicas y se quiere inscribir en el proceso de reestructuración a través de la Ley 550 tiene que cumplir con los siguientes requisitos: 1) Que las obligaciones que tiene la entidad sea empresa privada o pública con los acreedores, representan el 5% del pasivo corriente de la empresa. 2) Que la entidad tiene diferentes obligaciones mercantiles o sociales que se encuentran incumplidas por más de 90 días y por lo menos haya 2 demandas ejecutivas para el pago de estas obligaciones, 3) que la solicitud la haga el empresario o directo responsable de la entidad el cual este actuando bajo una resolución de aprobación por parte de la junta directiva en el caso de una empresa privada, o el apoyo de la asamblea o consejo para cuando se trata de un departamento o un municipio.<sup>144</sup>

En el momento de hacer el proceso el representante legal de la organización debe mostrar un inventario de los activos de la empresa, los Estados financieros con corte al mes anterior de la solicitud, los tipos de relaciones con cada uno de los acreedores, una propuesta base para la negociación del acuerdo sustentada con proyecciones y flujos de caja. El acuerdo se debe realizar con el organismo directamente responsable de la supervisión de la entidad, para el caso de un territorio descentralizado se realiza ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Con respecto al promotor del proceso de la reestructuración este debe ser designado tanto por la entidad de vigilancia de la organización pública o privada o la Cámara de Comercio en donde la empresa esta inscrita, usualmente para el caso de un ente administrativo territorial el promotor del acuerdo es el Secretario de Hacienda en representación del Alcalde o el Gobernador. Como funciones del promotor del acuerdo de reestructuración se encuentran<sup>145</sup>:

---

<sup>144</sup> Ibid., SERNA, Arcesio, SANCHEZ, Adriana. Pag 14.

<sup>145</sup> Ibid., SERNA, Arcesio, SANCHEZ, Adriana. Pag 17.

- 1) El análisis de los Estados financieros y la situación patrimonial de la entidad en los últimos 3 años de anterioridad con el acuerdo de reestructuración financiera.
- 2) Examinar y elaborar las proyecciones realizadas por la entidad con el propósito de suministrar a los acreedores elementos de juicio en la toma de decisiones con respecto a la aceptación de la propuesta y el pacto por el pago de las obligaciones.
- 3) Debe determinar los deberos de voto de los acreedores
- 4) El promotor debe coordinar las reuniones de negociación y redacción del Acuerdo.
- 5) Debe brindar disposición de escucha a las diferentes propuestas, quejas o reclamos relazados por las contrapartes, con el ánimo de aceptar o no estas recomendaciones.
- 6) Proponer formulas de arreglo al incumplimiento de las obligaciones
- 7) Participar en el comité de vigilancia del acuerdo, sea de manera directa o a través de terceros designados directamente por el responsable.

Para dar inicio a la negociación es de vital importancia que se comunique o brinde información al público en general las intenciones del proceso de reestructuración económica, en donde se deben indicar la totalidad de los miembros que están incurriendo en el proceso como son la entidad deudora, el promotor y los acreedores. Todas estas medidas corren bajo responsabilidad de la entidad bajo proceso de reconstrucción económica.

### **Efectos de Iniciación del proceso de reestructuración**

Es de gran importancia generar limitaciones y prerrogativas las cuales brinden espacio de acción a la entidad responsable del incumplimiento de sus obligaciones, por lo tanto, una vez iniciado el proceso surten efecto las siguientes medidas<sup>146</sup>:

1. No podrá iniciarse ningún proceso de ejecución contra el empresario, y se suspenderán los que se encuentren en curso, a partir de la fecha de iniciación de la negociación. En otras palabras, el empresario no tiene la obligación de pagar de manera inmediata a sus

---

<sup>146</sup> Op. Cit., SERNA, Arcesio, SANCHEZ, Adriana. Pag 28.

acreedores y sobre todo aquellos que lo han hecho a través de procesos legales hasta que no se llegue un acuerdo para poder hacer efectivo estos pagos.

2. Existe nulidad del proceso iniciado en contravención a la ley, que podrá alegarla el promotor. En otros términos, procesos legales que desea desempeñar un acreedor en contra del proceso de reestructuración de la entidad quedan totalmente anulados y pueden ser alegados por el promotor del acuerdo.
3. El juez que fuere informado por el demandado de la iniciación de la negociación y acepte la iniciación de un proceso de ejecución o no suspenda el que se encuentre en curso, incurrirá en causal de mala conducta. O mejor dicho, si el juez tiene conocimiento previo de la reestructuración económica de la entidad y de todas maneras acepte una demanda al mismo, o no sea capaz de anular anteriores incurre en mal comportamiento y puede recibir sanciones legales.

Además a través de este proceso la entidad es todavía capaz de realizar contrataciones y fomentar proyectos de desarrollo económico, sin embargo, es muy importante que la organización presente de manera clara y oportuna información sobre el acuerdo de reestructuración de pasivos en el cual está incurriendo, para de esta manera el contratista pueda dar mayor soporte a las decisiones que piensa realizar.<sup>147</sup>

### **1.8.3 Ley 617 de 2000**

La Ley 617 se promulga bajo la concepción de la racionalización y la austeridad del Gasto Público realizado por las entidades territoriales de Colombia, fue una ley que orientó más su problemática al Gasto y no a la deuda. Bajo esta ley se supeditó el Gasto bajo la capacidad que tiene el ente descentralizado para generar ingresos y el total de población que debe atender, de la misma manera se establece un marco en donde las entidades descentralizadas deban cumplir indicadores de eficiencia en el desempeño de las labores

---

<sup>147</sup> *Ibíd.*, SERNA, Arcesio, SANCHEZ, Adriana. Pag 32.

públicas y eficacia a la hora de generar desarrollo económico sostenible para el territorio. De acuerdo con lo anterior, la ley se orientó a designar normas en tres puntos básicos de la administración pública descentralizada: Los ingresos corrientes de libre destinación, El gasto en funcionamiento y las categorías de los departamentos y municipios.

Con respecto a los ingresos corrientes de libre destinación, son aquellos que las entidades territoriales reciben por concepto de cobro de impuestos, por prestación de servicios y transferencias. Se entienden como de libre destinación ya que no tienen bajo su influencia una ley o norma para su ejecución. Aquellos ingresos están conformados por la resta de los ingresos de destinación específica a los ingresos corrientes, en otras palabras, se sustraen los recursos destinados para la educación, salud, transferencias por ACPM, y al mismo tiempo al rubro se le descuenta entre el 5% y 10% que es reservado para el Fondo de Prestaciones Territoriales FONPET.<sup>\*148</sup>

De la misma forma, la ley pretende dar categorías a los departamentos de acuerdo a los ingresos corrientes de libre destinación con que cuenta la entidad territorial y el número de habitantes que residen, las caracterizaciones se encuentra representadas en la **Tabla 1**.

---

\* EL FONPET es el denominado Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, lo creó el Gobierno nacional para atender el pasivo de cada una de las entidades territoriales con el propósito de controlar el sistema pensional del país, este fondo es financiado anualmente por la entidades territoriales destinando un porcentaje específico de sus ingresos corrientes. La idea es que con el tiempo el Fondo después de haber obtenido los recursos necesarios sea capaz de financiar por si solo las pensiones de las regiones descentralizadas y no caigan todas estas responsabilidades sobre los subgobiernos.

<sup>148</sup> GONZALO Restrepo Quintero, DAPHNE Álvarez Villa. ENSAYOS SOBRE ECONOMÍA REGIONAL. Centro Regional de Estudios Económicos CREE Medellín. Ley 617 de 2000 y su impacto fiscal territorial. Junio de 2005. Pag. 11. Encontrado en: [www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/pdf/LEY-617-2000-IMPACTO-FISCAL-TERRITORIAL.pdf](http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/pdf/LEY-617-2000-IMPACTO-FISCAL-TERRITORIAL.pdf)

TABLA 1  
CATEGORIZACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS LEY 617

	Categoría	Población (Número de Habitantes)	Ingresos S.M.L.M.
1	Especial	> 2.000.000	Más de 600.000
2	Primera	Entre 700.001 y 2.000.000	Igual o mayor 170.001 y Hasta 600.000
3	Segunda	Entre 390.001 y 700.000	Igual o mayor 122.001 y Hasta 170.000
4	Tercera	Entre 100.001 y 390.000	Igual o mayor 170.001 y Hasta 122.000
5	Cuarta	Igual o menor a 100.000	No Mayor 60.000

Fuente: Ley 617 de 2000

Igualmente, La Ley actúa sobre los gastos de funcionamiento o aquellos destinados a la realización de servicios personales, la compra de bienes y servicios, los gastos generales, las mesadas pensionales y las transferencias de ley, así como los pagos a maestros y médicos financiados con recursos propios. También son gastos de funcionamiento los gastos de asambleas, concejos, personerías y las transferencias a estas entidades; además, la ley precisó que el ajuste a los gastos de estas dependencias no sólo recae sobre el funcionamiento sino sobre los gastos totales, es decir también sobre inversión.

Hasta antes de acordar la ley, las entidades territoriales no tenían un porcentaje específico dentro de sus Gastos para destinar a la inversión social y generación de crecimiento económico, con la Ley 617 la situación cambia al establecer una tasa o porcentaje obligatorio de Gasto en Inversión pública para cada departamento o municipio, cifra que depende directamente de la categorización de la entidad territorial.

La **Tabla 2** Muestra el Límite del Gasto en Funcionamiento como proporción de los Ingresos corrientes de libre destinación para los departamentos de acuerdo con la Ley 617 de 2000.

TABLA 2

LIMITE DEL GASTO EN FUNCIONAMIENTO COMO PROPORCIÓN DE LOS INGRESOS DE LIBRE DESTINACIÓN

Categoría	Límite
Especial	50%
Primera	55%
Segunda	60%
Tercera y Cuarta	70%

Fuente: Ley 617 de 2000

De esta manera por ejemplo, un departamento que se encuentre en la segunda categoría bajo la clasificación realizada por la Ley 617, tiene la posibilidad de destinar únicamente el 60% de los ingresos de libres destinación en Gasto de funcionamiento, mientras que el 40% restante se debe orientar para la inversión social.

Por lo tanto, la Ley establece normas y parámetros para realizar adecuadamente la ejecución de los ingresos corrientes de libre destinación debido a que en épocas anteriores, aquellos ingresos se destinaban en su totalidad para el pago de nómina y otras actividades de funcionamiento por parte de los Gobiernos Descentralizados, y se destine un porcentaje de aquellos recursos a mejorar la infraestructura regional, fortalecer la educación o la salud y brindar mejores y mayores condiciones a su población.

**1.8.4 Ley 549 de 1999 Creación del –FONPET- Fondo Nacional de Pensiones Para Las Entidades Territoriales**

Antes de entrar en vigencia la Ley 549 de 1999, las pensiones eran administradas y canceladas por parte de las entidades territoriales, los gobiernos descentralizados respondían a estas obligaciones a través de las Cajas o Entidades de Previsión Territorial. Sin embargo, con la conformación de la Ley fue necesario liquidar estas entidades y crear el Fondo Nacional de Pensiones para las Entidades Territoriales o FONPET.

El FONPET es un fondo sin personería jurídica administrado y regulado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, a través del cual se recaudan recursos destinados tanto por el Gobierno Central como las Entidades territoriales para cumplir el pago del pasivo pensional y pretende alivianar su responsabilidad fiscal a las entidades territoriales y pasar este rubro a un fondo que se encargue únicamente en la administración y ejecución del pago de pensiones.

La administración de los recursos obtenidos por el FONPET se la ha encargado a entidades Fiduciarias, Aseguradoras y Fondos de Pensiones bajo estricto control del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entre las entidades antes mencionadas se puede encontrar empresas como: Colseguros, Fiducolombia, Fiducafe, Fiduprevisora, Fondo de pensiones y cesantías PORVENIR, BBVA entre otras.<sup>149</sup>

Los recursos destinados al FONPET provienen de las privatizaciones que realice la nación, las capitalizaciones de las entidades extranjeras e impuesto al timbre, todos estos recursos son los que le corresponde el aporte por parte del gobierno nacional. Las entidades territoriales por otro lado contribuyen de acuerdo al Sistema General de participaciones, o sea, destina parte de los recursos de transferencias del gobierno nacional dependiendo de la categorización del departamento a través de la Ley 617 y su porcentaje de participación en el Situado Fiscal. Los departamentos destinan un 20% del impuesto de registro y un 10% de los ingresos corrientes de libre destinación.<sup>150</sup>

Las entidades territoriales con la Ley tienen la obligación de calcular preliminarmente el pasivo pensional a su cargo tomando como base la información de funcionarios activos, retirados, pensionados y docentes de cada entidad. Además, la nación con ayuda de los departamentos manejan el proyecto de Historias Laborales y Pasivos Pensionales, mediante

---

<sup>149</sup> Fondo Nacional de Pensiones para las Entidades Territoriales FONPET, Sobre el Marco General en el cual se desempeña el fondo y los procesos judiciales que han producido para su creación, toda esta información encontrada en el portal de Internet del FONPET:

[http://fonpet.computec.com.co/portal/page?\\_pageid=33,1&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://fonpet.computec.com.co/portal/page?_pageid=33,1&_dad=portal&_schema=PORTAL)

<sup>150</sup> Ibid., FONPET Econtrado en:

[http://fonpet.computec.com.co/portal/page?\\_pageid=33,1&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://fonpet.computec.com.co/portal/page?_pageid=33,1&_dad=portal&_schema=PORTAL)

el cual se pretende reconstruir las historias laborales de las entidades territoriales para cumplir de manera regular el pago de las pensiones.

Para dar cumplimiento a la Ley 549 de 1999 los departamentos deben contemplar que los servidores públicos se encuentren afiliados al Sistema General de Pensiones, que se encuentren al día con el pago de la afiliación y los bonos pensionales.<sup>151</sup>

### **1.8.5 Ley 489 De 1998 Sobre La Administración Pública**

La Ley 489 de 1998 se configura como el primer documento legal en donde se establece de manera clara las diferentes funciones de la administración pública y sus principios. Primero cabe anotar que las actividades desempeñadas por las entidades públicas deben regirse por el mandato establecido en la Constitución Política de Colombia de 1991, y considera como de vital importancia los principios de Buena Fé, igualdad, moralidad, economía, imparcialidad, eficiencia, eficacia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia.<sup>152</sup>

Con el ánimo de dar cumplimiento a los principios anteriormente expuestos la ley hace hincapié en las funciones que debe desempeñar tanto el Departamento Nacional de Planeación, como la contraloría y procuraduría nacional a través de sus organismos descentralizados de vigilar las actividades realizadas por los gobiernos descentralizados y evaluarlos de acuerdo a indicadores de eficiencia y eficacia, tanto económica y social.

Al igual como se establecieron unos principios la Ley también establece una meta o Objetivo General para las funciones realizadas por las entidades descentralizadas, donde en

---

<sup>151</sup> LEY 549 de 1999 Encontrado en:

[http://www.minhacienda.gov.co/pls/portal30/docs/PAGE/FONPET\\_PORTAL/MARCO\\_LEGAL/LEY%20549%20DE%201999.PDF](http://www.minhacienda.gov.co/pls/portal30/docs/PAGE/FONPET_PORTAL/MARCO_LEGAL/LEY%20549%20DE%201999.PDF)

<sup>152</sup> LEY 489 de 1998. por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades gubernamentales. Encontrado en:

[http://www.superservicios.gov.co/siteSSPD/documentos/documentos\\_pub/31\\_26.pdf](http://www.superservicios.gov.co/siteSSPD/documentos/documentos_pub/31_26.pdf)

su artículo 4 afirma que es finalidad del Estado y su Administración, la búsqueda de la satisfacción de las necesidades básicas generales como es el agua, la salud y la educación, mientras que las funciones realizadas por los funcionarios públicos deben ser conocidas por el público en general a través de una comunicación continua.<sup>153</sup>

La Ley 489 de 1998 también se caracteriza por ser un documento que posibilita y profundiza aún más el proceso de descentralización de Colombia. Para ello, la ley incurre en la asignación de nuevas competencias a las entidades territoriales para brindarles mayor autonomía en la toma de sus decisiones, dan de esta manera libertad a los gobiernos subnacionales a la configuración de sus propios presupuestos, bajo el agravio de sean congruentes y posibiliten atender las necesidades de la población, también incurren en autonomía en los procesos de contratación y nominación tanto de personal como de servicios y permite la realización de anteproyectos de presupuesto con el ánimo de orientar hacia el futuro las acciones y planear la financiación de proyectos de vital importancia como acueductos, alcantarillados o pavimentaciones.<sup>154</sup>

El documento jurídico a su vez de brindar mayores competencias y permitir mas autonomía también prohíbe los procesos de concentración de poder en las entidades territoriales, donde se refiere que todas las dependencias de una entidad territorial, por ejemplo las secretarías administrativas de una Gobernación deben decidir acciones dentro de un radio de acción específico, o sea, que Agricultura designe actividades y decisiones en su espacio y no se involucre en fiscalizar y realizar decisiones en Educación o Hacienda. Del mismo modo, la ley ejerce el obligatorio cumplimiento de la delegación de funciones entre entidades involucradas en el gobierno territorial, o sea, si todo los compromisos son difíciles de cumplir por una dependencia que esta tenga la capacidad de transferir las obligaciones a otra que tenga mayor rango de acción y mayores recursos.<sup>155</sup>

---

<sup>153</sup> Op. Cit., LEY 489 de 1998. Encontrado en:  
[http://www.superservicios.gov.co/siteSSPD/documentos/documentos\\_pub/31\\_26.pdf](http://www.superservicios.gov.co/siteSSPD/documentos/documentos_pub/31_26.pdf)

<sup>154</sup> Ibid., LEY 489 de 1998. Encontrado en:  
[http://www.superservicios.gov.co/siteSSPD/documentos/documentos\\_pub/31\\_26.pdf](http://www.superservicios.gov.co/siteSSPD/documentos/documentos_pub/31_26.pdf)

<sup>155</sup> Ibid., LEY 489 de 1998. Encontrado en:  
[http://www.superservicios.gov.co/siteSSPD/documentos/documentos\\_pub/31\\_26.pdf](http://www.superservicios.gov.co/siteSSPD/documentos/documentos_pub/31_26.pdf)

A la par la Ley 489 de 1998 establece los fundamentos del sistema de desarrollo administrativo, el cual tiene por objeto conformar un conjunto de políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional para la gestión y manejo de los recursos humanos, técnicos, físicos y financieros de la administración pública. Para ello recurre a la obligatoriedad de los funcionarios en atender a instrucciones y capacitaciones para obtener mejores y mayores resultados, a la vez de estar organizar a la planta de acuerdo a las reglas puestas por el Departamento Administrativo de la Función Pública en conjunto con la ESAP.

También busca estructuras organizacionales eficientes, que sean capaces de trabajar en armonía conjunta y obtener buenos resultados, a la vez brinda condiciones para la creación de nuevos métodos de trabajo, brinda mecanismos para el ajuste interno organizacional y conduce a la simplificación de procesos alrededor de asignación de recursos y generación de contratos. Pero ante todo, la Ley 489 busca que la administración pública también se inserte al sistema democrático, donde la institución realmente represente los intereses del pueblo, de esta manera es necesario que la planta la integren miembros de diferentes estamentos y organizaciones sociales.

De igual manera la Ley 489 de 1998 trata de identificar actividades obsoletas dentro de la administración pública territorial, hace énfasis en la prioridad de fortalecer los sistemas de información de los gobiernos descentralizados, trata de dar obligatoriedad a la implementación de sistemas que permitan agilizar la toma de decisiones y la atención al usuario para que se atiendan de manera oportuna todas aquellas quejas y reclamos. Asimismo, la Ley crea el Banco de Éxitos, o un espacio donde se alberguen diferentes proyectos y documentos que han permitido el buen funcionamiento de entidades territoriales, para ser compartido a la nación y aquellas entidades que vean la posibilidad

para su adopción para mejorar la prestación de sus servicios y el ejercicio de sus funciones.<sup>156</sup>

### **1.8.6 Estatuto Tributario Nacional<sup>157</sup>**

De acuerdo con el artículo 338 de Constitución Política, la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directa y claramente todos los elementos esenciales del tributo, es decir, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho gravable, la base gravable y la tarifa. Entonces la constitución brinda legalmente la posibilidad de que las entidades descentralizadas, como los departamentos, municipios y distritos tengan la posibilidad de conformar un Estatuto Tributario que le permita obtener ingresos para ejercer eficientemente sus funciones y atender su compromiso con la sociedad. El Estatuto tiene establecidos los parámetros de cobro de impuestos y la clase de impuestos existentes dentro de este estudio nos detendremos analizar los más importantes como son: El Monopolio de Licores, Impuesto al Consumo y venta de Licores, Impuesto al consumo de Cerveza, Vinos y Similares, Los impuestos a loterías foráneas y ganadores y el impuesto al consumo de Tabaco Cigarrillo.

#### **1.8.6.1 Monopolio de Licores**

La ley 14 de 1983 estableció la producción, introducción y venta de licores destilados como un monopolio controlado por el Departamento o organismo descentralizado además de consolidarse como el arbitro rentístico; en otros términos, únicamente es legal la venta,

---

<sup>156</sup> Op. Cit., Ley 489 de 1998. Encontrado en:

[http://www.superservicios.gov.co/siteSSPD/documentos/documentos\\_pub/31\\_26.pdf](http://www.superservicios.gov.co/siteSSPD/documentos/documentos_pub/31_26.pdf)

<sup>157</sup> ESAP, Escuela Superior de Administración Pública. Sistema Tributario Municipal y Departamental, Proyecto Capacitación Municipal, Programa República de Colombia- Georgetown University. Bogotá D.C. Mayo de 2004. Pag 1-34. Cabe anotar que este estatuto también es también muy conocido como el Código de Régimen Departamental. Fue necesario introducir algunas partes del contenido del mencionado documento dentro de esta investigación ya que muchas de las medidas que fueron tomadas por la administración del Departamento de Nariño durante el periodo 2001-2003 que estuvo a cargo del manejo y la implementación del proyecto de reestructuración económica de Nariño, se basaron en la utilización de este documento, con el propósito de brindar un orden a las rentas percibidas por el Departamento de Nariño, hacer cumplir cabalmente estas normas dentro del territorio y sancionar a las entidades productivas que no tuvieron en cuenta y se pasaron por alto el régimen tributario departamental.

distribución y producción de licores a cargo de las entidades territoriales con el propósito de brindar un mayor control y obtener directamente los recursos financieros generados por estas actividades. Además de acuerdo a la ley, las rentas obtenidas por la producción y comercialización de licores deben destinarse a la financiación de Salud y Educación. Las asambleas departamentales por lo tanto deben regular el monopolio o gravar esas industrias o actividades si se estima que el mismo no conviene.

#### **1.8.6.2 Impuesto al Consumo de Licores**

El Código de Régimen Departamental fijó el impuesto al consumo de licores de conformidad con el artículo 49 de la Ley 788 de 2002 referente al impuesto de consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, la base gravable esta constituida por el número de grados alcoholimétricos que contenga el producto. El grado de contenido alcoholimétrico deberá expresarse en el envase y estará sujeto a verificación técnica por parte de los departamentos, quienes podrán realizar la verificación directamente, o a través de empresas o entidades especializadas.

#### **1.8.6.3 Impuesto al Consumo de Cerveza**

Sobre la Cerveza recaen dos impuestos: El impuesto al consumo que es de un 40% y un 8% del impuesto a la venta. De estos recursos el 40% de impuestos sobre el consumo puede ser destinado a los gastos generales de funcionamiento, mientras que el 8% obtenido de la venta de licores debe destinarse exclusivamente a la salud, sobre todo al mejoramiento de la infraestructura hospitalaria pública. Las entidades que pagan el impuesto son las empresas productoras de cerveza y los distribuidores de la misma. El cobro de estos impuestos se realiza en la CAUSACIÓN de los productos.

**CAUSACIÓN:** Los recaudos provenientes del impuesto de venta y consumo de cerveza de producción nacional se causan en el momento en que el artículo es entregado por el productor de cervezas para su distribución o venta en el país. Los productores de cerveza al hacer entrega de las mismas para su distribución y venta en el país, deben liquidar el

gravamen agregado para cada entrega con base al precio de venta al detallista que rija en ese momento en la capital del departamento donde proviene el producto. La entidad que fiscaliza estos recursos es la Superintendencia de Salud.

#### **1.8.6.4 Impuesto al Tabaco**

El impuesto sobre el consumo de tabaco se cobra por los departamentos exclusivamente. Sus tarifas son del 100% del valor del producto si su fabricación es nacional, cualquiera que sea su empaque, contenido, peso o presentación. Tabacos Picadura, rapé o chinú de fabricación nacional, sin importar su empaque, contenido, clase o presentación tributan un 40% de su valor.

#### **1.8.6.5 Impuesto al Cigarrillo**

El consumo de cigarrillos de fabricación nacional, contengan o no insumos importados causan a favor de los departamentos un impuesto equivalente al 100% sobre el precio de su distribución y el mismo valor tributario cancela el consumo de cigarrillos extranjeros. Los impuestos se cancelan por cada cajetilla de 20 cigarrillos o proporcionalmente a su contenido.

### **1.9 MARCO CONTEXTUAL**

Nariño se encuentra en el sur occidente de Colombia, Limita al Sur con el país vecino del Ecuador, al Norte con el Departamento del Valle del Cauca, al Occidente con el Océano Pacífico, estableciéndose la costa de Nariño y el municipio de Tumaco como el espacio geográfico que alberga el segundo puerto más importante del país con el Océano Pacífico, y al Oriente con el Departamento del Putumayo. La posición geográfica del Departamento de Nariño le permite tener diferentes tipos de climas los cuales van desde lo cálido como el caso de la región cercana al Océano Pacífico al páramo, que corresponde al área ubicada alrededor del Nudo de los Pastos. El suelo nariñense tiene una superficie de 3.623.500 Has,

de las cuales el 73.98% corresponde a usos no agropecuarios; el 1.53% a pasto y sabanas, y el resto a cultivos transitorios y permanentes.<sup>158</sup>

Según el Departamento Nacional de Estadística DANE, el Departamento de Nariño cuenta con un total de 1.696.656 Millones de Habitantes en el censo realizado por la entidad en el año 2005<sup>159</sup>. El 51.01% del total de la población lo compone el sexo masculino mientras que el 48.99% son pertenecientes al género femenino. La mayor parte de la población Nariñense vive en el campo con un 57.7% de la población total, mientras que el 42,29% es urbana, la Ciudad de San Juan de Pasto es la capital del Departamento y la urbe más grande dentro de la región. La tasa de crecimiento de la población es mayor que el promedio nacional ubicándose en un 2.5% mientras que Colombia solo presenta un crecimiento del 1.9%.

Del total de la población Nariñense según la oficina de Planeación Departamental, en el año 2005 Nariño contaba una población de 903.237 habitantes que presentaban Necesidades Básicas Insatisfechas, esto es equivalente a un 53.23% de la población total; mientras que 454.199 personas se encuentran en situación de miseria, lo que representa el 26.77%. Por otra parte, dentro del sistema de salud y su cobertura departamental cabe recalcar que no toda la población tiene a disponibilidad este servicios, pese a los grandes esfuerzos hechos tanto por el gobierno departamental como Nacional para brindar completa asistencia en salud, solo el 58.6% del total de la población tiene garantizada el servicio de salud en el Departamento de Nariño, dentro del cual el 42% del rubro representa al Régimen Subsidiado y únicamente el 13,6% se encuentra en el régimen contributivo, mientras que el restante son formas independientes de afiliación.

---

<sup>158</sup> Gobernación de Nariño. Visión 2030. Medio Magnético formato PDF. Pag 9-12. Eduardo Zúñiga Erazo Gobernador de Nariño periodo 2003-2007

<sup>159</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística. DANE. El censo General 2005, que se llevó a cabo en un año (mayo 22 de 2005 a mayo 22 de 2006) ha sido considerado, por diferentes expertos como José Luis Cervera, consultor internacional en proyectos de estadística oficial para la Comisión Europea y las Naciones Unidas y Pilar Martín Guzmán, ex directora del INE de España; como un ejemplo mundial. Toda la información disponible del censo se puede encontrar en: <http://www.dane.gov.co/censo/>

Para el año 2005 el Departamento de Nariño contaba con tiene una población en edad escolar la cual comprende entre los 3 a 16 años de 539.402 personas que representaban el 31.8% del total de la población. Sin embargo, de las 539.402 personas en edad para estudiar, únicamente el 63.97% del total se encontraba matriculado, mientras que existe un promedio aproximado de 20 estudiantes por cada profesor. Con respecto a la ecuación superior, el Departamento de Nariño cuenta con 10 Instituciones competentes, entre las cuales la Universidad de Nariño es la única institución oficial, mientras que en el tema de Educación técnica, solamente el SENA es la institución que ofrece este servicio.

La estructura de la tenencia de la tierra el Departamento de Nariño se caracteriza por ser altamente minifundista, según información suministrada por la Secretaria de Planeación Departamental, el 87% de los predios son menores de cinco hectáreas y ocupan el 32.4% de la superficie total, en tanto que, el número de predios mayores de 5 hectáreas representa el 12.9% y ocupa el 67.6% de la superficie.

La actividad agropecuaria, silvicultura y pesca es la más importante en la economía regional con un aporte al PIB de 40.1% en 1989 y de 34.4% en el año 2004, esta actividad se enmarca en el contexto de una economía tradicional, con una producción orientada principalmente al consumo familiar, lo cual conlleva a que el sector primario presente una falta de dinamismo o un gran rezago durante los últimos años. El sector industrial dentro del Departamento de Nariño ha mantenido una dinámica estable y no muy significativa dentro de la producción departamental, para el año de 1989 el sector únicamente representó 5,16% al un 7,3% para el año 2004. No obstante, el sector servicios es el que mayor dinamismo ha mostrado a lo largo de la evolución económica de la región. Para 2004 esta actividad representa el 52% del total de la producción, ello debido principalmente a una activa intervención por parte del sector público a través de la prestación de servicios tales como la educación y la salud.

El Gobierno Central del departamento de Nariño o “Gobernación de Nariño”, cuenta con su sede principal en la ciudad de San Juan de Pasto, en la Calle 19 con Carrera 24, frente a la

plaza de Nariño de la capital. Todas las funciones que realiza el Departamento de Nariño en torno al control presupuestario y direccionamiento de políticas públicas se realizan en esta sede. Para el año 2008, El gobierno Central del Departamento de Nariño o “Gobernación de Nariño” contaba con seis secretarías importantes las cuales son: Secretaria de Gobierno, Secretaría de Hacienda, Secretaria de Infraestructura y Minas, Secretaria de Agricultura y Medio Ambiente, Secretaría de Educación y Secretaria de Planeación Regional, además se inscribe el despacho del Gobernador. En el año 2008, el gobernador de Nariño es Antonio Navarro Wolf, el cual fue elegido de manera democrática a través de su plan de gobierno, Adelante Nariño!

#### **1.10. MARCO CONCEPTUAL**

**Administración de Personal Público:** Corresponde a las acciones realizadas por la gerencia o los medios directivos de una entidad sea pública o privada para que pueda ser más productiva y eficiente, se relaciona en la manera en como se selecciona el personal, se lo capacita y se le da las direcciones para que cumplan con unos objetivos específicos.

**Déficit Fiscal:** Se obtiene un déficit fiscal cuando todo el gasto realizado sea por un Gobierno Central o Descentralizado es proporcionalmente mayor que los ingresos obtenidos mediante el cobro de impuestos.

**Departamento:** La Constitución de 1991 estable a Colombia como una república unitaria que se divide administrativa y políticamente en 32 departamentos, los cuales son gobernados desde la ciudad capital. Los departamentos forman regiones geográficas, culturales y económicas.<sup>160</sup>

---

<sup>160</sup> DEPARTAMENTOS DE COLOMBIA. Wikipedia. Encontrado en: [http://es.wikipedia.org/wiki/Departamento\\_de\\_Colombia](http://es.wikipedia.org/wiki/Departamento_de_Colombia)

**Deuda Pública:** Cantidad de dinero que debe cancelar un Gobierno Central o una entidad territorial por haber realizado un préstamo, sea al sistema financiero nacional, internacional u organismos multilaterales como Banco Mundial o Fondo Monetario Internacional.

**DTF:** Son las iniciales para depósito a término fijo. La DTF es una tasa o porcentaje muy utilizada, principalmente en el sistema financiero. Se calcula como el promedio ponderado de las diferentes tasas de interés de captación utilizadas por los bancos, corporaciones financieras, corporaciones de ahorro y vivienda y compañías de financiamiento comercial para calcular los intereses que reconocerán a los certificados de depósito a término (CDT) con duración de 90 días.<sup>161</sup>

**Egresos:** Corresponde a los Gastos que debe realizar una entidad descentralizada para brindar Educación, Salud, Nómina y otra clase de servicios básicos para la población de determinado territorio.

**Entidad Descentralizada:** Corresponde a un territorio o sitio específico determinado, que tiene como objetivo brindar una mayor representatividad del Gobierno Central ante la comunidad; se configura como un gobierno local.

**Elusión:** consistente en no pagar determinados impuestos que aparentemente se debería abonar, amparándose en escapatorias o resquicios legales, no previstos por el legislador al momento de redactar la ley.<sup>162</sup>

**Evasión:** Es toda eliminación o disminución de un monto tributario producido dentro del ámbito de un país por parte de quienes están jurídicamente obligados a pagarlo y que logran tal resultado mediante conductas fraudulentas u omisivas violatorias de disposiciones legales.

---

<sup>161</sup> BLAA, Biblioteca Luis Angel Arango. Banco de la República de Colombia. Encontrado en: [www.lablaa.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/econo96.htm](http://www.lablaa.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/econo96.htm)

<sup>162</sup> Elusión Tributaria. Wikipedia. Encontrado en: [http://es.wikipedia.org/wiki/Elusi%C3%B3n\\_tributaria](http://es.wikipedia.org/wiki/Elusi%C3%B3n_tributaria)

**Estructura Administrativa:** Corresponde a la forma, tamaño, creencias e ideología en la que se desenvuelve una Planta de Personal.

**FONPET:** Es el denominado Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, creado por el gobierno nacional de Colombia para atender el pasivo de cada una de las entidades territoriales con el propósito de controlar el sistema pensional del país, este fondo es financiado anualmente por las entidades territoriales

**Ingresos:** Son todos los recursos que obtiene una entidad pública a través de las diferentes impuestos que cobra a la población y los beneficios recibidos por otras actividades productivas que están a cargo de la organización.

**Impuesto de Causación:** Acción que compromete al cobro de impuesto para la cerveza. Se afirma que el impuesto se hace por causación cuando el producto o servicio, es entregado por el productor para su distribución y venta en el mercado.

**Laissez-Faire, Laissez-Passer:** Frase francesa que literalmente se traduce como: “Dejar, Hacer, Dejar Pasar” fue consignada por la escuela fisiócrata y lo que pretende es buscar la libertad a las diferentes acciones mercantiles o comerciales realizadas por los individuos sin que el Estado se intrometa en aquellos asuntos.

**Liquidación Empresarial:** El proceso mediante el cual se trata de pagar las obligaciones laborales mediante el cálculo a valor presente de los activos disponibles con que cuenta una empresa pública o privada antes de clausurar su operatividad.

**Monopolio de Licores:** Se refiere a la exclusividad que tienen las Entidades territoriales para producir y distribuir bebidas alcohólicas, con el propósito de financiar la Salud y Ecuación de la población

**Nómina:** Es el resultado de las percepciones menos las deducciones, en relación a pagos de sueldos, salarios y todo lo correspondiente al pago que se debe realizar por el trabajo realizado por el personal activo de una empresa.

**NBI:** Abreviatura para Necesidades Básicas Insatisfechas. Las Necesidades Básicas Insatisfechas corresponden según el gobierno colombiano a la insuficiencia en el suministro de servicios básicos como Agua Potable, Educación, Vivienda Digna, entre otros.

**Progresividad Tributaria:** Es un principio fundamental en el proceso de tributación, el cual busca que aquellos que devengan pocos ingresos paguen menos en impuestos y los que son acaudalados paguen más.

**Planta De Personal:** Hace referencia a la cantidad de operarios o funcionarios que se encuentran trabajando de manera activa en una organización y la estructura con que desempeñan sus actividades.

**Reestructuración Fiscal:** Proceso mediante el cual se pretende brindar viabilidad financiera a un ente tanto público como privado, busca maximizar los ingresos, reducir los egresos, pagar las deudas y todas las obligaciones en tiempo oportuno. La meta es dar una nueva dirección o rumbo al componente financiero de la entidad.

**Reestructuración Administrativa:** Proceso con el que se pretende redireccionar o volver a configurar una planta de personal con el propósito de hacerla más eficiente, que cumpla metas, objetivos y a la par, que sea capaz de comprender sus funciones implicando una reducción en los costos y generar mayor productividad.

**Spoiled System:** Sistema de gobierno que era utilizado principalmente en los Estados Unidos de América con anterioridad a la gran depresión de 1930. Consiste en gobernar y administrar los cargos públicos bajo la consigna de amistad y círculos de poder, es un sistema clientelista y corrupto.

**Sistema General de Participaciones:** El Sistema General de Participaciones corresponde a los recursos que la Nación transfiere, por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales – departamentos, distritos y municipios, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud y educación.

**Superávit Fiscal:** Situación en la que un Gobierno Central o las entidades descentralizadas obtienen mayores ingresos por concepto de cobro de impuestos, con respecto a los gastos que este realiza.

## **1.11. METODOLOGÍA**

### **1.11.1 Tipo de investigación**

El tipo de investigación es explicativo no experimental, el cual recurre a la descripción explicativa objetiva para profundizar análisis y lograr vislumbrar otras variables que se relacionan con el comportamiento de un fenómeno específico. Según Hernández Sampieri, Collado y Lucio, la investigación explicativa trata de realizar diversas relaciones o correlaciones entre conceptos, hechos o eventos físicos y sociales. Su interés se centra en explicar por qué ocurre un fenómeno y bajo que condiciones se da este fenómeno<sup>163</sup>.

Las investigaciones explicativas son más estructuradas que las descriptivas ya que combina, la descripción y la correlación de variables. En el caso de la presente investigación, el problema de estudio propuesto es el análisis del proceso de reestructuración y reactivación fiscal y administrativa del Departamento de Nariño y su evolución durante el 1999-2006. El análisis se caracteriza en hacer una explicación detallada a través del modelo de análisis interno de planeación estratégica, para identificar las diferentes debilidades que presentó la

---

<sup>163</sup> HERNANDEZ, Sampieri Roberto. FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos, BAPSTISTA LUCIO, Pilar. Metodología de la Investigación . McGraw Hill. 1994. Impreso por Panamericana formas e Impresos. S.A. Pag 66-67.

Gobernación de Nariño durante el año 2001 para justificar la realización de la reestructuración, también hace una explicación clara de las medidas adoptadas y de los resultados obtenidos.

### **1.11.2 Población y muestra**

Para brindar mayores fundamentos y soportes a los análisis y conclusiones del presente estudio, se realiza una encuesta dentro de la planta de personal de la administración pública departamental a aquellos empleados que han laborado por más de 15 años, los cuales tienen un mejor conocimiento de cual fue la situación de la entidad pública antes y después de haberse realizado el proceso de descentralización. Dado que el universo de personal que esta vinculado en la administración pública departamental durante 15 años fue de 40 personas, el universo se convierte de esta manera en la muestra de aplicación de la encuesta, debido al reducido número elementos encontrados dentro de la población.

### **1.11.3 Hipótesis**

La implementación de la reestructuración fiscal y administrativa en la Gobernación del Departamento de Nariño permitió generar mayores ingresos corrientes de libre destinación, disminuir los gastos de funcionamiento, atender eficientemente el pago de los pasivos, establecer una planta de personal acorde a las exigencias constitucionales a las entidades territoriales y mejorar los procesos y la toma de decisión.

## **CAPITULO 2**

### **VALORACIÓN INTERNA DE LA GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO**

#### **2.1. EL ANÁLISIS INTERNO**

El análisis interno es un instrumento que permite compilar, analizar y comprender la información procedente de las diferentes áreas administrativas de la organización así como de sus procesos funcionales; este procedimiento de trabajo permite evaluar cada una de las dependencias de la administración central de la Gobernación así como la de las instituciones de carácter descentralizado en el Departamento. El propósito de su realización fue el de valorar el grado de cumplimiento de los planes de desarrollo departamental, es decir, el logro de los objetivos estipulados constitucionalmente para las entidades territoriales y determinar la relación existente con la Visión y Misión institucional. Además, se identificaron aquellos factores que han sido dinamizadores de la gestión gubernamental como aquellas que han limitado o impedido su labor.

Es conocido que toda organización pública congrega diferentes personas sin importar su procedencia o diferencias religiosas, culturales o raciales, con la finalidad de cumplir una misión específica. En el caso del Departamento de Nariño, las personas deben realizar sus actividades en torno a tareas que benefician la población local, como por ejemplo, brindar salud de calidad, agua potable o generar procesos lúdicos para el fortalecimiento cultural que son los mandatos constitucionales estipulados para las entidades territoriales de orden departamental. Entonces, el análisis interno permitió identificar el grado de cumplimiento de estas funciones centrales de todo territorio nacional mediante la valoración de variables de una alta motricidad que incidieron negativamente en el direccionamiento de la entidad territorial.

En efecto, variables como la planeación dentro de la organización, la determinación de los ingresos y gastos de funcionamiento acorde con los aspectos fiscales, la organización del personal, los sistemas de control de recursos y su productividad fueron consideradas para identificar las causas que originaron la aguda crisis reflejada en la inviabilidad institucional al comenzar el siglo XXI que presentaba la Gobernación del Departamento de Nariño.

Mediante el análisis interno se pudo constatar que la administración central del Departamento de Nariño fue poco profesional puesto que permitió generar una desorganización tanto en lo administrativo como en lo financiero que amenazó la existencia autónoma del territorio departamental; igualmente, el sobre dimensionamiento de la planta de personal implicaba altas erogaciones financieras dando como resultado un caos a todo nivel en la Gobernación del Departamento de Nariño. Por consiguiente, utilizando la valoración interna de cada una de las dependencias de la Gobernación y, de sus principales instituciones de carácter descentralizado se pudo constatar las causas que originaron la crisis territorial. Los resultados de cada una de las dependencias y funciones se presentan a continuación.

### **2.1.1. Proceso de Planeación**

La función de planeación incorpora la determinación de la visión, la misión, los objetivos, las metas, las estrategias y la presupuestación de la organización; entonces, la planeación se ha constituido en un proceso vital que debe desarrollar la Gobernación del Departamento de Nariño; en general, la planeación ayuda a dar sentido a las acciones realizadas en el presente y brinda un sentido de orientación hacia el futuro que se quiere construir; se caracteriza la planeación por brindar los medios para utilizar eficientemente los recursos disponibles como los financieros, el capital y el talento humano. Además de brindar racionalidad a la utilización de los recursos, la planeación es un mecanismo de direccionamiento de todos los instrumentos de trabajo con el propósito de alcanzar unos

objetivos o metas, consolidar una visión futura de la entidad y dar cumplimiento a la razón de ser de la organización o su misión.

Al evaluar la información disponible en la Gobernación del Departamento de Nariño y la conseguida mediante la encuesta realizada a funcionarios que han laborado por más de 15 años en la institución, se puede concluir que a pesar de ser de obligatoriedad constitucional la elaboración y desarrollo de un plan de gobierno, la entidad territorial no hizo lo conducente para generar procesos participativos de planeación. En efecto, el 87,5% de los encuestados (Ver gráfica 1 Anexos 2) aseguraron que la escasa planeación fue el factor principal de la crisis institucional del Departamento de Nariño. La elaboración de los planes de desarrollo se hizo con base en información escrita existente en las diversas dependencias de la Gobernación sin que mediara la acción directa de los diferentes actores de la vida regional. Los planes fueron elaborados mediante contratos de consultoría que ejecutaron sus compromisos mediante la elaboración de planes indicativos de gobierno que no generaban acciones específicas ni tampoco indicaban claramente las fuentes de su financiación. En general, se puede observar en los documentos denominados planes de desarrollo que las metas propuestas así como sus estrategias eran utópicos y de difícil entendimiento no solo para los funcionarios de la Gobernación sino para el público en general. La planeación directiva no participativa limitaba mucho la posibilidad de acción departamental.

Las fuentes documentales consultadas para esta investigación, permiten afirmar que ningún funcionario de la Gobernación tenía completo conocimiento sobre el propósito de la entidad y menos sobre lo propuesto en los diferentes planes de gobierno. Era esto tan cierto, que nunca se interesaron en establecer una relación entre las funciones que ejecutan en su puesto de trabajo con lo planteado por el plan de desarrollo o por las funciones constitucionales de obligatorio cumplimiento. La percepción entre los funcionarios es que su trabajo genera tareas repetitivas no conducentes a un producto o resultado final. Su forma de entender la administración era elaborando acciones o actividades rutinarias todos

los días sin cuestionarse si agregaba o no valor al proceso de construcción de una nueva sociedad nariñense<sup>164</sup>.

Por lo tanto, es entendible que las sucesivas administraciones de la década de los años noventa no fueran capaces de establecer una visión, una misión, unos objetivos consensuados que permitieran impulsar el desarrollo del Departamento de Nariño y dar cumplimiento a todas las responsabilidades constitucionales delegadas en la Carta Magna de 1991. Es decir, el Departamento a través de sus gobernadores y funcionarios administrativos no tuvieron un norte al cual apuntar constantemente con el fin de ofrecer una mejor calidad de vida a sus habitantes. Por el contrario, la desorientación fue la constante en todos los periodos analizados

Como se ha mencionado anteriormente, la planeación es una función importante en los procesos de dirección institucional. A pesar de este conocimiento, los informantes para esta investigación en un 95% (Ver gráfica 2 Anexos 2) afirmaron que era regular, se formulaban planes pero no existía obligatoriedad en su cumplimiento. Por lo tanto, no había una mentalidad planificadora, sino realizadora de operaciones de manera mecánica e incongruente debido a que las acciones realizadas nunca buscaron el beneficio social de la población nariñense. La experiencia existente en la Gobernación sobre la elaboración del plan de desarrollo departamental consistía solo en suministrar información que requerían los funcionarios de planeación departamental con el fin de establecer el plan libro exigido por la Constitución Nacional. Durante las primeras administraciones de los gobernadores elegidos por voto popular no hubo procesos de participación para la determinación de las prioridades tanto sociales como económicas en el Departamento y menos fue la fijación tanto de objetivos como metas.

La gestión pública desarrollada por las instituciones territoriales de orden departamental para fines del Estado, debe intervenir en la planeación, ejecución y control de actividades

---

<sup>164</sup> DEPARTAMENTO DE NARIÑO. Plan de Reforma Económica Territorial. Tomos II a V Generalidades Organizacionales, Estructurales y Diagnostico del Departamento de Nariño.

que permita la toma de decisiones tendientes a maximizar el beneficio social. Se entiende entonces, que la gestión está asociada con la realización de una serie de acciones orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población nariñense en particular. En el caso de la Gobernación, los procesos de planeación y gestión solo han considerado a unas determinadas personalidades ligadas a las dependencias de planeación sin tener en cuenta los diversos actores que hacen posible la ejecución de los objetivos establecidos. Por lo cual, la planeación solo ha quedado a nivel de la elaboración de un plan indicativo sin su desagregación a nivel de planes operativos y específicamente a nivel de tareas en cada una de las dependencias de la Gobernación. Entonces, los procesos de planeación así como la gestión fueron encaminados a la reducción de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes sino a cumplir la formalidad exigida por la ley<sup>165</sup>.

### **2.1.2. Misión y Visión**

La Visión es una imagen ideal de una organización o una entidad pública en un futuro, la Visión es tal vez, el elemento más importante dentro de las entidades ya que esta tiene la posibilidad de inspirar a los funcionarios en sus diferentes actividades diarias desempeñadas, y ayuda a direccionar todas las tareas que pretenden alcanzar aquel estado ideal.

Al respecto, la experiencia de la Gobernación del Departamento de Nariño con la elaboración no participativa del Plan General de desarrollo no permitió la consolidación de una visión clara y divulgada dentro del personal al servicio de la entidad territorial así como de su población. Como se ha señalado anteriormente, la elaboración de planes indicativos sin la desagregación por secretarías departamentales y sin tareas específicas ocasionó que las acciones de la Gobernación estuvieran enfocadas a la realización de actividades recurrentes tendientes a responder a los problemas coyunturales de corto plazo, dejando de lado las respuestas estratégicas para el largo plazo. A su vez, las respuestas de corto plazo no eran diseñadas de una manera lógica para remediar las problemas corrientes, sino que

---

<sup>165</sup> Op. Cit., Plan de Reforma Económica, Tomo III Pag. 134.

por su improvisación generaron resultados adversos en el uso excesivo de los recursos financieros por cuanto se trataba a toda costa de mitigar los inconvenientes de muy corto plazo que suceden en el día a día de la actividad gubernamental. El resultado, de este enfoque cortoplacista fue la generación de problemas mayores e insostenibles en el largo plazo.

El 72,5% (Ver Gráfica 3 Anexo 2) de los funcionarios departamentales que han trabajado más de quince años en la Gobernación, manifestaron que los ejecutivos a nivel de gobernadores no se caracterizaron por su compromiso para la creación de una visión adecuada y compartida de lo que debía ser el Departamento de Nariño. Afirmaron los funcionarios, que nunca se realizó un proceso participativo y democrático para identificar las prioridades de los problemas a solucionar así como para la asignación de recursos financieros a esas prioridades y menos para establecer una visión consensuada de lo que debe ser el Departamento de Nariño. Entonces, la carencia de participación en la determinación del qué hacer y cómo hacer del Departamento no permitió direccionar los recursos y los esfuerzos departamentales hacia la solución de los álgidos procesos sociales sino hacia aquellos sectores que representaban a los seguidores de líderes políticos o a las facciones políticas que hicieron posible la elección de los respectivos gobernadores. Es decir, lo que se ha podido constatar es que no ha existido una visión idealizada que marcara el rumbo del trabajo del Departamento, por lo cual, su trabajo ha consistido en la ejecución de tareas o actividades sin propósito definido.

Otra falta grave en los procesos de planeación, es que la Gobernación no ha definido su Misión institucional. Se basa solo en el desarrollo de la normatividad que constituyó el ente territorial pero sin una dirección hacia que población se enfoca su esfuerzo, que servicios de carácter económico, social, político y medio ambiental debe generar para satisfacer las necesidades de sus habitantes y menos ha tenido la posibilidad de direccionar los valores y principios que guían el trabajo departamental. Entonces, no existió una Misión clara y concisa que sea no solo conocida por los funcionarios departamentales sino por la población en general, de tal suerte que conozcan que es lo que se está buscando con la

acción de la Gobernación de tal manera que cada ciudadano identifique como puede trabajar para desarrollar la misión institucional que al final favorecerá el desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida de la gente. El 70% (Ver Gráfica 4 Anexo 2) de los empleados de la Gobernación manifestaron que no conocían una razón colectiva del trabajo que desempeñaban.

Los funcionarios gubernamentales manifestaron que los motivos principales para trabajar en dicha organización eran la necesidad individual de adquirir dinero para sostener a sus familiares y solventar sus necesidades básicas. No existía un motivo de fuerza superior, compartido y colectivo para el desempeño de las actividades. Ello implica que no existía un motivo para el trabajo y la existencia del ente territorial. Además, a pesar que la Constitución Nacional había determinado unas funciones específicas para las entidades territoriales la falta de una Misión no permitía su orientación en la toma de decisiones sino que se ha orientado al cumplimiento de funciones para evitar sanciones de índole constitucional.

### **2.1.3. Objetivos y Metas**

Los Objetivos y Metas, son los elementos fundamentales para alcanzar la Visión en el largo plazo de la entidad territorial. Un objetivo es un resultado que se pretende conseguir en un periodo de tiempo determinado, estos deben ser específicos, concretos, medibles, incorporar una meta y una escala de medida. Estas características de los objetivos impiden malas interpretaciones y permiten obtener los resultados buscados de una manera tangible; es decir, deben ser formulados con el propósito de obtener un resultado palpable y que sean observables o que se refieran a cosas reales. Por su parte, las metas inteligentes deben ser formuladas consensualmente, deben también ser específicas, medibles, alcanzables y contemplar un tiempo en el cual se puedan lograr. Las metas implican resultados a corto

plazo, puesto que tienen el propósito de permitir la consecución de los objetivos planteado<sup>166</sup>.

Sin objetivos y metas es imposible guiar y coordinar las diversas actividades realizadas por la administración departamental central con el propósito de ofrecer mejores condiciones para la población. Desde los inicios de la economía política de la mano del mercantilismo hasta el presente, el Estado debía establecer y cumplir unos objetivos y metas claras que posibiliten el fortalecimiento institucional y generar mejor calidad de vida a sus habitantes. Generalmente, los objetivos conducen a erradicar problemas o realizar actividades fundamentales para constituir el progreso y desarrollo de una entidad y obtener el progreso armónico de una comunidad<sup>167</sup>. De la misma manera, los objetivos se configuran como una base para evaluar y dar control a los resultados obtenidos, al igual que motivar a los miembros de la entidad pública y transmitir una imagen al público general para buscar de esta manera un total respaldo a las iniciativas establecidas.

En el caso de la Gobernación del Departamento de Nariño, la inexistencia de un plan de largo plazo imposibilitó la definición de objetivos relacionados con el desarrollo del territorio departamental y consecuentemente de una visión sustentable de la economía nariñense. El efecto ocasionado por la ausencia de un Plan a largo plazo implicó que el Departamento de Nariño no haya tenido la capacidad de establecer Planes Anuales que permitan orientar las actividades relacionadas con la problemática del Departamento. La ausencia de planes de corto plazo, fue un gran inconveniente para la administración

---

<sup>166</sup> Esta Diferencia se la puede establecer a través de un ejemplo: En Nariño existe un alto nivel de analfabetismo, plantearse un objetivo es el primer paso para la solución del problema. Entonces el objetivo puede ser: Ampliar la cobertura educativa para la erradicación del analfabetismo en el Departamento de Nariño. Este es un objetivo que es concreto y no se presta para mal interpretaciones. Una meta es un resultado o una acción concreta para el alcance de este objetivo, por ejemplo: La creación de 10 ciudadelas educativas en el municipio de Ipiales. Es un resultado cuantificable y posibilita el alcance del objetivo anteriormente propuesto.

<sup>167</sup> Recordando a Petty y Mun, el Objetivo principal del Estado era establecer a las naciones como las ricas para generar mejores condiciones para las próximas generaciones. En la actualidad, las metas y objetivos tienen como base el mismo principio, pero en el uso de las políticas o mecanismos de acción es donde se concentran las diferencias.

pública del Departamento ya que no permitía la integración de las actividades realizadas por las dependencias para el alcance de objetivos de mayor envergadura.

Los informes de la Gobernación de Nariño, como son el Plan de Reforma Económica Departamental y la Revista de Reconstrucción Fiscal junto con la encuesta realizada en este estudio muestra que cada una de las oficinas en la Gobernación de Nariño eran islas y por lo tanto, exhibían autonomía en la realización de las actividades diarias<sup>168</sup>. Así por ejemplo, el 67,5% (Ver gráfica 5 Anexos 2) de las personas que han trabajado por más de 15 años al servicio de la Gobernación aseguran que el trabajo realizado nunca se efectuó con base a la consecución de unos objetivos tanto generales como específicos relacionados con iniciativas tendientes al mejoramiento de la calidad de vida de la población nariñense.

La falta de una visión compartida y unos objetivos estratégicos no le han permitido al Departamento de Nariño analizar y dar respuesta anticipada a las necesidades existentes en el territorio departamental, debido a que todos los esfuerzos han sido direccionados a atender los problemas de muy corto plazo, o también, satisfacer cuotas políticas que les permita preservar sus respectivas imágenes políticas. Lo anterior, porque los gobernantes han buscado que el cargo de Gobernador sea un trampolín para conseguir un cupo en el Congreso de la República.

La falta de visión y el establecimiento de objetivos para la actividad de la Gobernación ha llevado a que los funcionarios de carrera de la institución afirmen que su trabajo no ha tenido importancia, ni sentido para la generación de mejores condiciones de vida de los ciudadanos. En general, han trabajado desempeñando funciones recurrentes sin impacto alguno sobre la población departamental. El trabajo administrativo realizado por los funcionarios no ha estado encaminado a satisfacer las necesidades apremiantes de la población departamental sino, al servicio de las causas políticas que llegaron a administrar el ente territorial. No era interés de los secretarios o demás funcionarios, organizar acciones tendientes a construir o adecuar hospitales o centros de salud en municipios y

---

<sup>168</sup> Op. Cit. Reconstrucción Fiscal 2001 Pag. 17

corregimientos, o dar agilidad en los procesos de trámite de impuestos de todos los conceptos, tampoco se enfocaba a brindar información oportuna y especificada, sobre todas las actividades, ejecuciones presupuestales y los proyectos realizados durante un periodo de tiempo determinado.

#### **2.1.4. Estrategias**

Las estrategias son un conjunto de acciones que permiten alcanzar un fin específico. Es decir, son las actividades diseñadas para poder cumplir con los Objetivos, Metas, Misión y Visión propuestos en el Plan de largo plazo de la entidad en una organización pública. Entonces, es fundamental haber discutido y creado lo anteriormente expuesto para tener unas estrategias adecuadas. No obstante para el caso del Departamento de Nariño, es claro que al haber carecido de una Visión, una Misión, unos Objetivos y Metas entonces es consecuente que no existan estrategias acordes para el funcionamiento de la institución.

Por los factores antes enumerados, se puede afirmar que la Gobernación del Departamento de Nariño no tuvo procesos de planeación que le permitieran determinar con claridad su objeto de trabajo. Por esta razón, la Gobernación no ha podido cumplir con las exigencias de la comunidad nariñense de tener mejores servicios y a través de ellos mejorar su calidad de vida. A pesar de que la administración pública existe para satisfacer las necesidades ciudadanas en el Departamento de Nariño, esta no cumplía con este cometido sino que se había vuelto un obstáculo para conseguir mejores condiciones de vida de la gente. Estos resultados, contradicen lo sostenido en la Teoría General escrita por J. M. Keynes quien asegura que es importante que la administración pública realice estrategias que ayuden a brindar sostenibilidad al sistema capitalista, al igual que garantizar mejores condiciones sociales a la comunidad. Keynes era abogado de generar mayor gasto en inversión social a través de subsidio al desempleo o el desarrollo de una infraestructura adecuada considerado este tipo de gasto productivo y de gran impacto en la redistribución de la riqueza en la sociedad.<sup>169</sup>

---

<sup>169</sup> Op. Cit., Vendiendo Prosperidad. Pag 41-43.

Las estrategias por lo tanto, son los mecanismos con los cuales se trata de alcanzar todos los objetivos propuestos, sin embargo dentro de la administración pública nariñense no existió ningún diseño de estrategias lo que implicaba que cada dependencia administrativa realizara sus actividades sin ningún horizonte específico ni un control adecuado de sus resultados.

### **2.1.5. Presupuesto**

El presupuesto es tal vez es el elemento más importante que posibilita la ejecución de un plan específico; cuando la organización presenta un plan que incorpora una visión, una misión, unos objetivos y unas metas, entonces el plan financiero es indispensable para ejecutar lo propuesto. En el caso del Departamento de Nariño, la formulación del presupuesto de ingresos y gastos de la Gobernación del Departamento de Nariño desde la iniciación de la entidad territorial fue aforada con un gasto mayor que sus ingresos; en general, la administración planteaba primero el monto de los gastos y posteriormente equilibraba el de ingresos basados en los recursos propios más préstamos bancarios. Por esta razón, en el año 1991 el Departamento de Nariño tenía una deuda de 700 millones de pesos y para el 2000 la cifra superaba los 126 mil millones de pesos.

Por lo tanto, el presupuesto anual de ingresos y gastos de la Gobernación del Departamento de Nariño mostraban un constante desequilibrio financiero; especialmente, el desfase se basa en el excesivo nivel de gastos. En el año 2000 el Departamento quedó inmerso en una aguda crisis debido a la incapacidad de atender al mismo tiempo el alto nivel de gasto y el pago de los pasivos. La crisis financiera se explicó básicamente en el sobre dimensionamiento de la base tributaria que generaban los ingresos y en el alto nivel de gasto improductivo del mismo.

Un ejemplo de lo anterior lo constituye el presupuesto del año 2001, el cual planteaba que la Industria Licorera de Nariño (LICONAR) aportaría a los ingresos un total de \$7.000

Millones de pesos por concepto de pago del impuesto al consumo de licores; sin embargo, esto fue irreal por cuanto la empresa licorera estaba en una profunda crisis administrativa y financiera que ni siquiera le permitía tener capital de trabajo. Los documentos consultados muestran que la licorera no solo no hacía las transferencias originadas en los procesos de comercialización de los licores sino, que además, disponía ilegalmente como capital de trabajo el dinero recaudado por el impuesto al consumo de licores.

#### **2.1.6. Indicadores de Gestión**

La ausencia de una planeación implicó la inexistencia de indicadores de gestión para evaluar el desempeño de la entidad administrativa. La obligación de las entidades públicas es cuantificar y medir la cantidad de recursos y acciones desempeñan a favor de la población, con el objetivo de verificar su eficiencia y eficacia. En esto concuerda E.S. Savas quien considera muy importante medir la relación costo-beneficio de las obras y actividades incurridas por la entidad pública<sup>170</sup>. Igualmente, Friedman asegura que medir el desempeño de las oficinas públicas en sus acciones previene la generación de mayores costos para la población a través de impuestos y la creación de nuevos problemas<sup>171</sup>. Aunque la razón primordial de la creación de indicadores es la asignación de responsabilidades a cada una de las dependencias del gobierno departamental.

Son indicadores de gestión la cantidad de personas atendidas en un periodo de tiempo determinado en cada una de las oficinas que componen la administración pública del Departamento de Nariño, o el gasto realizado por el Departamento para campañas de control y prevención de enfermedades con relación al total de gente que ha recurrido al servicio de salud en un periodo determinado; o la cantidad de dinero invertido en la pavimentación de una carretera medida con respecto al número de kilómetros que se construyen en un respectivo periodo.

---

<sup>170</sup> Op. Cit., Privatization A Key for a Better Government. Pag. 5

<sup>171</sup> Op. Cit., Capitalismo y Libertad

De igual forma, los indicadores se pueden usar en la interpretación de la información financiera y contable con respecto al tiempo utilizado para realizar ese tipo de actividad, o también la tasa de crecimiento de los ingresos propios por parte de la entidad con respecto al año anterior, o medir la proporción entre los ingresos percibidos sobre el total del gasto realizado en el mantenimiento de la planta, el suministro de la salud, la educación y el pago de la cuota obligatoria al Fondo Pensional de las Entidades Descentralizadas –FONPET-, etc.

Realizando un análisis de los documentos publicados en la época de crisis se encuentra que los funcionarios de la Gobernación del Departamento de Nariño en un 90% (Ver Gráfica 6 Anexo 2) manifestaron que en su tiempo de trabajo (más de 15 años de servicio) no existía indicadores de gestión para evaluar el rendimiento del trabajo y de los recursos financieros. Manifiestan los informantes que se limitaban solo a realizar registros sin ninguna meta; sin embargo, comentan que la laboriosidad de los informes preparados demandaba gran cantidad de su tiempo que impedía asignar espacio para trabajar en las actividades misionales del ente.

De esta manera, al no cumplir con indicadores de funcionamiento, ni los mismos empleados ni los altos mandos tenían pleno control y direccionamiento de la entidad y poco les interesaba los resultados que se iban a obtener después de haber ejecutados las diferentes decisiones. Lo anterior, se puede constatar en los diferentes documentos preparados por los funcionarios departamentales donde no se estipulan metas, objetivos ni tampoco indicadores de gestión para medir el grado o no de cumplimiento.

Otro ejemplo de mala programación de los ingresos fue considerar que la Gobernación del Departamento de Nariño iba a recibir en el año 2001, un total de \$ 2.500 millones de pesos por concepto de cobro de las cuotas partes de los pensionados; sin embargo, hasta ese año la administración departamental, no conocía con exactitud cuantos pensionados habían trabajado todo el tiempo a su servicio y cuantos habían trabajado en otras entidades del Estado o privadas. Por consiguiente, estipular el cobro de ingresos por cuotas partes para

configurar el bono pensional de cada jubilado no era real sino una manera de justificar el incremento de los ingresos con el ánimo de justificar el alto nivel de gastos. Estos dos ítems en los ingresos generaron un ingreso irreal de \$ 9.500 millones de pesos. Sin embargo, los gastos si se ejecutaron a ese nivel<sup>172</sup>.

### **2.1.7. Ingresos**

De acuerdo con el sistema tributario departamental establecido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los departamentos perciben sus rentas a través de impuestos aplicados a diferentes productos y servicios; igualmente, se encuentran los ingresos de índole no tributaria o aquellos que se obtienen a través de la producción de bienes y servicios realizada por las empresas y otras dependencias de los gobiernos públicos departamentales. Además, cuentan con los recursos por transferencias del Gobierno Nacional a través del sistema general de participaciones que sirven para atender las necesidades básicas insatisfechas (NBI), especialmente de la educación, el agua potable y el saneamiento básico.<sup>173</sup>

Los ingresos propios del Departamento son aquellos obtenidos a través de la base impositiva a productos como los licores, la cerveza, el tabaco y el impuesto de registro; también, conforman los recursos propios el recaudo de la sobretasa a la gasolina. El rubro de ingresos de capital son los créditos obtenidos por el gobierno departamental, los rendimientos financieros y los recursos del balance; adicionalmente, hacen parte de los ingresos el superávit, las donaciones y otros ingresos no especificados. Entonces, los ingresos para una entidad territorial se dividen en dos categorías: primero, los ingresos generados por la administración pública descentralizada o ingreso propio y segundo, los recursos que destina el Gobierno Nacional Central, a través del Sistema General de Participaciones. Los ingresos propios del Departamento de Nariño se discrimina en los siguientes rubros; Tributarios, es decir, impuesto por concepto de vehículos, impuesto al

---

<sup>172</sup> Op. Cit., Reconstrucción Fiscal Pag 8

<sup>173</sup> SISTEMA TRIBUTARIO MUNICIPAL Y DEPARTAMENTAL, Proyecto de Capacitación Municipal. Escuela Superior de Administración Pública –ESAP- Pag, 60: Los tributos y las Rentas Departamentales.

consumo de vinos y aperitivos, impuesto al consumo de tabaco y cigarrillos, impuesto al consumo de cerveza, impuesto de registro, impuesto al degüello de ganado mayor e impuesto al consumo y no Tributarios la sobretasa a la gasolina.

El sistema general desarrolla y da cumplimiento al Artículo 1 de la Constitución Política de 1991 sobre el Estado Social de Derecho;<sup>174</sup> los ingresos procedentes del Presupuesto General de la Nación tienen destinación específica; generalmente están orientados al financiamiento de la educación y la salud. Por su parte, los ingresos propios del Departamento se guían por las normas existentes pero sirven para planificar el presupuesto general de ingresos y gastos de cada vigencia y se orientan a financiar el gasto de funcionamiento, el gasto social y la inversión. Los ingresos procedentes del gobierno nacional son incrementados de acuerdo a las normas nacionales que rigen el Estatuto General del Presupuesto del país y los departamentales de acuerdo al desempeño de cada vigencia.

El comportamiento de los ingresos en la década de los años noventa fue negativo; efectivamente, los ingresos de capital para el año 1995 representaron el 45% de los ingresos totales del Departamento y para el año 2000 eran únicamente del 12%<sup>175</sup>. Los ingresos por concepto de impuestos a los licores, a la cerveza, el tabaco y el registro tuvieron un comportamiento similar; la razón de esta tendencia, el inadecuado manejo del monopolio rentístico del aguardiente y el ron. La entrega del monopolio de los licores a empresas privadas sin recibir nada a cambio, generó una aguda crisis financiera que impidió el pago oportuno de las obligaciones laborales y la atención del servicio de la deuda. El financiamiento del presupuesto departamental a través de créditos bancarios a altas tasas de interés por su parte contribuyó al crecimiento de la deuda en un 690% entre los años 1990 y el 2000.<sup>176</sup>

---

<sup>174</sup> CONSTITUCIÓN POLITICA DE COLOMBIA DE 1991. 2da Edición. Escuela Superior de Administración Pública ESAP, Documentos ESAP. Febrero 1992. Santa fé de Bogota, Colombia. Capitulo II.

<sup>175</sup> GOBERNACION DE NARIÑO (2001). Reconstrucción Fiscal de Nariño. Secretaria de Hacienda Departamental. Págs. 1 a 32.

<sup>176</sup> Ibid. GOBERNACIÓN DE NARIÑO.

El decrecimiento de los ingresos obedeció también al problema del contrabando de licores y tabaco así como a la irregular liquidación de los impuestos de la cerveza, el tabaco, registro y de vehículos. Proporcionalmente, los impuestos de licores representaban más del 55% de los ingresos propios del Departamento de Nariño; a pesar de este alto porcentaje en los ingresos, la Gobernación no tuvo cuidado en su administración; en efecto, el impuesto al aguardiente no se liquidaba y cobraba de acuerdo a lo estipulado en la ley por el concepto de causación y se hacía a cambio por la venta de los productos. El Artículo 430 del Estatuto Tributario Colombiano contemplaba que el impuesto a los licores y en especial al aguardiente se debía cobrar en el momento de la producción y no en la venta;<sup>177</sup> el descuido en la administración del impuesto condujo a que el Departamento perdiera importantes recursos financieros durante mucho tiempo; por ejemplo, el impuesto a la cerveza, pagaba \$ 380 millones de pesos mensuales en el año 2000 calculado según la venta pasó a \$ 1.513 millones en el año 2001 aplicando el concepto de causación. A pesar de ser muy significativos, los recursos generados a través de estos impuestos no tuvieron un acertado manejo; es decir, administrativamente el Departamento de Nariño fue incapaz de cobrar y controlar los impuestos adecuadamente.

La Gobernación de Nariño año tras año formuló el presupuesto de ingresos mediante estimaciones de ingresos con tasas muy altas de crecimiento que eran difíciles de cumplir; cada año se estimaba el crecimiento de los ingresos entre el 38 y el 40% a pesar de saber que era imposible lograr esos recaudos; la razón para este comportamiento irracional obedecía a la necesidad de justificar un mayor nivel de gastos. Tanto los gobernadores como los diputados aprobaron presupuestos de ingresos deficitarios en toda la historia de vida administrativa del Departamento de Nariño. En especial, este comportamiento se agudizó en la década de los años noventa, por cuanto los tres primeros gobernadores elegidos popularmente a partir del año 1991 incurrieron en altos déficit presupuestarios que compensaron con un endeudamiento alto y oneroso para la Gobernación. El

---

<sup>177</sup> ESTATUTO TRIBUTARIO DE COLOMBIA. Artículo 430 de la Causación del impuesto sobre la venta de Cerveza. Encontrado en: <http://www.estatutotributario.com/index.php/Portada>

comportamiento de los ingresos propios en el periodo 1999 – 2000 disminuyó de manera drástica y fue el detonante para la aguda crisis. A pesar de los errores de estimación de los ingresos no existieron iniciativas para mitigarlo, por el contrario siguieron incrementándolo de manera indefinida con anuencia de la Asamblea Departamental y la Contraloría. El comportamiento por cada año se aprecia en la **Tabla 3**.

TABLA 3  
COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS PROPIOS 1999 – 2000.  
(Cifras expresadas en \$ constantes del 2000)

CONCEPTO	1999	2000
<b>INGRESOS TRIBUTARIOS</b>	<b>25.046.785.456</b>	<b>26.872.577.699</b>
Registro	1.163.780.472	714.231.724
Timbre de Vehículos	2.627.462.403	1.920.220.467
Impuesto al Consumo de Licores	3.566.809.184	3.998.405.310
Consumo Vinos y Aperitivo	10.121.718.860	8.718.779.493
Consumo de Cigarrillos	3.347.834.500	6.506.798.494
Consumo de Cerveza	3.667.225.000	4.516.195.000
Degüello de Ganado Mayor	325.406.164	278.382.430
Consumo Global Gasolina	226.548.873	219.564.781
<b>INGRESOS NO TRIBUTARIOS</b>	<b>3.267.889.778</b>	<b>47.602.138</b>
Tasas	42.194.542	37.262.760
Multas	0	975.761
Transferencia LICONAR	3.217.802.086	9.363.617
Otros ingresos	7.893.150	0
<b>TOTAL</b>	<b>28.314.675.234</b>	<b>26.920.179.837</b>

Fuente: Gobernación de Nariño, Tesorería Departamental

Los ingresos tributarios representan en promedio el 94,36% del total, o sea, que el mayor porcentaje lo genera los impuestos y no las diferentes actividades que se encuentran a cargo de la entidad territorial, como las multas o transferencias por conceptos de las entidades descentralizadas bajo su competencia.

La reducción significativa en los recursos propios del Departamento de Nariño entre 1999 y el 2000, fue de \$1.394.495.397, o del 4,92% con respecto al año inmediatamente anterior. Los ingresos que se dejaron de percibir durante este periodo de tiempo impactaron negativamente en las finanzas departamentales.

A continuación se presenta el comportamiento de los ingresos por cada rubro del presupuesto en el periodo anterior a la reestructuración administrativa y financiera que efectuó la Gobernación del Departamento de Nariño.

#### **2.1.7.1. Impuesto de registro**

Este impuesto fue autorizado por el Congreso Nacional para mejorar el nivel de ingresos de los entes territoriales de carácter departamental; consiste en el derecho que le asiste a la Gobernación del Departamento de Nariño de cobrar una tarifa por cada transacción de bienes raíces realizados, además, cobra por cada uno de los movimientos de sociedades registradas en la Cámara de Comercio y la Oficina de Instrumentos Públicos. Es decir, si se constituye una nueva sociedad comercial deben pagar una tarifa por este concepto, si se ejecutan modificaciones a los estatutos de las sociedades comerciales, la Gobernación cobra por eso, si existe elección de nuevos dignatarios en las empresas registradas en la Cámara de Comercio la Gobernación debe cobrar una tarifa y así en los demás movimientos de las sociedades comerciales.

Este impuesto desde su comienzo fue dado en administración a la Oficina de Instrumentos Públicos y a la Cámara de Comercio de Pasto; la Gobernación pagaba el 0.5% de su valor a las entidades mencionadas; sin embargo, los recursos generados desde el año 1996 hasta el 2000 fue muy bajo debido a la no aplicación correcta de la ley que creo el impuesto de registro; según se pudo constatar, los encargados de liquidar el impuesto solo cobraban por un factor, a pesar de que en el movimiento de las sociedades registraban más de un movimiento a la vez; queda el interrogante si se hizo esto por desconocimiento o por dolo.

A pesar de constituirse diferentes empresas y ser registradas en las entidades correspondientes, el impuesto en vez de crecer tuvo una tendencia negativa puesto que paso de \$ 1.163.780.472 en 1999 a \$ 714.231.724 en el 2000. Como se observa en la Tabla 3, en el lapso de un año disminuyó más de 450 millones.

### **2.1.7.2. Impuesto al Consumo de Licores**

El Estatuto tributario Nacional da la ventaja a las entidades territoriales para que cobren tasas impositivas al consumo de licores a través del mecanismo de causación con el ánimo de invertir los recursos obtenidos por este impuesto, a mejorar la infraestructura y el servicio de salud de la entidad territorial y ser el único responsable de la comercialización del licor o ser el monopolio de la producción y comercialización del mismo. Sin embargo durante el periodo de la crisis, los gobiernos no se comprometieron a dar estricta aplicabilidad a lo estipulado por el Estatuto tributario, el monopolio de la comercialización del licor no era aplicado y las casas comercializadoras privadas eran las encargadas de realizar este oficio; mientras que existía una producción de aguardiente manejada por el Departamento de Nariño a través de la empresa Licorera de Nariño, sin embargo debido a su estructura improductiva la empresa incurría en constantes pérdidas . Ello implicó, que muchos recursos no fueran percibidos por el Departamento y no exista la posibilidad de brindar mejores condiciones al sector salud.

La Tabla 3 muestra que el comportamiento del Impuesto al Consumo de Licores no superaba los 3 mil millones de pesos; el Impuesto al Consumo de Licores entre los años 1999-2000 fue el tercer rubro más importante dentro de las finanzas departamentales por detrás de Consumo de Vinos y Aperitivos y el Consumo de Cerveza, para el año 2000 el rubro represento el 14,85% de los ingresos del Departamento.

### **2.1.7.2. Timbre de vehículos**

Es el impuesto a los vehículos automotores, es carácter directo y recae sobre los vehículos públicos y privados gravados que se encuentren matriculados en cada municipio. Al igual que como sucede con el predial, el impuesto de vehículos se liquida por los entes territoriales a tarifas diferenciales según sea el modelo, cilindraje y valor comercial del automotor, y en algunos municipios, se hace con base en el avalúo comercial del vehículo

realizado por el Ministerio de Transporte que expide resoluciones periódicas sobre el valor actual de cada automotor.

El Timbre de Vehículos se causa cuando el vehículo entra en circulación por el uso de las vías públicas en jurisdicción al Departamento de Nariño, en consecuencia, son responsables los contribuyentes propietarios o poseedores de vehículos matriculados en las diferentes ciudades que componen el Departamento de Nariño. Este impuesto en el periodo 1999 – 2000 representaba el 9,27% del total para 1999 y en el 2000 el 7,13%. En valores absolutos el impuesto generaba recursos por \$ 2.627.462.403 y \$ 1.920.220.467 respectivamente. Contradictorio al comportamiento del parque automotor del Departamento de Nariño al pasar de 44.356 vehículos a 45.908 en el periodo indicado.<sup>178</sup> La disminución del valor absoluto del impuesto no guarda proporción con el parque automotor que existía en el Departamento de Nariño. En efecto, la incapacidad de la Gobernación y la no existencia de una base de datos del parque automotor confiable que registre el número, el modelo, la capacidad del vehículo, etc., origino que el impuesto no fuera mayor.

Además, la inexistencia de un sistema automático de cobro del impuesto no permitió su contabilización y administración adecuada. El desorden implicaba no cobrar las debidas tasas a los diferentes vehículos; o sea, vehículos de gran capacidad y de altos precios pagaban igual que los vehículos de una gama baja y a veces solía suceder lo contrario<sup>179</sup>.

### **2.1.7.3 Impuesto al consumo de vinos y aperitivos**

Está constituido por el consumo de licores, vinos, aperitivos, y similares, en la jurisdicción de los departamentos. Son sujetos pasivos o responsables del impuesto los productores, los importadores y, solidariamente con ellos, los distribuidores. Además, son responsables directos los transportadores y expendedores al detal, cuando no puedan justificar debidamente la procedencia de los productos que transportan o expenden. En el caso de

---

<sup>178</sup> Op. Cit., Reconstrucción Fiscal. Pagina 7.

<sup>179</sup> TESORERIA DEPARTAMENTAL, Estadísticas y Registro del parque automotor del Departamento de Nariño, periodo 1998-2007.

productos nacionales, el impuesto se causa en el momento en que el productor los entrega en fábrica o en la planta para su distribución, venta o permuta en el país, o para publicidad, promoción, donación, comisión o los destina a autoconsumo. En el caso de productos extranjeros, el impuesto se causa en el momento en que los mismos se introducen al país, salvo cuando se trate de productos en tránsito hacia otro país. Esto origina el concepto de impuesto por causación.

En el periodo 1999 - 2000 se registró una disminución de más de \$1.402 millones en el impuesto por cuanto para 1999 fue de \$ 10.121.718.860 y para el 2000 de \$ 8.718.779.493. No existe una explicación lógica a este fenómeno debido a que en el periodo analizado existían las siguientes condiciones para la comercialización de estos productos: El grado de alcoholemia era bajo, el precio de los productos pagaban \$300 por impuestos y había una gran demanda de vinos y aperitivos. Para esta época se consumía más aperitivos que aguardiente no solo por su bajo precio sino que no había restricciones en el uso en la población; la población joven se convirtió en los mayores consumidores a pesar que el grado de alcohol solo era inferior en un grado en comparación con el aguardiente.

Entonces, la disminución en los ingresos por concepto del impuesto obedeció a su poco control; una de las funciones que tenía que hacer la administración departamental era etiquetar todos los productos que entraban al Departamento de Nariño, sin embargo, esto no se hacía aduciendo falta de personal y de equipos para tal procedimiento, además, las etiquetas eran producidas por una empresa en Cali que no brindaba ninguna garantía de seguridad y no eran fabricadas con todas las normas técnicas y de seguridad como corresponde a la elaboración de valores. Las estampillas elaboradas para la Gobernación del Departamento de Nariño no ofrecía ninguna seguridad por lo cual se presentaron duplicaciones de las estampillas y clonaciones de las series; esto se presentaba por cuanto no tenían código de barras ni elementos de seguridad. Por lo tanto, cuando eran estampillados los licores no se podía verificar si las estampillas eran las producidas para la Gobernación o eran clonadas. Este fenómeno explica porque había tanto licor en el mercado local, puesto que mucho de ellos no había pagado el impuesto a pesar de tener las

estampillas correspondientes; el problema era que no existía la manera de comprobar si eran las auténticas o clonadas. Queda el interrogante, si era que los funcionarios no se daban cuenta del fenómeno o deliberadamente permitían que esto sucediera. El desorden en el manejo de las estampillas era tan grande que existen investigaciones penales por la pérdida constante de las mismas. Las estampillas utilizadas en la marcación de los licores corresponde a los impuestos que cada botella de licor debe pagar al Departamento, por lo tanto, a pesar de no tener un valor intrínseco en si misma, debe ser objeto de su manejo como dinero; sin embargo, esto no ocurría en la Gobernación porque todo el mundo tenía acceso a las mismas y no se guardaban con las debidas precauciones.

La fabricación y manejo de las estampillas en la década de los 90 es uno de los más oscuros de la Gobernación; puesto que nadie entiende que a pesar de ser valores, se hayan ordenado su fabricación en empresas sin la tecnología suficiente para su fabricación y menos para su custodia.

Las bebidas alcohólicas como los aperitivos tuvieron una fuerte demanda debido a los precios tan bajos como se comercializaba en las diferentes regiones del Departamento de Nariño; esto fue posible por el menor grado de alcohol que su directo competidor, el Aguardiente Galeras; mientras una botella de aguardiente galeras pagaba \$3256 por impuestos al Departamento de Nariño, una botella de un aperitivo únicamente pagaba \$300; lo anterior implicó una gran ventaja para los productores y comercializadores de aperitivos debido a los altos volúmenes de venta, pero generaron una competencia desleal al aguardiente producido en la Licorera de Nariño. Los más comercializados fueron los aperitivos denominados La Corte y el Rey del Bar; fue debido principalmente por el gran número de ventas realizadas de sus productos para ese entonces.

#### **2.1.7.4. Impuesto al Consumo de Tabaco y Cigarrillos**

El hecho generador esta constituido por el consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, de procedencia extranjera, en Bogotá, o en los diferentes entes territoriales. Se encuentra

excluido del impuesto al consumo de tabaco el chicote de tabaco de producción artesanal. Son responsables del impuesto los importadores y solidariamente con ellos, los distribuidores. Además, son responsables directos los transportadores y expendedores al detal, cuando no pueden justificar debidamente la procedencia de los productos que transportan o expenden.

Los recursos obtenidos por la Gobernación del Departamento de Nariño por concepto de este impuesto en promedio no superaban los \$ 600 millones mensuales por cuanto su liquidación era incorrecta; es decir, se cobraba por la venta y no por la causación, lo cual generaba contrabando del producto hacia el Departamento del Putumayo. Para 1999, el impuesto por este concepto fue de \$ 3.347.834.500 y para el 2000 de \$ 6.506.798.494. Las empresas comercializadoras de los productos realizaron la mayor parte de su ganancia con la evasión y elusión del impuesto. Por parte de la Gobernación del Departamento de Nariño no existía un control automatizado del impuesto lo cual dificultaba controlarlo y sobre todo cobrarlo.

#### **2.1.7.5. Impuesto al Consumo de Cerveza**

El impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas, es de propiedad de la Nación y su producto se encuentra cedido al Departamento en proporción al consumo de los productos gravados en su jurisdicción. El hecho generador está constituido por el consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas en la jurisdicción del Departamento de Nariño. El impuesto se genera en el momento de su producción y no en el momento de su venta. En el caso de los productos nacionales, el impuesto se causa en el momento en que el productor los entrega en la fábrica o en planta para su distribución, venta o permuta, o para publicidad, promoción, donación, comisión o los destina al autoconsumo. En el caso de los productos extranjeros, el impuesto se causa en el momento en que los mismos se introducen al país, salvo cuando se trate de productos en tránsito hacia otro país.

El valor del impuesto por mes en el periodo 1999 a 2000 no superaba \$386.455.550 debido a que la liquidación del mismo era incorrecta. Además, que no se estampillaban las cervezas extranjeras comercializadas en Nariño. No tiene explicación como la Gobernación del Departamento de Nariño durante muchos años fue incapaz de cobrar el impuesto que le correspondía por la venta de este producto; una interpretación posible para que esto ocurriera, puede ser que la empresa cervecera imponía su posición dominante ante las autoridades del Departamento. Según los entrevistados de la sección de rentas por parte del administración que realizó la reforma administrativa afirman que *“desde el Gobernador hasta el funcionario de menor rango tenían miedo de cobrar el valor del impuesto a Bavaria por cuanto esta amenazaba con retirar el producto del mercado nariñense; entonces, cuando la empresa pagaba el impuesto puntualmente todos los funcionarios agradecían por cuanto con esa exiguo pago se cancelaban los salarios del personal de la Gobernación; eso si, a los más cercanos del despacho del Gobernador, puesto que a los de la oposición no se los consideraba para pago oportuno del salario”*<sup>180</sup>.

Las razones existentes aseguran que el exceso de clientelismo político, evasión por parte de las empresas productoras no posibilitaron al Departamento obtener mayores ingresos a través del impuesto al consumo de cerveza. Antes de la reforma administrativa, las empresas de cerveza liquidaban el impuesto de acuerdo a su interpretación de la ley; es decir, pagaban el impuesto en el momento de la venta y no cuando el producto se originaba para el Departamento de Nariño; según el Estatuto Tributario Nacional dentro de sus artículos 204 y 209 se ordena que los recaudos provenientes de la cerveza se deben liquidar bajo el concepto de causación<sup>181</sup>; en otras palabras, el impuesto sobre la cerveza no se debe efectuar por la venta o la realización de estos productos en el mercado, sino que se realiza cuando el productor, en este caso Bavaria S.A, debe pagar el impuesto por el producto que ya esta en las bodegas para su comercialización.

---

<sup>180</sup> Op. Cit., Reconstrucción Fiscal Año 2001. Pag 25.

<sup>181</sup> ESAP, Escuela Superior de Administración Pública. Sistema Tributario Municipal y Departamental, Proyecto Capacitación Municipal, Programa República de Colombia- Georgetown University. Bogotá D.C. Mayo de 2004. Pag 1-34.

Entonces, queda claro que la Gobernación del Departamento de Nariño no percibía los ingresos que le correspondía y tampoco daba cumplimiento a las exigencias constitucionales de cobrar el impuesto acorde con las normas establecidas; no es fácil determinar si esto ocurría por negligencia, por desconocimiento de la norma o por tratar de favorecer a terceros. Es conocido que todo Estado debe ejercer su autoridad y evitar que exista enriquecimiento de terceros a costas de las rentas oficiales; además, debe evitar que aparezcan prácticas indebidas, como establecer una posición dominante tanto en la producción como en la comercialización y en el pago de los impuestos.

La información estadística de los bajos ingresos propios de libre destinación indica que la Gobernación del Departamento de Nariño no era capaz de cobrar los impuestos de acuerdo a la ley; es decir, se nota negligencia y favorecimiento a terceras personas; además, se ha establecido en la revista *Reconstrucción Fiscal* que existían prácticas de corrupción en el cobro debido de los impuestos<sup>182</sup>.

#### **2.1.7.6. Degüello de Ganado Mayor**

Lo constituye el sacrificio de ganado mayor. El impuesto de degüello de ganado mayor se causa a partir del momento en que se produce el sacrificio del ejemplar de raza bovina independientemente del destino de la carne. El sujeto pasivo de la obligación en calidad de contribuyente es el propietario o poseedor del ganado mayor a sacrificar en el Departamento del Nariño. La tarifa del impuesto al degüello de ganado mayor, se fija en la suma equivalente al cincuenta (50%) por ciento de un (1) salario mínimo diario legal vigente por cabeza de ganado mayor que se va a sacrificar.

La Gobernación del Departamento de Nariño no tuvo un control efectivo de este impuesto debido a que no capacitó a los alcaldes de los 64 municipios sobre la responsabilidad fiscal y penal del cobro del impuesto; los alcaldes por omisión, por negligencia o por favorecer intereses particulares no tienen un control estricto de lo que sucede en cada matadero

---

<sup>182</sup> Op. Cit., *Reconstrucción Fiscal*.

municipal. En realidad, no se lleva un registro estadístico y contable del número de animales sacrificados y los valores pagados por ellos. Ciudades como Ipiales, Tumaco, Túquerres, La Unión, La Cruz, etc., afirman que solo sacrifican entre 2 y 5 vacas cada mes; lo cual no guarda proporción con la población existente en esos municipios. En este impuesto el mayor problema ha sido la evasión y la elusión. Los ingresos generados en 1999, fueron de \$ 325.406.164 y para el 2000 de \$ 278.382.430, cifra considerada baja si se compara con el consumo per-cápita de 46 kilos de carne/año en el Departamento.<sup>183</sup>

#### **2.1.7.7. Consumo Global de Gasolina**

Este impuesto fue decretado por el Congreso Nacional para apoyar a los entes territoriales en la construcción y mantenimiento de las vías de carácter departamental y municipal. Se trataba de generar recursos suficientes para que tanto las gobernaciones como los municipios pudieran mejorar las vías de comunicación terrestre. El impuesto denominado sobretasa a la gasolina se genera cuando las personas o propietario de vehículo compran el combustible; el recaudo se hace en cada estación de servicio habilitada para el expendio de combustible. Esta sobretasa tenía como destinación exclusiva el mantenimiento y apertura de nuevas vías de carácter secundario o terciario. Este impuesto se unificó y se impuso para todos los entes territoriales a partir del año 1999.

El mayor inconveniente que ha tenido la sobretasa para su crecimiento es la existencia de un diferencial de precios con la gasolina producida y comercializada en el Ecuador; el precio bajo del combustible en aquella nación implica que la mayor parte del combustible comercializado en el Departamento de Nariño y en especial en la zona limítrofe sea de contrabando, perjudicando de esta manera los ingresos propios tanto de la Gobernación del Departamento de Nariño como de los municipios. A pesar de tener el Departamento de Nariño una compensación en el precio del galón de gasolina por el transporte desde Yumbo en el Valle hasta Nariño, el precio no es competitivo con los combustibles procedentes del Ecuador. El impuesto en 1999 tuvo un recaudo de \$ 226.548.876 y para el \$ 2000 de

---

<sup>183</sup> Anuario Estadístico Agrícola Periodo 1998-2000. Gobernación de Nariño. Secretaría de Agricultura del Departamento de Nariño.

219.564.781; ingresos bajos si se considera el parque automotor existente en Nariño, el precio del galón de gasolina y el consumo de combustible en los autos por kilómetro.

#### **2.1.7.8. Transferencias de LICONAR**

La empresa Licorera de Nariño fue constituida por la Gobernación del Departamento de Nariño para que se convirtiera en la principal fuente de sus ingresos; se pretendió que produjera licor y en consecuencia pagara el impuesto correspondiente y generara utilidad en el proceso de producción así como en la comercialización de licores. El resultado: ninguna de las dos funciones las cumplió.

La empresa Licorera de Nariño producía y comercializaba el aguardiente Galeras; el cual realizaba un producto que generaba el impuesto al consumo de licores y en segundo lugar, utilidades en el proceso de comercialización del aguardiente Galeras. Los archivos de la secretaría de Hacienda Departamental indican que la Licorera de Nariño no transfirió desde 1996 ni el impuesto ni las utilidades por la actividad comercial a la Gobernación del Departamento de Nariño. Solo en 1998 se realizó un pago correspondiente a ese año, pero sin cancelar las obligaciones anteriores, de esta manera la Licorera de Nariño acumuló hasta el 2000, una deuda de \$13.687.290.208 con el Departamento<sup>184</sup>.

La Licorera de Nariño no realizó las transferencias de ley debido a la difícil situación financiera que padecía la entidad, su deficiente producción, la excesiva burocratización y clientelismo. El costo de producción de una botella de aguardiente Galeras era de \$7750, mientras que el precio de venta era de \$9.500; de igual manera, la estructura de la planta de la empresa no era la más apropiada, desde el año de 1995, la estructura de los cargos incluyó personas con muy poca educación y muy pocos profesionales. Para el año 2001, la licorera contaba con 169 funcionarios, de los cuales el 79.89% de los cargos eran ocupados por personal escasamente calificado denominado técnicos, generalmente encontrados para

---

<sup>184</sup> Secretaría de Hacienda Departamental. Dirección Tributaria. División de Fiscalización. Sección Vigilancia de Impuestos y Control de Establecimientos. Estado Histórico de la Deuda de la empresa Licorera de Nariño con el Departamento por Transferencias y Declaraciones de Impuestos Periodo 1996-2000. Álvaro Fabián Caicedo Ramos. Jefe de Vigilancia de Impuestos y Control de Establecimientos

trabajar en la parte asistencial y de operatividad, donde el nivel de educación no era superior a la de bachiller, como se puede apreciar en la **Tabla 4**.

TABLA 4

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA INDUSTRIA LICORERA DE NARIÑO

NIVEL	No. Cargos	% EN LA DEPENDENCIA
DIRECTIVO	14	8,28
ASESOR	0	0,00
EJECUTIVO	10	5,91
PROFESIONAL	5	2,95
TECNICO	5	2,95
ASISTENCIAL	49	28,99
OPERATIVO	86	50,88
<b>TOTAL</b>	<b>169</b>	<b>99,99</b>

Fuente: Plan de Reforma Económica Territorial PRET, Generalidades Organizacionales y Diagnostico de los Entes descentralizados. Pag 13. Reconstrucción Fiscal año 2001

La planta administrativa de la Licorera de Nariño por su parte no cumplía con los diferentes criterios de las instituciones públicas, es decir, personas seleccionadas de acuerdo a sus capacidades, honestidad y competencia para administrar aquellos asuntos públicos o como refieren los teóricos de la administración los denominados “*Publik Charges*”<sup>185</sup>. La Licorera desde su fundación no observo estos criterios sino que vinculo a su planta de personal trabajadores que no reunían ninguno de los criterios señalados sino que se puso en condiciones en las cuales una empresa debe ser intervenida ya sea a través de un proceso de reestructuración para superar su crisis, o entrar en la liquidación para hacer menos grave su operación deficitaria; esta fue la decisión tomada al respecto con la Licorera de Nariño.<sup>186</sup>

La empresa Licorera de Nariño tenía vicios como la incorporación de sus empleados a través del desprestigiado sistema denominado *spoiled system*<sup>187</sup>, que consiste en otorgar los puestos de trabajo a las personas a través de influencias de carácter político, económico y/u

<sup>185</sup> PETTY, William, A Treatise of Taxes and Contributions. 1662 Chapter one. About the Publick Charges.

<sup>186</sup> Privatization. The Key to better Government. E.S. Savas. Baruch Collage. City University of New York. 1987. Chatman New Jersey 07928.

<sup>187</sup> DIX., Robert. The Politics of Colombia. Standford University. 1987

otro medio poco legal y no buscando el mejor personal que fuera competente para desempeñar las funciones correspondientes, sino que se los otorga para que puedan beneficiar sus propios intereses en detrimento del bienestar colectivo. La estructura organizativa de la empresa licorera era de carácter piramidal y jerárquico, el cual contaba con excesivo número de niveles y puestos que generaba un proceso administrativo lento y de una baja productividad. La planta de la Licorera se estructuraba con el ánimo de proteger intereses políticos y daban cabida aquellos partidarios de una corriente política definida; lo anterior, se generaba por cuanto no había interés en los ejecutivos del Departamento el servicio social y comunitario como era su obligación sino, que constituían las plantas de personal para que sirvieran a los intereses de los políticos que ostentaban el cargo de congresistas; en general este tipo de estructuras, lo único que buscan era mantener pleno control de las entidades para sus propios propósitos<sup>188</sup>.

La Licorera de Nariño no giraba a la Gobernación del Departamento oportunamente lo correspondiente al impuesto al consumo de aguardiente, así como las utilidades generadas por el proceso de comercialización; la razón para este comportamiento, la insolvencia financiera que tenía la Licorera debido a que no vendía, porque no podía producir y, no producía, porque no tenía capital de trabajo. Además, la venta del producto era errática y muchos comercializadores recibían el producto en consignación pero no giraban el producto de las ventas, ni tampoco, el pago del impuesto correspondiente. Según se ha informado algunos de ellos usaban el dinero de la Licorera para operaciones comerciales diferentes al pago de las obligaciones contraídas con la Licorera. Igualmente, la Gobernación del Departamento de Nariño realizó un contrato de distribución de todo el licor con el *Consorcio Galeras* que se comprometió a comprar toda la producción y a venderla de manera oportuna y sobre todo, pagar el impuesto al consumo cada mes de acuerdo a lo estipulado en el convenio. Sin embargo, el Consorcio no cumplió las cuotas de compra y tampoco pago el impuesto oportunamente.

---

<sup>188</sup> ELLIOTT, H. Robert. Public Personnel Administration. Reston Publishing Company. Reston Virginia. 1985

La Gobernación del Departamento de Nariño en un proyecto sin análisis previo decidió realizar convenios de distribución del aguardiente *Cristal* de Caldas y el aguardiente *Néctar* de Cundinamarca; el resultado de esta iniciativa fue la pérdida del mercado departamental para el aguardiente Galeras. En estos negocios, la Gobernación cedió el derecho al monopolio de la comercialización de licores a los particulares sin contraprestación alguna. Las empresas privadas que comercializaban los aguardientes antes citados, además, del *Ron Viejo de Caldas* se comprometieron a girar el monto del impuesto al consumo de licor de acuerdo a las cuotas establecidas en los contrato de convenio, sin embargo, esto no ocurrió puesto que los empresarios compraban en la cantidad que querían, pagaban avances del impuesto de licores para “ayudar” al Gobernador de turno y hacían con el contrato lo que ellos querían. Aunado a la alta burocratización de la empresa Licorera de Nariño que generó altos costos de producción del aguardiente, la intervención politiquera en la distribución de aguardiente Galeras fue otra razón para su crisis puesto que el aguardiente en las campañas políticas, era dado a los jefes políticos para garantizar su elección.<sup>189</sup>

En el último año de operación de la Licorera solo alcanzaba a pagar lo establecido por la ley que era el pago del impuesto al consumo. En la historia de la empresa no hubo transferencia de utilidades a la Gobernación del Departamento por cuanto siempre la Licorera estuvo en procesos deficitarios y de corrupción. Los ingresos que generaba por la producción del aguardiente eran insuficientes para pagar la nómina de empleados, puesto que las convenciones pactadas con los trabajadores generaban condiciones insostenibles en costos; así por ejemplo, la empresa jubilaba a sus trabajadores desde los 15 años de trabajo sin importar la edad del trabajador y con el 100% de su salario. Además, tenían prerrogativas extralegales que originaban altos costos en su operación. La insolvencia recurrente de la empresa Licorera no le permitía adquirir insumos y materias primas a

---

<sup>189</sup> Son las observaciones realizadas por el equipo técnico durante el Gobierno 200-2003 conformado por Víctor William Pantoja como Tesorero del Departamento y el Secretario de Hacienda Departamental; Arturo Fidel Díaz Terán.

precios razonables puesto que la compra a crédito de los mismos implicaba mayores precios<sup>190</sup>.

El sistema de convenciones colectivas de trabajo institucionalizado en la Licorera buscaba que el trabajador como el empleado y su familia tuvieran derechos que eran difíciles de erradicar; así por ejemplo, se daba primas extralegales por el nacimiento de los hijos de los trabajadores o empleados sin importar su origen. Contemplaba además, la sustitución patronal, es decir, si se llegare a liquidar o constituir una nueva empresa, los trabajadores pasarían a hacer parte de la nueva empresa en las condiciones que habían permanecido en la industria Licorera. Las convenciones colectivas hacían posible, que los hijos de los trabajadores recibieran ayuda al 100% de estudios a todo nivel, recibían subsidio para la alimentación del trabajador, recibían subsidios mayores tanto para transporte como para el pago de los costos asociados a la seguridad social; cuando el trabajador fallecía, un familiar a pesar de no tener la competencia para desempeñar el cargo debía ser vinculado a la Licorera. El sostenimiento de las anteriores obligaciones, fue un factor clave para el inadecuado desarrollo y función social de la Licorera de Nariño.<sup>191</sup>

La empresa como tal tenía una baja capacidad de producción por lo cual los costos eran altos; al comparar el volumen de producción de la Licorera de Nariño con la de Caldas, se notaba la diferencia en la escala de operación; así por ejemplo, la Licorera de Nariño en su mayor capacidad producía un total de 2.500.000 unidades de aguardiente por año, en tanto que la licorera de Caldas, producía entre 55 y 65 millones de unidades al año; es decir, la Licorera de Caldas empleaba menos de una semana para producir todo el aguardiente que necesitaba Nariño para un año. Otra de las causas que condujo a que la Gobernación no recibiera ingresos procedentes de la Licorera fue la completa ausencia de control sobre la distribución de licores provenientes de otras partes del país y del mundo. A pesar de que el Estatuto Tributario Nacional, a través de la Ley 14 de 1983, establecía que la entidad descentralizada debía ejercer el monopolio de producción, venta y distribución de licores;

---

<sup>190</sup> Plan de Reforma Económica Territorial PRET, Generalidades Organizacionales y Diagnostico de los Entes descentralizados. Pag 13. Reconstrucción Fiscal año 2001

<sup>191</sup> Ibid., Plan de Reforma Económica Territorial Pag 14.

el Departamento desechó este beneficio institucional y fue entregado como se afirmó anteriormente a los particulares sin ninguna contraprestación. Otro problema presente en la comercialización fue el deficiente estampillaje del licor.<sup>192</sup>

Los licores procedentes de otros departamentos o de otras naciones entraban a Nariño sin cancelar los impuestos que les correspondía, garantizándoles menores precios dentro del mercado Nariñense y generaban una competencia desleal hacia el Aguardiente Galeras que producía la Empresa Licorera de Nariño. Mientras el Aguardiente Galeras se vendía a 9.500 pesos la botella, Néctar Azul entró al mercado nariñense a \$12.500 y el Ron a \$ 13.000. A pesar de que los precios eran mayores, el consumidor prefería adquirir los aguardientes extranjeros por su mejor calidad de producción<sup>193</sup>. Los ingresos por transferencias de la Licorera en 1999 fueron de \$ 3.217.802.086 y para el 2000 de 9.363.617.

### **2.1.8 Egresos**

Los egresos conforman el segundo componente del presupuesto departamental, el cual incluye todos los gastos incurridos por la Gobernación del Departamento de Nariño en la realización de sus funciones de gobierno; dentro de los gastos más representativos se encuentran los de funcionamiento, las transferencias hechas a la contraloría y la asamblea, los gastos generales como el pago de servicios, papelería, comunicaciones y transporte entre otros. También incluye el gasto de la denominada *maquila* que consiste en el pago por parte de la Gobernación a la Industria Licorera de Caldas para que le produzcan el Aguardiente Nariño. Este gasto comenzó en el 2001 para sustituir las rentas que no generaba la Licorera de Nariño

---

<sup>192</sup> Gobernación de Nariño; Secretaría de Hacienda Departamental. Documentos de Socialización del Proceso de Reforma Económica y Administrativa del Departamento de Nariño; exposición a cargo del Secretario de Hacienda Arturo Fidel Díaz Terán.

<sup>193</sup> Op.Cit., Gobernación de Nariño. Reconstrucción Fiscal. La teoría microeconómica explica este fenómeno a través de la su teorización sobre los bienes suntuarios y los de lujo. Cuando existe satisfechas unas necesidades elementales; los consumidores maximizan su utilidad al adquirir bienes de mayor precio; eso si dependiendo del nivel de ingreso de la población. De esta manera se podría afirmar; que el consumidor nariñense promedio siente una gran satisfacción al adquirir un producto a un precio mayor; pero que no superaba en exceso el valor del producto fabricado en Nariño; al ser un precio que no era tan excesivo generaba la idea en el consumidor promedio que consumía un bien de lujo a un precio razonable, obteniendo más satisfacción.

Los egresos se componen de la siguiente manera: los Gastos de personal que incluye el pago de los trabajadores oficiales, los empleados, los jubilados y los profesores departamentales. Igualmente, existe un rubro de gastos generales que permitían la operación de la Gobernación. También se contemplaba el rubro de inversión y las transferencias a los fondos de pensiones, los parafiscales, a la Contraloría y a la Asamblea departamental.

Comparando los egresos con lo ingresos de la Gobernación del Departamento de Nariño se puede afirmar que el nivel de gastos no guardaban ninguna correspondencia con los ingresos obtenidos en cada vigencia. En efecto, los gastos para 1999 fueron de \$36.384.901.650, es decir, más de \$10.070.226.416 más que los ingresos percibidos en el mismo año; para el 2000, la situación fue peor por cuanto los gastos ascendieron a \$38.982.608.451, o sea, \$ 12.062.428.614 más que los ingresos correspondientes para dicho año. El detalle de los gastos se puede apreciar en la **Tabla 5**.

TABLA 5

COMPORTAMIENTO DE LOS EGRESOS DE LA GOBERNACION DEL  
DEPARTAMENTO DE NARIÑO. 1999 – 2000  
(Cifras expresadas en pesos constantes de 2000)

CONCEPTO	1999	2000
<b>TOTAL EGRESOS CORRIENTES</b>	<b>36.384.901.650</b>	<b>38.982.608.451</b>
GASTOS DE PERSONAL	14.639.502.312	13.432.176.213
GASTOS GENERALES	1.567.908.345	1.546.103.453
TRANSFERENCIAS	21.537.506.245	24.004.401.345
MAQUILA	0	0

Fuente: Gobernación de Nariño, Tesorería Departamental

Se observa que el nivel de gastos de la Gobernación era mayor en cada año a pesar de que sus ingresos llevaban una tendencia negativa. Los ingresos obtenidos solo representaban el 69.06% de los gastos. O sea, que por cada \$ 100 de gastos solo había \$ 69 para financiarlo. En otras palabras los gastos representaban el 31% más de los ingresos para el 2000. Comparando los egresos con los ingresos en el periodo 1999-2000, los egresos siempre fueron mayores que los ingresos, es decir, el gasto era excesivo lo que generó la imposibilidad de pagar las obligaciones. La mayor parte de los gastos se originaron en el pago de la planta de personal burocratizada existente en el periodo en mención\* .

De acuerdo a la ejecución presupuestal de la Gobernación del Departamento de Nariño los gastos de funcionamiento y los gastos generales se incrementaron en el 260% en el periodo comprendido entre 1995 y el 2000.<sup>194</sup> El aumento se debió principalmente al pago de la excesiva planta de personal que existía como contrapaso a los políticos que apoyaban la elección del Gobernador; este fenómeno esta de acuerdo con los expresado por Robert Dix quien afirma que *“el gobierno, y aquellos en el gobierno, están para hacerse favores personales en vez de apoyar iniciativas en beneficio de toda la población”*.<sup>195</sup> Cabe señalar que este tipo de favores se pagan con la vinculación de personal a las entidades territoriales por el desempleo existente, es conocido que los seguidores de las campañas políticas, no lo hacen por las ideas o programas de gobierno propuestas sino, que esperan después de ser elegidos sus “líderes” la contraprestación a través de contratos laborales y/u otro tipo de favores pagados con el tesoro público. En el caso de la Gobernación del Departamento de Nariño la planta de personal en el año 2001 estaba constituida un total de 1.126 personas que no tenían función específica que cumplir; además, devengaban salarios altos. Para el

---

\* Con respecto a este punto, este capítulo tratará el tema específico de la estructura de planta de la Gobernación de Nariño antes de haber realizado la reforma administrativa, sin embargo, es bueno aclarar que la planta departamental ha sido sumamente grande a lo que debería ser, los registros históricos de la planta de personal de la Gobernación de Nariño, muestran como la planta de personal en el año de 1999 registró 1.025 empleados, hasta el año 2001 la planta rondo entre 1.100-1200. trabajadores, siendo cifras muy desproporcionadas. Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental proyecto de reestructuración fiscal. Informe de sustentación Arturo Fidel Díaz Terán.

<sup>194</sup> Gobernación de Nariño. Reconstrucción Fiscal.

<sup>195</sup> DIX., Robert. The Politics of Colombia. Standford University. 1987

2001 la Gobernación entre empleados de carrera y trabajadores oficiales contaba con una nómina muy grande y muy costosa

Además de conceder favores económicos a los políticos triunfantes en las campañas políticas, los cargos públicos eran los más solicitados debido a su alta estabilidad, salarios altos y poca actividad. A diferencia de los países desarrollados, los cargos públicos en el país han sido y son los más buscados debido a las diferentes ventajas y prebendas que brindan los mismos, además los cargos públicos generalmente brindan mayores remuneraciones a las ofrecidas por el sector privado legal, esto hace que la demanda por este tipo de trabajos sea mayor. Dentro de la cultura colombiana y latinoamericana en general, se concibe al Estado como el factor más importante y de mayor generación de riqueza en la economía, idea diferente a las naciones desarrolladas, donde los cargos públicos son los menos apetecidos puesto que tienen que establecer costosas pólizas de seguros por su posible mal desempeño y posiblemente enfrentar problemas de carácter judicial; por esta razón, los cargos públicos son los menos atractivos en los países desarrollados<sup>196</sup>.

Aproximadamente el 76% de los egresos totales del Departamento de Nariño se destinaban al pago del funcionamiento en la Gobernación, las transferencias de carácter legal realizadas a la Asamblea Departamental y la Contraloría. Estas dependencias públicas descentralizadas constituyen una carga pesada para las finanzas departamentales. Con el fin de mantener al día las transferencias la Gobernación acudía a costosos créditos bancarios que agravaron el estado de su economía con el transcurrir del tiempo. La magnitud de la

---

<sup>196</sup> Para el caso de los Estados Unidos de América, la mayor parte de los jóvenes egresados de la Universidad buscan oportunidades de empleo en las pequeñas y grandes empresas privadas. El interés por el sector privado es tan alto, que la revista Fortune cada año realiza una publicación de manera física como online de las 100 mejores empresas para trabajar: The 100 Best Companies To Work For. Esta publicación es una pauta para la gente joven aspirante a un trabajo pueda medir sus posibilidades y aplicar a estas instituciones. El atractivo hacia el sector privado se debe en gran medida debido a que a la empresa se la considera como la principal fuente de riqueza y autorrealización de la persona. Al mismo tiempo, las empresas privadas brindan mayores beneficios que las empresas públicas, es el caso por ejemplo de los CEO (Chief Executive Officer) o presidentes ejecutivos de empresas tales como Bearn Stearns o CitiGroup, que reciben como salario anual 24 millones de dólares, mas un gran número de ventajas adicionales como inscripción a los mejores clubes sociales, viajes a lugares exóticos del planeta y grandes indemnizaciones después de haber cumplido con su ciclo de trabajo.

crisis financiera y administrativa se vio reflejada por la incapacidad de la Gobernación de pagar 14 mesadas a los 1.774 jubilados del Departamento en el periodo 1999 al 2000. Igualmente, no se canceló el salario de los 1.126 trabajadores oficiales y empleados administrativos por 8 meses; tampoco se pago por igual periodo de tiempo el salario a los profesores departamentales; estos incumplimientos generaron un ambiente laboral tenso, lleno de huelgas, de manifestaciones y de demandas judiciales. Los empleados de la Gobernación no eran sujetos de crédito ni en los bancos comerciales ni en el comercio en general puesto que cada mes no pagado, vendían su salario hasta con un 45% menos de su valor a un grupo de compradores que hacían su riqueza basado en la pobreza de los trabajadores, jubilados y empleados departamentales.

Cabe anotar que los gastos realizados por la administración pública departamental no se destinaban a generar procesos de desarrollo en la región, básicamente la ejecución de los recursos en su totalidad se destinaban al pago de los funcionarios, mientras que la mejora a escuelas o vías del Departamento no tenían prioridad. En este periodo la Gobernación no destinaba ni tan solo un peso a la inversión pública. Lo anterior implica creer que la Gobernación estaba orientada a pagar favores políticos; es decir, estaba dedicada a trabajar por los intereses de los grupos políticos incluidos en los cargos administrativos de la Gobernación como cuotas políticas y en total ausencia del interés general y se orientaba a hacer daño a la comunidad que a su mejoramiento.<sup>197</sup> En este caso la intervención realizada por el Departamento de Nariño hizo más mal que bien, ya que la población Nariñense cancelaba los impuestos mientras que su Estado los no hacia un uso optimo de los mismo lo que no permitió la generación de procesos de construcción de tejido social y equidad.

### **2.1.9 Deuda Pública**

Un indicador de la mala situación del Departamento de Nariño fue el manejo inadecuado dado a la deuda pública departamental; el endeudamiento no fue planeado por lo cual generó un colapso en el sistema crediticio de la institución. La mala gestión se puede

---

<sup>197</sup>DÍAZ VELÁSQUEZ, Diego Mauricio. Esta investigación: Marco Teórico o Estado del Arte. Sobre el análisis a la obra de Milton Friedman Capitalismo y Libertad

observar en el destino de \$ 15 mil millones de pesos solicitados en crédito al Banco del Estado, que fuera autorizado por la Asamblea del Departamento para prepagar la deuda vigente con los bancos de Occidente y Ganadero que debió entregarse a los bancos mencionados directamente fue girado a la tesorería de la Gobernación, sin embargo se dio otro uso de estos recursos ya que las deudas a los bancos antes mencionados no se cancelaron como se contemplaba y no existen documentos en los cuales se explique el destino dado a dichos recursos. El efecto de este mal proceder fue el incremento de la deuda bancaria. Una hipótesis de trabajo existente entre las personas encargadas de la tesorería del Departamento es que el crédito se utilizó en el pago de salarios, pero esto parece poco probable debido a que todo el personal de la Gobernación no cobró sus salarios atrasados sino hasta el 2001<sup>198</sup>.

Los créditos obtenidos por la Gobernación del Departamento de Nariño fueron adquiridos a las más altas tasas de interés; así por ejemplo, los créditos obtenidos en 1993 fueron los más costosos y los más difíciles de pagar; en promedio se negociaron al DTF, que para esa época era del 23.36% más 4.5 puntos. Se comentaba entre los empleados de la Gobernación que el mejor negocio de los bancos en Pasto era prestarle dinero a la Gobernación del Departamento en las peores condiciones y exigir como contrapartida el manejo de los recursos en los bancos prestamistas y la pignoración de las principales rentas. Las tasas de interés por mora eran muy altas y demandaban la mayor parte de los recursos financieros para su atención. Por ejemplo, al Banco del Estado la Gobernación le giraba un total de \$5.970.184 millones anualmente para atender el servicio de la deuda. El pago no oportuno de las cuotas a dicho banco generaba un mayor negocio para los bancos debido a que había que pagar costosos intereses de mora, llegando a representar hasta en un año \$3.136.574.928. La **Gráfica 1**, presenta el comportamiento de la deuda pública departamental hasta el año 2000.

---

<sup>198</sup> La planta de personal Evolución histórica 1993-2001. Secretaría de Hacienda Departamental proyecto de reestructuración fiscal. Informe del Secretario de Hacienda Departamental, Arturo Fidel Díaz Terán. Año 2001. GOBERNACIÓN DE NARIÑO, Secretaría de Hacienda Departamental. Reconstrucción Fiscal 2001. Gobernador: Parmenio Cuellar Bastidas. Secretario de Hacienda: Arturo Fidel Díaz. Tesorero: Víctor William Pantoja. Realizado por JC Ediciones. Pag. 13

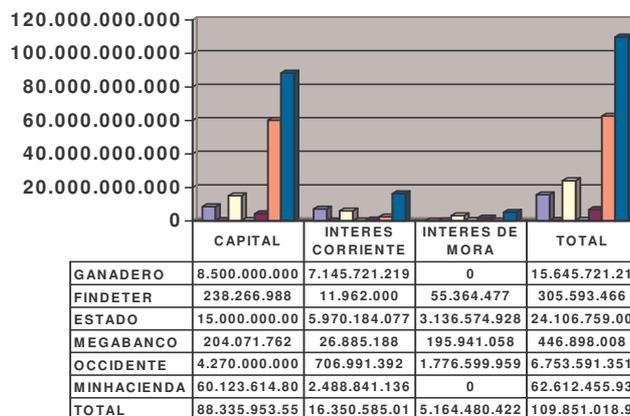
De acuerdo a las cifras suministradas por Secretaría de Hacienda Departamental y la Tesorería, la deuda Bancaria del Departamento creció en pesos corrientes al 4.164%, en el periodo comprendido entre 1990 y el 2000, en pesos constantes el incremento fue de 690%. El sobreendeudamiento y la falta de una adecuada administración departamental hizo que en 1998 el Departamento cesara el pago de la deuda; esto incrementó los intereses corrientes por concepto de pago de la deuda, adicionados por los altos intereses de mora pactados. La Gobernación no solo contrató empréstitos con la banca comercial sino con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para cancelar compromisos con el personal docente del Departamento.

A pesar de que los créditos con el gobierno nacional eran condonados si se establecían convenios de desempeño, la Gobernación de Nariño fue la única a nivel nacional que no hizo nada al respecto y en consecuencia, tuvo que pagar la deuda a la nación de una manera prioritaria.

### GRÁFICA 1

#### LA PROPORCIÓN QUE TIENEN LOS DIFERENTES RUBROS EN LA DEUDA PÚBLICA (Cifras en Pesos Constantes del 2000)

■ GANADERO ■ FINDETER ■ ESTADO ■ MEGABANCO ■ OCCIDENTE ■ MINHACIENDA ■ TOTAL



Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental.

Teóricamente según Keynes la deuda del sector público es una herramienta eficiente para el estímulo de la actividad económica en situaciones de recesión o crisis; sin embargo, el endeudamiento de la Gobernación del Departamento de Nariño no obedecía a este planteamiento teórico. Generalmente, el endeudamiento debe hacerse en aquellas actividades que generen empleo y el retorno para el Estado sea en el largo plazo; es decir, que el Estado pueda obtener recursos de la inversión realizada y posteriormente poder pagar la deuda en la que este incurrió<sup>199</sup>. Esto no fue lo que paso en la Gobernación del Departamento de Nariño puesto que los créditos se utilizaron para el pago de gastos de funcionamiento y en ningún caso se realizo inversiones como por ejemplo en la construcción de vías. Tanto en la nación como en el Departamento de Nariño el crédito ha sido un medio para poder financiar los créditos antiguos o pagar nomina.

El crecimiento de la deuda pública de la Gobernación del Departamento de Nariño fue de gran magnitud y su aplicación no se vio reflejada en obras de infraestructura que elevaran la calidad de vida de la gente, sino que se ha utilizado en el pago de una frondosa burocracia originada.

#### **2.1.10 Estructura Organizacional**

La estructura administrativa de la Gobernación del Departamento de Nariño en el periodo estudiado refleja una completa crisis debido a su elevada planta de personal. La Gobernación tenía a su cargo trabajadores oficiales, empleados de carrera administrativa, pensionados y profesores departamentales. Desde 1993, la planta de personal creció de manera excesiva con relación a los ingresos para poderla financiar; se crearon secretarías departamentales de una manera poco racional, se incrementaron los puestos de trabajo sin funciones definidas y se adicionó de manera incoherente contratación de docentes para que atendieran el servicio educativo en los colegios de carácter departamental.

---

<sup>199</sup> KEYNES, John Maynard. Teoría General de la Ocupación el Interés y el Dinero. Fondo de Cultura Económica, Quinta Reimpresión 2000, FCE Colombia.

La planta de personal se distribuía en 9 secretarías departamentales dependientes del despacho del Gobernador; estas eran: Secretaria General, Secretaría de Gobierno, Secretaria de Mujer y Genero, Secretaría de Agricultura, Secretaría de Desarrollo y Medio Ambiente, Secretaria de Hacienda, Secretaría de Obras Públicas, Secretaría de la Cultura y Educación. Además de las secretarías existían 11 oficinas descentralizadas sin contar las entidades de control, entre estas se encontraban: La Lotería de Nariño, La empresa Licorera de Nariño, El Instituto Departamental de Transito y Transporte de Nariño IDATT, Corporación Forestal de Nariño CONFONAR, Instituto Departamental para el Deporte, El Instituto Departamental de Salud de Nariño, el Centro de Diagnóstico Automotor de Nariño, La Casa de la Cultura, la empresa Editora para el Desarrollo de Nariño y la Oficina Departamental de la Juventud.<sup>200</sup> Cada una de estas dependencias se constituyó con un fondo rotatorio desde donde se hacia la contratación; es decir, no había una sola oficina responsable de la contratación sino que cada dependencia era una pequeña gobernación que no rendía cuentas al Gobernador sino a los jefes políticos de cada secretario.

Todas estas dependencias se crearon con el fin de involucrar a funcionarios con escasa experiencia administrativa y con perfiles profesionales no adecuados para los cargos estipulados. Generalmente, los puestos de la Gobernación eran dados a personas con una baja calificación académica; la mayor parte de las personas que fueron contratadas como obreros que se suponía debían estar en las vías departamentales, eran los que se desempeñaban en los cargos administrativos. Igualmente, había profesionales que se nombraron como obreros para garantizar su estabilidad y derechos convencionales y estaban asignados al patio principal de la Gobernación debido a que no había espacio para asignares puestos de trabajo y funciones. Esto permitió que muchos de ellos se hicieran presentes en la Gobernación a las 8 A.M., y de allí se retiraban todo el día y desarrollaban actividades particulares; sin embargo, mensualmente se les pagara su salario por un trabajo no realizado.

---

<sup>200</sup> DEPARTAMENTO DE NARIÑO. Plan de Reforma Económica Territorial. Tomo III Generalidades Organizacionales, Estructurales y Diagnostico de los Entes Descentralizados.

Los empleados de nivel técnico y asistencial representaban el 80,07% de la Planta departamental durante el año 2000. Escasamente el 19,29% de los funcionarios tenían un perfil profesional; lo anterior entraba en contradicción con los postulados de la administración pública y el manejo de personal que afirma que las personas más aptas deben ser los que deben tener el privilegio de desempeñar funciones públicas debido a su mayor grado de instrucción y responsabilidad<sup>201</sup>.

En la estructura administrativa de la Gobernación era evidente el principio de la productividad marginal decreciente puesto que cada persona agregada a la organización no aumentaba la producción, la eficiencia y la eficacia sino todo lo contrario, es decir, era negativa puesto que su aporte era menor en la producción total de la entidad, tornándose de esta manera en un costo fijo. La baja capacitación de los empleados generaba una baja productividad que se tradujo en un bajo rendimiento en el desempeño de sus obligaciones laborales.<sup>202</sup>

En general la planta de la Gobernación de Nariño estaba compuesta por 1.126 puestos de trabajo, sin incluir los docentes y los administrativos docentes de carácter departamental. Los cargos se distribuían de la siguiente manera: 557 cargos de empleados de carrera administrativa, vinculados a las secretarías y dependencias de la Gobernación, 415 cargos de trabajadores oficiales que no tenían función específica debido a que el Departamento carecía de maquinaria y equipo de carretera, 154 cargos de empleados administrativos asignados a los establecimientos educativos. Los cargos administrativos en los establecimientos educativos departamentales, 50 correspondían a nivel de técnicos y 104 a nivel asistencial.

---

<sup>201</sup> PETTY, William, A Treatise of Taxes and Contributions. 1662 Chapter one. About the Publick Charges. QUESNAY, Francois. *Farmiers*. Citado en: McNally, David. *Political Economy and the Rise of Capitalism: A Reinterpretation*. Berkeley, Calif: University of California Press, 1994. Pag.102 Encontrado en: <http://ark.cdlib.org/ark:/13030/ft367nb2h4/>

<sup>202</sup> VARIAN, HAL *Microeconomía Intermedia*, Alfaomega Ediciones.

Lo anterior muestra el grado de burocratización de la entidad territorial además de las dificultades del mismo para poder generar procesos de comunicación y realización de actividades de manera concreta y eficaz. Además una planta como la anterior implica per sé una estructura administrativa jerárquica y diseñada a través de la concesión de favores especiales. Jerárquica en el sentido que dependiendo del grado de amistad o vínculo político con la persona que dirige la sección, tienden a imponerse personas sobre otras con el ánimo de la búsqueda de reconocimiento y distinción; se diseñó para conceder favores a aquellas personas que brindaron su colaboración con los respectivos candidatos políticos triunfantes.

La planta de personal de la Gobernación implicaba una bajo grado de movilidad de funcionarios de una dependencia a otra, ya que estos individuos se las vinculaba a la organización bajo un nombramiento que las personas sean designadas a un cargo específico y por lo tanto era imposible su movimiento, en el caso de realizar una rotación de personal se necesitaba una total modificación a la estructura de los cargos de la entidad.

En la Gobernación del Departamento de Nariño no existían claras políticas para la administración y desarrollo de personal, así como para un adecuado manejo de la carrera administrativa. Al no existir la rotación de personal por las diferentes áreas de la administración, implicaba que el personal no se interesara ni entendiera las funciones realizadas por otras dependencias; tampoco facilitaba el conocimiento de las aptitudes de las personas en los diferentes niveles de actividad. En algunos casos los funcionarios resultaban con habilidades diferentes a los requerimientos del cargo. Por otra parte, la jerarquización no generaba un ambiente propicio para realizar un trabajo armónico, por el contrario, generaba conflictos entre funcionarios de diversas índoles.

La escasez de planeación y de una adecuada estructura administrativa implicaba que el 13,67% de los empleados públicos, o sea 154 de los niveles técnico y asistencial trabajaban

sin ninguna directriz y sin control definido.<sup>203</sup> La mayor parte de las personas prestaban sus servicios a los colegios y escuelas departamentales. La Constitución Política de 1991 asignó a las entidades territoriales en los artículos 297 hasta el 305,<sup>204</sup> que los Departamentos eran ante todo entes de planificación y de promoción del desarrollo económico y social, es decir, no ejecutores; además, deben desarrollar las funciones de complementariedad de la acción municipal y de intermediación entre el municipio y la nación. De lo anterior, se puede concluir que las entidades territoriales deben ser administradas de manera equilibrada entre el factor técnico y el factor político, que funcionen con plantas de personal pequeñas y altamente calificadas para que puedan desempeñar las obligaciones constitucionales estipuladas.

La planta de personal de la Gobernación del Departamento de Nariño históricamente ha sido sobre dimensionada y estaba compuesta principalmente por un personal de baja calificación que no tenían pleno conocimiento de las funciones a desarrollar. Entonces, es válido afirmar que la planta era poco competente para interpretar y desarrollar la misión institucional.

Además, se presentaba una gran inconsistencia en la Planta de Cargos puesto que los trabajadores oficiales que tienen como función la construcción y el mantenimiento de obras públicas, estaban asignados mediante decretos departamentales a desempeñar cargos administrativos, es decir, se vinculaban como obreros o trabajadores oficiales y terminaban realizando acciones en las oficinas de la Gobernación como empleados públicos vinculados a la carrera administrativa en los cargos de secretarías, archiveros o revisores de documentos. Es más, aquellos que supuestamente eran vinculados al Departamento como trabajadores oficiales estaban desempeñando funciones que únicamente le corresponden a

---

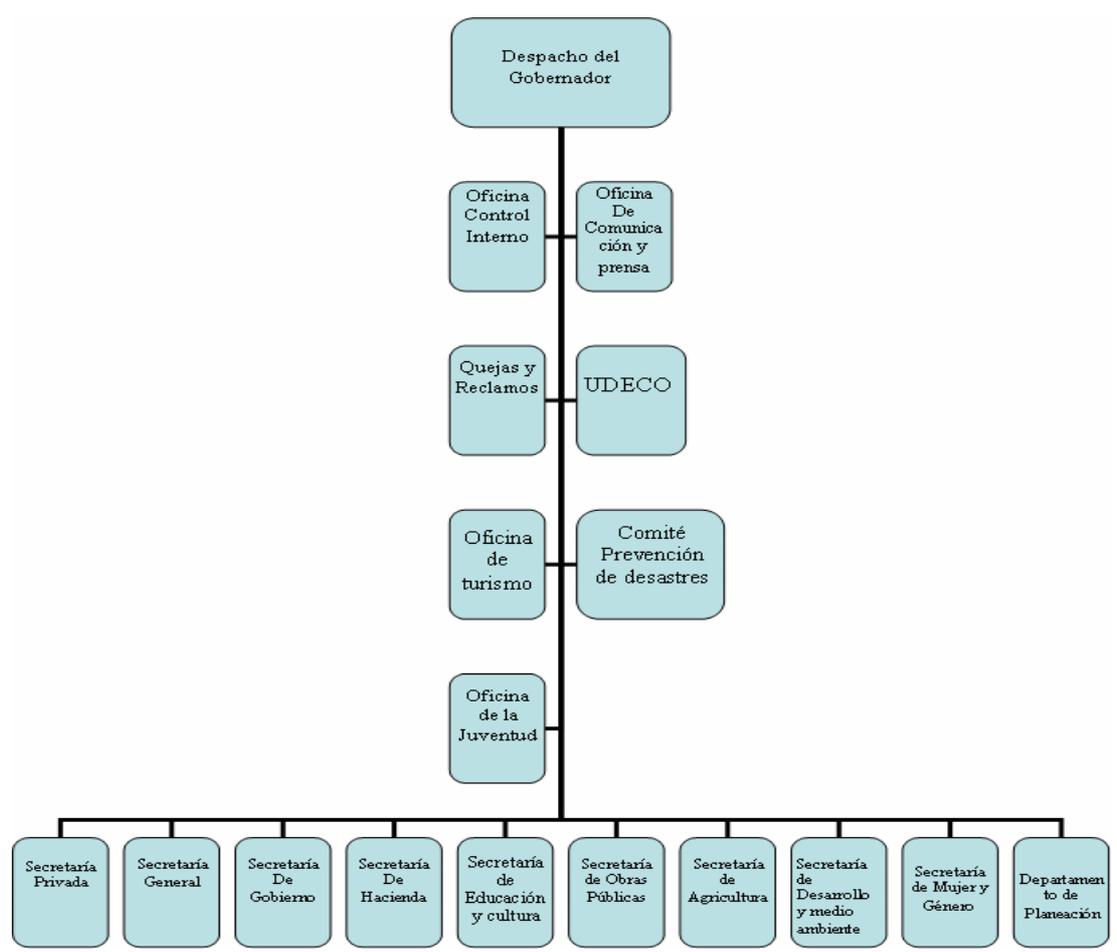
<sup>203</sup> Departamento de Nariño. Plan de Reforma Económica Territorial. Tomo III Generalidades Organizacionales, Estructurales y Diagnóstico de los Entes Descentralizados. Pag 147.

<sup>204</sup> CONSTITUCIÓN POLITICA DE COLOMBIA DE 1991. 2da Edición. Escuela Superior de Administración Pública ESAP, Documentos ESAP. Febrero 1992. Santa fé de Bogota, Colombia. Capitulo II.

los empleados públicos y tenían los mismos privilegios, ya que se realizaban practicas de posesión, encargo y comisión<sup>205</sup>. (Ver Gráfica 2).

GRÁFICA 2

PLANTA DEPARTAMENTO DE NARIÑO ANTES DE LA REESTRUCTURACIÓN ECONÓMICA



Fuente: Plan de Reforma Económica Territorial PRET

<sup>205</sup>DEPARTAMENTO DE NARIÑO. Plan de Reforma Económica Territorial. Tomo III Generalidades Organizacionales , Estructurales y Diagnostico de los Entes Descentralizados. Pag 151.

### **2.1.11 La Productividad Laboral**

La productividad es la cantidad de producto obtenido dentro de un proceso productivo por unidad de tiempo<sup>206</sup> y se mide por cada factor de producción usado en el proceso; se calcula en sus dos componentes básicos: el capital y la mano de obra. En el caso de la Gobernación del Departamento de Nariño el factor principal lo ha constituido la mano de obra, es lógico que existen otros elementos o bienes de capital que hacen posible las labores de los funcionarios, sin embargo, en este caso, es más importante medir la productividad de la entidad centralizada en relación a la productividad de la mano de obra.

De acuerdo a los análisis realizados de la producción de los trabajadores se puede concluir que la productividad de los empleados era baja puesto que los mandatos constitucionales no han sido satisfechos; además, ha sido numerosa y costosa y su aporte social prácticamente nulo. La planta de personal era improductiva debido a que los documentos por ellos elaborados solicitando recursos del gobierno nacional, nunca fueron aceptados por las instancias correspondientes; una prueba de ello, es el documento contratado en la administración del Gobernador Jesús Rosero Ruano por \$350 millones para realizar la reestructuración de la entidad no fue aceptado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

### **2.1.12 Sistema de Control**

El control de recursos es un proceso que garantiza no solo la existencia de los mismos sino su buena aplicación. El control fue instituido por la Constitución Política como una función principal pero no solo al control físico de los recursos sino de los procesos que deben desempeñar las entidades oficiales. El Departamento de Nariño para su operación demanda gran cantidad de bienes y servicios destinados a cumplir su función de gobierno y social, por lo cual, se requiere un control eficiente y ágil de los procesos de contratación. Infortunadamente, durante la década del 70 la Gobernación adoleció de un sistema de

---

<sup>206</sup> VARIAN, Hal. Microeconomía Intermedia, Alfaomega Ediciones.

control por lo cual, se efectuaron tantos desmanes administrativos que llegaron a tipificarse como delitos contra el Estado.

La gestión de recursos no solo involucra la auditoria del dinero que ingresa y egresa sino también del número de veces que necesita un trabajador desplazarse de un sitio a otro para ejecutar su trabajo, o también, tiene que ver con los procesos de comunicación entre dependencias y con la comunidad en general. La gestión de recursos desempeña un papel importante dentro de la economía puesto que en esencia, es el principio para la existencia de la pobreza y la riqueza, se es pobre cuando a pesar de tener recursos aunque escasos no se los sabe aprovechar, se los malgasta o no se obtiene al máximo su potencial productivo, se es rico cuando los recursos escasos se los utiliza de manera optima para obtener la mayor producción que genera sostenibilidad y condiciones de vida digna para la población.

La gestión de recursos a cargo de las 11 secretarías del despacho del Gobernador presentaba los siguientes problemas en el 2001:<sup>207</sup>

Primero, el trabajo realizado en las oficinas no era programado sino que se fundamentaba en actividades rutinarias de acuerdo al grado de urgencia de los mismos y del tiempo transcurrido. O sea, no había una organización y un control del tiempo utilizado en cada actividad, ni un horario de trabajo establecido, los funcionarios realizaban sus labores diarias conforme a lo que les deparaba el día, sin tener un plan de trabajo ni menos una actividad de programación de las cosas que iba a realizar durante el día, de esta manera; el tiempo de los empleados no tenía valor y se lo desperdiciaba en actividades esporádicas.

Segundo, no existían indicadores de gestión para medir los resultados obtenidos diariamente, es decir, cuantos casos se atendían y se resolvían en una jornada, en una semana o un mes; el tiempo dedicado a la resolución de las actividades así como la cantidad de recursos utilizados no se contabilizaban; no había un control al uso de equipos de oficina como computadoras, teléfono y papel. Medir la gestión conduce siempre a una

---

<sup>207</sup> DEPARTAMENTO DE NARIÑO. Plan de Reforma Económica Territorial. Tomo II Generalidades Organizacionales , Estructurales y Diagnostico de los Entes Descentralizados. Pag 15-155.

programación más eficiente del tiempo y los recursos, además, sirve como factor de motivación entre los empleados, al no existir esto en la Gobernación, los funcionarios desperdiciaban su tiempo y los recursos. Los indicadores de gestión permiten que los trabajadores o empleados generen sus propios planes de trabajo en los cuales se pueda evidenciar tanto los objetivos como las metas a lograr en un tiempo determinado.

Tercero, utilización excesiva de personal en actividades elementales, tal es el caso de la oficina de prensa y comunicaciones que tenía un total de 8 periodistas sin función alguna. Sin embargo, el trabajo del periodista lo desempeñaba la secretaria o mecanógrafa de dicha dependencia<sup>208</sup>. Este fenómeno no solo ocurría en esta sección sino que constituía un problema generalizado en la planta de personal del Departamento de Nariño. Otro ejemplo, lo constituía la Oficina Departamental de la Juventud que contaba con 4 empleados, 2 de los cuales operaban en la División de Grupos étnicos. Igualmente, el problema se lo encontraba en la Secretaría General la cual contaba con 19 conductores para conducir 5 vehículos. Otras dependencias, como la Secretaria de Hacienda o la Tesorería de la Gobernación carecían de personas competentes para realizar la tarea asignada de acuerdo a lo estipulado por la ley y los organismos de control.

Cuarto, la nómina de 1.126 funcionarios sin incluir el personal dedicado a la docencia y a la administración de los colegios departamentales era excesiva para las tareas que debían cumplir, además de oneroso para las insuficientes rentas propias; la nómina costó en el 2001 la suma de \$ 13.432.176.213.<sup>209</sup> Además, de ser costosa la planta de personal tenía una baja productividad puesto que no elaboraban estudios o realizaba acciones para conseguir mayor apoyo del gobierno nacional.

Quinto, existía bastantes errores en la realización de las operaciones y la obtención de resultados, lo que generaba un mayor gasto de papelería y utilización de servicios domiciliarios, además de la pérdida del tiempo de los trabajadores se ocasionaba pérdida

---

<sup>208</sup> Op. Cit., Plan de Reforma Económica PRET. Pag 18

<sup>209</sup> Tabla 5 de Esta investigación. Secretaría de Hacienda Departamental Cuadro de Gastos entre 1999-2000 Año base 2000.

del tiempo de los ciudadanos que buscaban resolver un problema o concretar un proyecto o diligencia, ello se debía principalmente a la falta de coordinación y a comunicación entre las oficinas. Un ejemplo de ello fue la Unidad Departamental Especializada de Cofinanciación o UDECO que gastaba su tiempo y presupuesto en la presentación de formatos de proyectos al Departamento Nacional de Planeación, sin resultado concreto alguno<sup>210</sup>: En efecto, la función de esta entidad consistía en llenarse de formularios de proyectos pero casi nunca eran considerados importantes por las autoridades a nivel nacional que tenían que evaluar dichas iniciativas. Esto le ocasionó pérdida de innumerables oportunidades para conseguir recursos de la nación para la ejecución de proyectos de desarrollo regional.

Sexto, todas las actividades que se desarrollaban al interior de la Gobernación se tornaban complejas y lentas. En especial, en la UDECO el diligenciamiento de los formularios de proyectos se había convertido en un rompecabezas que nadie podía resolverlos. Debido a esta situación, los funcionarios de la Gobernación buscaban cantidad de pretextos y disculpas para no trabajar con los formatos de proyectos. Según los funcionarios entrevistados las fichas de proyectos eran complejas y la oficina no contaba con gente o asesores conocedores de la temática sino con gente sin formación en temas económicos y menos en proyectos de inversión. La poca gestión y la falta de coordinación de las dependencias de la gobernación generaron muy pocos resultados a favor de los recursos de inversión para el Departamento de Nariño. Los funcionarios manifestaron que nunca comprendieron la descoordinación existente entre la oficina de planeación departamental y el sistema nacional de cofinanciación. Esto implicó que proyectos presentados a su consideración y de mucho beneficio para la población nariñense nunca fueran aprobados.

Otro ejemplo del desorden administrativo era la Secretaría de Hacienda del Departamento, donde la información financiera no coincidía con todas las dependencias que la integraban; por ejemplo, la unidad de prestaciones económicas tenía un valor por concepto de pago de jubilados durante el 2000, mientras que la tesorería del Departamento tenía otro valor y otro

---

<sup>210</sup> Op Cit., Plan de Reforma Económica PRET. Pag 21

en contabilidad, además los computadores no estaban conectados en un sistema de red que permitiera la transmisión de información tributaria de manera eficiente y segura, lo que implicaba el desplazamiento de trabajadores de un sitio a otro, generaba pérdida de tiempo además de pérdida de información debido a que los datos suministrados por un funcionario en una unidad magnética podían estar alterados debido a que no se sabía con exactitud quien tenía acceso a su modificación.

De esta manera se puede afirmar que el control de recursos del Departamento de Nariño durante la crisis no era el mejor, no existía una cultura planificadora desde el comienzo, lo que imposibilitaba el planteamiento de objetivos y de metas; las metas permiten desarrollar estrategias para el buen uso de los recursos y la obtención de mejores resultados. Como se observa en el diagnóstico, la utilización de recursos financieros y humanos no fue la adecuada lo que condujo a sobre endeudamiento y a la dificultad para el pago de las obligaciones y realizar inversión social.

## **2.2 MATRIZ EFI DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO**

Para poder emitir una conclusión del estado de la administración de la Gobernación del Departamento de Nariño, se acudió a la realización de un taller con los 40 que han trabajado en la planta de la Gobernación del Departamento de Nariño por más de 15 años; ellos fueron sensibilizados sobre el instrumento de la planeación estratégica denominado matriz de evaluación del factor interno EFI, donde se resumen las fortalezas y las debilidades de una organización en los diferentes campos, para el caso de la Gobernación el estado de las finanzas, la administración y el control de los recursos y la ejecución o desarrollo de la misión encomendada institucionalmente. La matriz permite visualizar que es lo que más predomina, si las debilidades o las fortalezas institucionales

El resultado de este taller dio como resultado una calificación de 1.1 que indica que la Gobernación tenía más debilidades que fortalezas. Las 5 variables que se consideraron en el

análisis indicaron una calificación menor al promedio establecido requerido por la EFI. Es decir tanto en el desarrollo de procesos de planeación, en la austeridad en el gasto, en el endeudamiento, en el control de recursos y en la productividad había grandes debilidades que en resumen fueron las causantes de la crisis que este documento ha evaluado. El resultado se puede apreciar en la **Tabla 6**.

TABLA 6

MATRIZ DE EVALUACION DEL FACTOR INTERNO –EFI–

<b>FACTOR CLAVE INTERNO</b>	<b>PONDERACIÓN</b>	<b>CALIFICACIÓN</b>	<b>RESULTADO PONDERADO</b>
Proceso de planeación	0,38	1	0,38
Administración	0.24	2	0.48
Finanzas	0.2	1	0.2
Endeudamiento	0.08		0.08
Control	0,24	1	0,24
Productividad del trabajo	0,2	1	0,2
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>		<b>1,1</b>

Fuente: Esta Investigación. 2008

## **CAPITULO 3**

### **ESTRATEGIA PARA LA REESTRUCTURACIÓN DE LA GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO**

Este capítulo explica la estrategia de reestructuración utilizada para conseguir la modernización de la administración departamental; además, se explica las razones que se tuvieron en cuenta para adoptar cada una de ellas y los resultados obtenidos. El conjunto de medidas tomadas conforman la gran estrategia para el direccionamiento y modernización de la gestión departamental.

#### **3.1. ESTRATEGIA IMPLEMENTADA**

La estrategia de reestructuración que permitió el cambio de la administración de la Gobernación del Departamento de Nariño se basó en la implementación simultánea de las siguientes medidas: 1) incorporación del ajuste fiscal a las finanzas departamentales mediante la Ley 617 del 2000; 2) aplicación de la Ley 549 de 1999; 3) aplicación de la Ley 489 de 1998 relacionada con las plantas globales de personal; y 4) acogimiento a la intervención económica del ente territorial mediante la Ley 550 de 1999.

##### **3.1.1. Incorporación del ajuste fiscal**

Antes de comenzar con el proceso de reestructuración de pasivos la Gobernación del Departamento de Nariño tuvo que incorporar todo lo relacionado con la ley que reglamentó el ajuste fiscal. Con el objeto de sanear financieramente a los entes territoriales el Congreso de la República de Colombia estableció la Ley 617 del 2000 que trata del ajuste fiscal, consistente en el establecimiento de medidas tendientes a eliminar el déficit presupuestal de los entes territoriales y liberar recursos para la inversión. La Ley se constituyó en la decisión de política fiscal territorial más importante de los últimos tiempos en el país por cuanto se logró poner límites al gasto de funcionamiento a los entes territoriales. Se trata de

que los gobiernos territoriales mejoren su autonomía y sus indicadores de solvencia fiscal que les permita financiar los gastos de funcionamiento. Por lo tanto, la Gobernación del Departamento de Nariño tuvo que incorporarse en el proceso de ajuste fiscal.

Las entidades territoriales deben distribuir los ingresos corrientes de libre destinación a rubros específicos que permitan cumplir con las obligaciones económicas y mejorar el desempeño de ellos. De acuerdo a la Ley 617 de 2000 los gastos de la Gobernación no podían superar en el 2001 el 70% de los ingresos corrientes para el primer año de vigencia de la Ley y progresivamente disminuir en un 5% hasta representar el 50% de los ingresos. Igualmente, la Gobernación del Departamento de Nariño tuvo que recategorizarse debido al bajo nivel de ingresos ejecutados en el año 2000. Según lo dispuesto en la Ley, el Departamento en el 2001, le correspondía la categoría 3, debido a que tenía la población necesaria pero no el nivel de ingresos corrientes de libre destinación exigidos para la Categoría 1<sup>211</sup>. El Gobernador anualmente debe decretar la categoría del Departamento de Nariño con base en las certificaciones expedidas por la Contraloría General de la República sobre ingresos corrientes de libre destinación recaudados efectivamente en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento en la vigencia anterior, sobre la libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior, y la certificación expedida por el DANE sobre población.

El efecto inmediato de esta ley fue la liberación del 30% de los ingresos corrientes de la Gobernación para acometer el proyecto de saneamiento fiscal que permitió atender el pago de los pasivos; asimismo, la categorización disminuyó el nivel de salarios para los ejecutivos de la Gobernación del Departamento de Nariño. Además, se determinó la forma de calcular el flujo de efectivo para cada año de la siguiente manera: presupuesto de ingresos corrientes de la Gobernación por cada año, menos, el 30% de la Ley 617/2000, menos el 5% para el primer año de vigencia de la Ley que permita cumplir lo dispuesto en

---

<sup>211</sup> Sobre la categorización de los Departamentos, la Ley estableció un rango de categorías las cuales van desde la 1 hasta la 5, todas estas categorías se han realizado con base al número de habitantes de una población específica y la cantidad de Salarios Mínimos Legales Mensuales que recibe la entidad descentralizada. Para mayor información de esta categorización ver Marco Legal, Ley 617 de 2000.

la Ley 549/1999 relacionado con el Fondo Nacional de Pensiones de los Entes Territoriales FONPET, menos el 20% de los ingresos obtenidos por el impuesto de registro destinado al FONPET, menos la transferencia a la Asamblea Departamental (28 salarios mínimos legales vigentes por cada diputado, por siete meses, más, el 25% para su administración), menos la transferencia del 3.5% a la Contraloría Departamental.

Basados en lo anterior se determina el flujo de caja anual para la Gobernación del Departamento de Nariño; que es el resultado de restarle los gastos de funcionamiento (pago de jubilados, docentes departamentales, servicios personales administrativos, cesantías, bonos pensionales y gastos generales), y la cuota para el pago de los pasivos reconocidos en el proceso de reestructuración administrativa. Este cálculo del flujo anualizado de caja permitió establecer un escenario financiero requerido para acogerse a la ley de intervención económica que se explica más adelante en esta investigación. Es decir, los gastos de funcionamiento deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, aprovisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma.

La Ley 617/2000 facultaba a la Gobernación del Departamento de Nariño por haberse acogido al proceso de saneamiento fiscal y financiero, que las rentas de destinación específica sobre las que no existían compromisos adquiridos se aplicaron a dicho proceso por lo tanto, quedó suspendida la destinación de los recursos, establecidos en leyes y/u ordenanzas, con excepción de las determinadas en la Constitución Política y la Ley 60 de 1993. Además, el ajuste fiscal impuso la prohibición de transferir recursos del sector central de la Gobernación para financiar empresas licoreras, loterías y a las instituciones de naturaleza financiera de propiedad de las entidades territoriales o con participación mayoritaria de ellas, distintas a las ordenadas por la ley.

### **3.1.2. Aplicación de la Ley 549 de 1999**

La Gobernación del Departamento de Nariño dentro del proceso de Reestructuración Fiscal y Administrativa se incorporo a lo dispuesto en la Ley 549 de 1999 con el fin de realizar el cálculo del flujo anual de caja; es decir, destinar de sus ingresos corrientes de libre destinación un porcentaje para alimentar el FONPET.

En efecto, esta ley dictó normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales y creó el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales – FONPET. Con el fin de asegurar la estabilidad económica, las entidades territoriales deben cubrir el valor de los pasivos pensionales a su cargo en un periodo no mayor a 30 años. Se entiende como pasivo pensional las obligaciones compuestas por los bonos pensionales, el valor correspondiente a las reservas matemáticas de pensiones y las cuotas partes de bonos y de pensiones. Para efectos de administrar los recursos que se destinan a garantizar el pago de los pasivos pensionales se creó un fondo sin personería jurídica administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual tiene como objeto recaudar y asignar los recursos a las cuentas de las entidades territoriales y administrar los recursos a través de los patrimonios autónomos que se constituyan exclusivamente en las administradoras de fondos de pensiones y cesantías privadas o públicas.

Con anterioridad a la Ley 549 de 1999, era obligatorio que cada entidad territorial tuviera en su nómina el personal a su cargo y cuando cumpliera la edad de jubilación otorgarle una pensión; esto hizo inviable financieramente las entidades territoriales debido a que el pasivo pensional creció más de lo esperado debido a la irresponsabilidad administrativa que caracterizó las entidades territoriales, las cuales contrataron personal en edad de jubilación solo para que al cabo de un corto periodo de trabajo pasaran a engrosar la nómina de jubilados de las entidades; este fue el caso de la Gobernación del Departamento de Nariño, puesto que la mayoría de jubilados del Departamento llegaron a la nomina departamental cuando ya habían agotado su etapa productiva en otras actividades; pero como eran seguidores políticos de los diversos gobernadores fueron nombrados ya sea como

empleados o trabajadores oficiales adquiriendo los beneficios pensionales y convencionales.

La incorporación indiscriminada de empleados y trabajadores a la nómina departamental origino en un corto tiempo un alto número de personas en edad de jubilarse lo cual hizo colapsar el presupuesto de la Gobernación. En efecto, en la Gobernación del Departamento de Nariño se contrató un alto porcentaje de empleados y trabajadores oficiales en edad de jubilación con el solo animo de incorporarlo a la nómina de jubilados; por lo cual, el Departamento en el 2001 llego a tener un total 1704 jubilados. Para evitar, este abuso con los recursos públicos de carácter territorial el Congreso dicto la ley en mención, que generó obligaciones para las instancias territoriales como las siguientes:

Destinar de los ingresos departamentales al FONPET, un 7% en proporción a los recursos propios que obtiene el Departamento por el Fondo Nacional de Garantías, un 10% de los activos de propiedad de la Nación que se transfieran al Departamento, un 20% de lo obtenido del impuesto de registro y un 5% de los ingresos corrientes de libre destinación del Departamento; porcentaje que se incrementa en un punto porcentual cada año. A partir del 2006 el Departamento debe destinar el 10% de sus recursos corrientes de libre destinación. Entonces, los ingresos de FONPET son los aportes de las entidades territoriales determinados en la Ley 549 del 1999.

El pasivo pensional se considera un problema estratégico para la Nación y las entidades territoriales, por cuanto sus ingresos corrientes no eran lo suficiente para financiar las obligaciones contraídas por las nominas de pensionados; especialmente, al finalizar el siglo XX, el país observo un decrecimiento del PIB nacional lo que genero a su vez, una menor producción nacional y por consiguiente menos ingresos y menos impuestos sobre los mismos. Esto obligó a la Nación a optar por medidas de racionalización del gasto y responsabilizar a las entidades territoriales del pago de sus pasivos pensionales. Una forma de lograr lo anterior, fue la constitución del FONPET y con el la obligación de los

Departamentos y Municipios a destinar parte de sus ingresos corrientes al financiamiento del mismo.

El Departamento de Nariño en el 2001 tenía bajo su responsabilidad el pago de 1704 pensionados. La erogación mensual para dicho año era de \$1.212.689.083. Durante el periodo de colapso financiero de la Gobernación del Departamento de Nariño se dejó de cancelar un total de 14 meses a los pensionados, por lo cual la deuda ascendió a \$11.603.456.097<sup>212</sup>.

### **3.1.3. Determinación de la planta global de personal**

La Gobernación del Departamento de Nariño con el fin de adecuarse al nivel de gasto estipulado en la Ley 617 del 2000 solicitó a la Función Pública la autorización para proceder a la reestructuración de la planta de personal de la Gobernación y adoptar una planta de personal de manera global. La planta global de personal tiene como característica que democratización de la administración mediante la incorporación de los empleados en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública; convoca audiencias públicas, difunde y promueve mecanismos de participación, apoya los mecanismos de control social y brinda transparencia en el ejercicio de la función administrativa. La planta global de personal elimina los cargos con nombre propio y propone la conformación de equipos de trabajo basados en tareas o metas concretas y no en funciones.

La Ley 489 de 1998 autorizó al Gobernador la determinación de los cargos requeridos acorde con el flujo de procesos establecidos en la entidad territorial con el fin de disminuir los gastos de funcionamiento. La planta global de personal le permitió a la Gobernación del Departamento de Nariño organizar el personal de acuerdo a los planes y programas propuestos y permitió satisfacer las necesidades del servicio, así como, cumplir con eficacia y eficiencia los objetivos y políticas de la Gobernación. Basado en esta ley, se estableció con carácter permanente o transitorio, grupos internos de trabajo; además, en el acto de

---

<sup>212</sup> Op. Cit., Reconstrucción Fiscal Pag 18.

creación de los grupos se determinó las tareas que debían realizar y las consiguientes responsabilidades.

La Ley 489 de 1998 le permitió a la Gobernación solicitar a la Función Pública la aplicación de esta ley por cuanto ayudaba a modernizar la estructura administrativa del ente territorial y permitía solicitar créditos no reembolsable con cargo a las asignaciones del presupuesto nacional para financiar la planta de personal docente de carácter departamental que la Gobernación era incapaz de atender oportunamente. Efectivamente, el Departamento tenía un gasto mensual en el 2001 de \$ 500 millones por concepto de salarios de los docentes. El acogimiento a esta ley permitió solicitar convenios de desempeño y a través de ellos pagar oportunamente a los docentes. La administración de la Gobernación del Departamento de Nariño solicitó con base en la ley mencionada la incorporación de los profesores departamentales de una manera definitiva a la nómina de profesores nacional. Esta solicitud fue atendida y liberó al Departamento del gasto mensual de profesores. Esta acción permitió reducir el presupuesto de gastos mensuales en \$ 500 millones en el año 2001 y terminar con las huelgas recurrentes de los docentes por el incumplimiento del pago de sus salarios.

La planta global de personal reguló el ejercicio de la función administrativa, determinó la estructura y definió los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la administración departamental. Entonces, la función administrativa se desarrolló conforme a los principios constitucionales, en particular a los atinentes a la buena fe, la igualdad, la moralidad, la celeridad, la economía, la imparcialidad, la eficacia, la eficiencia, la participación, la publicidad, la responsabilidad y la transparencia. Estos principios permiten evaluar el desempeño de la actividad administrativa de la Gobernación y juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos.

En general, la ley permitió satisfacer las necesidades de la Gobernación del Departamento de Nariño de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política. El desarrollo administrativo procuro el establecimiento de un claro

diagnostico institucional, la racionalización de trámites, los métodos y procedimientos de trabajo, además, contemplo programas de mejoramiento continuo de las áreas de gestión, así como de su adaptación a los nuevos enfoques para mejorar la calidad de los bienes y servicios prestados, identificar actividades y funciones obsoletas que estaban en colisión con otros organismos y entidades.

#### **3.1.4. Solicitud de crédito a la Nación**

Mediante la Ley 612 del 2000 que modificó el presupuesto de rentas y recursos de capital de la Nación, la Gobernación del Departamento de Nariño solicito créditos con cargo a las asignaciones de la vigencia del 2000 para financiar la planta de personal docente de carácter departamental, debido a que el Situado Fiscal de ese entonces, no cubría los costos de las obligaciones adquiridas, además, por cuanto los recursos del Departamento eran insuficientes para cumplir las obligaciones con los docentes departamentales. La Gobernación hizo esta solicitud debido a que los créditos eran condonados por el Gobierno Nacional. De esta manera la negociación del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos contemplo créditos no reembolsables. Los créditos solicitados no fueron tenidos en cuenta para determinar la capacidad de pago de la Gobernación, puesto que solo exigía la celebración de un Convenio de Desempeño.

#### **3.1.5. Acogimiento a la Ley 550 de 1999**

Para dar inicio al proceso se realizó el diagnóstico interno de la gobernación del Departamento de Nariño con el fin de presentar a consideración del Ministerio de Hacienda y Crédito Público la situación administrativa y financiera del ente territorial de tal manera, que se estudiara la posibilidad de promover un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos mediante la Ley 550 de 1999, o Ley de quiebras. El estudio indicó que la Gobernación del Departamento de Nariño en el año de 2001 estaba inmersa en las causales contempladas en la ley; es decir, existía el incumplimiento recurrente al pago de las obligaciones financieras de manera oportuna y estaba en curso de múltiples demandas laborales; en consecuencia, reunía los requisitos para acogerse a la intervención económica.

El Acuerdo solicitado por la Gobernación del Departamento de Nariño se basó en el hecho de que había incumplimiento en el pago de obligaciones financieras por más de noventa (90) días de dos (2) o más obligaciones mercantiles contraídas en desarrollo de las actividades gubernamentales y por existir 953 demandas y 746 tutelas para el pago de obligaciones laborales. Las obligaciones o pasivos que tenía la Gobernación en el mes de enero del 2001 representaba más del 72.29% de sus activos<sup>213</sup>. La Gobernación del Departamento de Nariño no canceló las mesadas pensionales durante 14 meses y 8 meses de salario a sus empleados, trabajadores oficiales y profesores departamentales.

La intervención del Estado en la economía territorial lo estipula la Constitución Política del país y lo expresa en los artículos 334 y 335.<sup>214</sup> El Acuerdo de reestructuración tiene por objeto corregir las deficiencias presentes en la capacidad de operación y para atender obligaciones pecuniarias, de manera que se recupere dentro del plazo estipulado y las condiciones previstas. Además, se busca la reactivación económica y el empleo mediante su reestructuración administrativa y financiera, es decir, determinar una estructura administrativa, contable y financiera optima que permita restablecer la capacidad de pago para atender adecuadamente sus obligaciones, hacer un uso más eficiente de los recursos vinculados a la actividad institucional, mejorar la competitividad y promover la función social de las entidades reestructuradas. Igualmente, propende porque la organización y sus trabajadores acuerden condiciones especiales y temporales en materia laboral que facilite su reactivación, el pago del pasivo pensional y establece la equidad y seguridad jurídica. También, le permite el acceso al crédito y al redescuento en términos y condiciones que viabilicen la reactivación institucional.

---

<sup>213</sup> Las cifras prestadas por la Secretaría de Hacienda Departamental y la Tesorería muestran que existía un total de Activos tanto corrientes como No corrientes por la suma de \$139.703.989.087, mientras que los pasivos eran de \$101.004.547.603

<sup>214</sup> Op. Cit., Constitución Política de Colombia de 1991. Pag 128. Artículo 334 y 335 sobre la intervención del Estado central para brindar solidez al funcionamiento de las entidades descentralizadas.

La aplicación de la Ley 550 de 1999 le permitió a la Gobernación de Nariño la negociación y celebración del acuerdo de reestructuración de pasivos consistente en la capitalización de pasivos, la normalización de los pasivos pensionales, la concertación laboral, la suscripción de capital y su pago. Igualmente permitió la negociación de las deudas contraídas con personas privadas y públicas, entre ellas las deudas parafiscales y las deudas fiscales; se pudo realizar la gestión de recursos financieros destinados a la indemnización de personal.

El Acuerdo de reestructuración de pasivos solicitado por la Gobernación del Departamento de Nariño fue autorizado por la Asamblea Departamental y presentado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público de conformidad con lo dispuesto en el Título V de la Ley. Además, se publico y promociono por cinco días un escrito que informaba sobre la promoción del Acuerdo. La publicidad comunicaba completamente sobre la identificación completa del ente territorial y la identificación del promotor del Acuerdo, que correspondió al Dr. Luís Fernando Villota. Agotada esta etapa se dio inicio al proceso de negociación, previa, la comunicación oficial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; el efecto inmediato del acogimiento a la Ley, fue la cesación por espacio de cuatro meses de los procesos de ejecución contra la Gobernación de Nariño y suspendió aquellos que se encontraban en curso. Se informó de acuerdo al Código de Procedimiento Civil a los respectivos jueces que se había comenzado a desarrollar el Acuerdo de Pasivos para que cesaran las demandas so pena de incurrir en causal de mala conducta.

Como todo Acuerdo de reestructuración se negoció entre los acreedores externos e internos de la Gobernación del Departamento de Nariño. Se entiende como acreedores externos los previstos en el Título XL del Libro Cuarto del Código Civil; en tanto que los acreedores internos eran los empleados, los profesores departamentales y los jubilados.

La Gobernación del Departamento de Nariño para desarrollar la negociación y, en particular, para la determinación de los derechos de voto de los acreedores externos e internos y de las correspondientes acreencias, entrego un estado de inventario elaborado con base en los estados financieros ordinarios al mes anterior de solicitud de la promoción

del Acuerdo. En los estados se valoraban los activos y pasivos, con indicación precisa de su composición y de los métodos de su valuación. El cumplimiento de este requisito fue muy difícil para la Gobernación del Departamento de Nariño debido a la inexistencia de archivos relacionados con los acreedores externos e internos. Fue necesario revisar la documentación de las cuentas de cobro a partir de 1990 y valorar aquellas que estaban vigentes y cuales habían caducado. Una vez realizado el inventario de todos los acreedores, se convocó a dos asambleas de acreedores; eventos que permitieron comprobar la existencia de las obligaciones financieras correspondientes.

El Acuerdo promovido por la Gobernación del Departamento de Nariño contó con la aprobación de los siguientes grupos de acreedores: a) los empleados de la Gobernación; b) los trabajadores oficiales y pensionados; c) las entidades públicas y las instituciones de seguridad social; d) las instituciones financieras y, e) los demás acreedores externos.

#### **3.1.5.1 Implementación de Ley 550 de 1999**

La Ley de intervención económica, fue establecida por el presidente Andrés Pastrana Arango con el objetivo de brindar facilidades de pago de los pasivos a aquellas entidades que sufrieron dificultades durante la crisis financiera que vivió el país en 1999. La Ley buscaba establecer una ronda de negociaciones entre la organización afectada y los acreedores a los cuales se les adeuda diferentes obligaciones. La Ley beneficio tanto a las entidades privadas como a las públicas descentralizadas que enfrentaron problemas financieros a causa de su deficiente administración.

El pago de las obligaciones contractuales se origina mediante el establecimiento de un proceso de reestructuración económica que permite corregir sus dificultades y aumenta su capacidad de operación para atender sus obligaciones pecuniarias, de tal manera que las entidades pueden recuperarse en un plazo determinado y bajo ciertas condiciones

concertadas dentro del proceso de negociación.<sup>215</sup> Lo anterior, fue el proceso llevado a cabo por la Gobernación del Departamento de Nariño durante el año 2001.

La Gobernación acudió mediante solicitud al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para establecer un acuerdo de reestructuración de pasivos, hecho que se formalizó mediante la **Resolución No 0184 del 8 de Febrero de 2001**. Las motivaciones presentadas a consideración del Ministerio fueron de orden constitucional, institucional y financiero en un estudio denominado Reforma Económica Territorial. Con el consentimiento de la división de *Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público* la Gobernación del Departamento de Nariño presentó la motivación basado en el incumplimiento de la mayoría de los artículos contenidos en el Capítulo 2 de la Constitución Política, que trata de las entidades descentralizadas y sus funciones con la población civil; la irresponsabilidad fiscal manifestada en el recurrente déficit presupuestal, así como, el aumento desmedido de la deuda pública y por la abultada planta de personal que no permitía destinar recursos propios del Departamento a suplir necesidades y actividades estratégicas para su desarrollo. Esta justificación evidenció la necesidad de apoyar a la Gobernación del Departamento de Nariño a través del establecimiento de un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos para poder equilibrar las finanzas públicas y poder en el mediano plazo generar recursos para inversión.

### **3.1.5.2. Establecimiento de un escenario financiero**

La Gobernación del Departamento de Nariño proyectó un modelo financiero que evidenciaba su capacidad de pago futura que le permitiera atender el pago y el servicio de la deuda. Este escenario financiero se estableció después de descontar los porcentajes exigidos por las leyes 617 y 549; o sea, destinar en el 2001 el 70% de los ingresos propios a funcionamiento menos el 10% al FONPET. Es decir, quedaba para el primer año el 60% de los ingresos propios libres para atender el funcionamiento y el pago de los pasivos; además, cada año se disminuía el porcentaje para atender los gastos de funcionamiento hasta llegar

---

<sup>215</sup> Esta Investigación. Marco Legal de la Investigación, Ley 550 de 1999.

al 65%, mientras que lo correspondiente a los pasivos prestacionales se incrementaba hasta el 30% de los ingresos propios.

Las restricciones legales al manejo de los recursos propios del Departamento de Nariño impuestas por el Gobierno Nacional conllevo a lo siguiente: 1) establecer el presupuesto departamental equilibrado sin financiamiento mediante créditos bancarios; 2) reestructurar los gastos de funcionamiento y 3) mostrar un excedente para atender el pago de los pasivos. Esto constituyo el escenario financiero para atender el pago de las obligaciones económicas; el tiempo estipulado fue de 14 años.

Debido al colapso total de las finanzas propias del Departamento, fue difícil convencer al Ministerio de Hacienda y Crédito Público de que era posible pasar de \$ 26.920.179.837 recibidos por ingresos propios en el año 2000 a 27 mil millones en el año 2001. La dificultad se centraba en el hecho de que los estudios realizados para cuantificar la deuda y para analizar la capacidad de pago del Departamento indicaban que todas las rentas habían tenido un comportamiento negativo, estaban pignoradas y la principal fuente de ingresos de la Gobernación que era la Industria Licorera de Nariño pasaba por un desorden administrativo y financiero<sup>216</sup>. Basados en el comportamiento de los ingresos propios de los primeros 4 meses del 2001, se acepto por parte de la División de Apoyo Fiscal del Ministerio la posibilidad de contemplar el presupuesto inicial no de 27 mil millones de pesos sino, de 33 mil millones de pesos que permitió comenzar a amortizar las deudas laborales inicialmente.

Este incremento significativo de los ingresos con respecto al 2000 se originó en una mayor fiscalización en el cobro de los impuestos, en establecer un código de rentas departamentales y aplicar las normas legales existentes sobre el cobro de los impuestos a los licores, al tabaco y a la cerveza. Además, se propuso lo siguiente: 1) modernizar el sistema presupuestal, contable y de tesorería; 2) automatizar el cobro de las diferentes

---

<sup>216</sup> El Departamento de Nariño para el año 2000 registró un déficit superior a los 12.000.000.000 millones de pesos lo que hacía poco factible que los ingresos propios tuvieran un incremento superior a 27.000.0000.000 millones de pesos.

rentas del Departamento; 3) establecer un sistema de control a las rentas de licores, cerveza, tabaco, vehículos, impuesto de registro y sobretasa a la gasolina; 4) revisar la liquidación de los impuestos; 5) cobro de las cuotas partes de los bonos pensionales y 5) reestructurar la empresa licorera de Nariño. Este escenario financiero acordado se puede observar en la **Tabla 7**.

TABLA 7

ESCENARIO FINANCIERO ACORDADO ANTE EL MINISTERIO DE HACIENDA

CONCEPTO	2001	%
<b>INGRESOS CORRIENTES L.D.</b>	<b>33.000.000</b>	
Menos: 5% FONPET	1.650.000.000	
Impuesto de Registro	235.411.623	
Menos: 20% Impuesto de Registro FONPET	47.082.325	
<b>Subtotal</b>	<b>31.302.917.675</b>	
Menos		
Asamblea	576.299.001	
Contraloría	1.158.207.954	
<b>INGRESO SUJETO A LA LEY 617</b>	<b>29.568.410.720</b>	
<b>FLUJO DE FONDOS</b>	<b>25.133.149.112</b>	
<b>INVERSIÓN 15% LEY 617</b>	<b>4.435.261.608</b>	
<b>GASTOS</b>		
Jubilados	14.552.269.000	58%
Docentes	6.211.336.374	25%
Cesantías	926.939.849	4%
Bonos Pensionales	700.000.000	3%
Liquidación entidades descentralizadas	500.000.000	2%
Gastos Generales	800.000.000	3%
<b>Sub total</b>	<b>23.690.545.223</b>	
<b>INGRESOS DISPONIBLES</b>	<b>1.442.603.889</b>	<b>6%</b>
<b>AHORRO ANUAL</b>	<b>0</b>	
<b>FUNCIONAMIENTO</b>	<b>1.442.603.889</b>	
<b>PAGO DE DEUDA 15% LEY 617</b>	<b>4.435.261.608</b>	
<b>Gastos de Mantenimiento, Relacionados con servicios</b>	<b>0</b>	
<b>PAGO NETO</b>	<b>4.435.261.608</b>	

Fuente: Acuerdo de Restructuración de Pasivos para el Departamento de Nariño  
Aplicación de la Ley 550 de 1999

### 3.1.5.3. Establecimiento del Acuerdo

Basado en la Ley 550 de 1999 se estableció el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos el **día 8 del mes de Febrero de 2001**, el cual contempla los siguientes objetivos: Primero, garantizar el cumplimiento de las competencias constitucionales y legales estipuladas para los entes territoriales a cargo de la Gobernación del Departamento de Nariño; especialmente, lo relacionado con el Artículo 298 que encarga a las entidades la promoción y planificación del desarrollo económico de cada región y el Artículo 300 que obliga a los empleados públicos a trabajar basados en planes y proyectos para todas las iniciativas relacionadas con el bienestar general<sup>217</sup>. Segundo, establecer un presupuesto mensual de caja que evidencie la aplicación de los ingresos a cada uno de los rubros del escenario financiero aprobado en el Acuerdo. Además, fijar reglas para la financiación total de los pasivos a cargo del Departamento dentro de los flujos de pago y el tiempo establecido, de manera que una vez ejecutado el Acuerdo de Reestructuración, la Gobernación del Departamento de Nariño recupere su equilibrio fiscal, financiero e institucional. Tercero, establecer una estructura administrativa flexible y pequeña que garantice con su agilidad la optimización de los sistemas de contabilidad, presupuesto y rentas del Departamento de Nariño. Es decir, se impuso la necesidad de disminuir el tamaño de la planta de personal que por su gran volumen se había convertido no solo en una carga financiera para la Gobernación sino, que había facilitado el establecimiento de prácticas no transparentes en los procesos de decisión y control a los recursos financieros del Departamento. Cuarto, establecer un procedimiento de control, ejecución y evaluación de los Gastos incurridos en la operación de la Gobernación del Departamento de Nariño y Quinto, garantizar el pago de los pasivos pensionales y las provisiones o aportes al Fondo Nacional de Pensiones de Entidades Territoriales FONPET

El Acuerdo establecido por la Gobernación del Departamento de Nariño es de obligatorio cumplimiento para la entidad y para todos los acreedores externos de la misma, incluyendo

---

<sup>217</sup> CONSTITUCIÓN POLITICA DE COLOMBIA DE 1991. 2da Edición. Escuela Superior de Administración Pública ESAP, Documentos ESAP. Febrero 1992. Santa fé de Bogota, Colombia.

a quienes no participaron en la negociación del mismo, o que, habiéndolo hecho, no hayan consentido en él y tiene los siguientes efectos legales: somete a los términos pactados en el Acuerdo a la autorización previa, escrita y expresa del Comité de Vigilancia la enajenación a cualquier título de bienes de la entidad, el levantamiento de las medidas cautelares vigentes, la terminación de los procesos ejecutivos en curso, la suspensión de la exigibilidad de gravámenes y garantías reales y fiduciarias. No se puede celebrar nuevas operaciones de crédito público sin previa autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y queda establecido que el Acuerdo de Reestructuración constituye un proyecto regional de inversión prioritario.

Para lograr los anteriores objetivos el Acuerdo establecido se basa en las siguientes cláusulas: 1) las obligaciones laborales de trabajadores y pensionados serán de prioritarias en el pago, 2) se pagaran las entidades públicas e instituciones de seguridad social, 3) la deuda bancaria de las instituciones financieras y demás entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria, 4) los acreedores varios, 5) los créditos otorgados por concepto de indemnizaciones laborales y los tramos de la deuda bancaria sin garantía de la Nación se atenderán en prioridad frente a la deuda bancaria con garantía de la Nación y la deuda con el Ministerio de Hacienda, 6) las obligaciones del Grupo 1 de acreedores, se pagará en el primer año del Acuerdo, dependiendo de la disponibilidad financiera contemplado en el escenario correspondiente; el Acuerdo no contempla el pago de intereses moratorios o corrientes o indexaciones monetarias o sanciones; 7) el pago a las entidades públicas y de seguridad social se pagaran a partir del segundo año del Acuerdo y deberán terminar en el cuarto año del mismo, reducidos al 50% de su valor y 8) la deuda del Departamento con la Nación se pagara de la siguiente manera:

La deuda en el 2000 era de \$86.439 millones de pesos. En el proceso de negociación se convino pagar por parte de la Gobernación del Departamento de Nariño un total de \$54.673 millones de pesos, a un plazo de 14 años y con un costo promedio de captación de certificados de depósito a término fijo trimestre anticipado pagaderos por su equivalente en trimestre vencido.

Por su parte, la deuda con las instituciones financieras en el 2000 ascendía a \$27.974 millones se acordó pagar de la siguiente manera: No se pagará los intereses corrientes que sumaban \$ 13.847 millones de pesos, ni tampoco los intereses de mora por valor de \$5.107 millones de pesos. El capital adeudado a los bancos Ganadero, del Estado, Megabanco, de Occidente se pagara en un periodo de 14 años sujetos a las condiciones financieras de la reestructuración efectuada el 28 de septiembre de 2001. El interés pactado fue el DTF trimestre anticipado, pagaderos por su equivalente trimestre vencido.

Para garantizar el cumplimiento del Acuerdo, se estableció la obligación de contratar por parte de la Gobernación del Departamento de Nariño una *Fiducia* para la administración de los ingresos y gastos de la Gobernación del Departamento de Nariño mediante el siguiente objeto: recepción del cien por ciento (100%) de los dineros provenientes de los ingresos administrados de la Gobernación con el fin de que la sociedad fiduciaria los administre, invierta y destine a los pagos estipulados en los contratos de empréstito y en el Acuerdo de Reestructuración; en el orden establecido y respetando las prelación del mismo: mesadas pensionales, servicios personales, transferencias de nómina, gastos generales, otras transferencias, servicio de la deuda (Bonos de la Gobernación a los tenedores de los mismos, deuda externa y servicios de deuda de las obligaciones financieras no reestructuradas mediante los acuerdos de reestructuración, cuentas por pagar que estuvieren vencidas a 31 de diciembre de 2000, intereses de deuda, amortización de deuda, inversión).

Igualmente, servir de garante a las entidades financieras y a la nación en las condiciones y en el orden de prelación prevista en los contratos de empréstito, en el Acuerdo de Reestructuración y en sus modificaciones. Efectuar el pago del servicio de la deuda a cargo de la Gobernación y a favor de las entidades financieras en desarrollo del Acuerdo, incluido capital e intereses durante el plazo, así como el pago de los intereses de mora, gastos de cobranza, honorarios de abogado y cualquier erogación de cualquier naturaleza que con ocasión de la ejecución y/o cumplimiento de los mismos llegue a requerirse.

También efectuar los pagos correspondientes al servicio de deuda, incluidos capital e intereses durante el plazo, así como el pago de los intereses de mora, gastos de cobranza, honorarios de abogado y cualquier erogación de cualquier naturaleza que se origine en caso de que se honre la garantía otorgada por la nación a los contratos de empréstito, en los términos y condiciones establecidas en los mismos; los cuales respetaran en todo caso las condiciones financieras del escenario financiero con programa de ajuste aprobado. Deberá recepcionar el cien por ciento (100%) de los dineros provenientes de los desembolsos de los contratos de empréstito que se destinen a pagar las indemnizaciones, obligaciones, liquidaciones de contratos de prestación de servicios personales y pasivos del personal desvinculado. El encargo fiduciario maneja los dineros correspondientes a los ingresos administrados hasta que sean pagadas en su totalidad las obligaciones originadas en los contratos de empréstito en el acuerdo de reestructuración y en los acuerdos de pago.

#### **3.1.5.4. Vigilancia Del Acuerdo**

De acuerdo a lo establecido por la Ley 550 se constituyó un Comité de Vigilancia del Acuerdo. El comité quedó integrado por los grupos de acreedores dependiendo del monto de sus acreencias. El Comité fue establecido mediante la ponderación de la deuda de cada uno de los grupos conformados, quedando integrado por un representante de los jubilados, un representante de los empleados de la Gobernación, un representante de los bancos, un representante de los acreedores externos, un representante de las entidades públicas y de seguridad social, un representante del Gobernador del Departamento y un representante de la nación por intermedio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Además, participa el Promotor del Acuerdo. Según la Ley 550 y el Acuerdo celebrado se identificaron 4 grupos de acreedores integrados de la siguiente manera: el Grupo 1, incluye a los trabajadores y pensionados, Grupo 2, entidades públicas y de seguridad social, Grupo 3, instituciones financieras y otras entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria y el Grupo 4, los acreedores externos y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que han contratado con la Gobernación del Departamento de Nariño. Para el caso del Acuerdo, a pesar de que la Gobernación tenía créditos con 4 entidades financieras, solo se aceptó un representante de los bancos.

Las funciones del Comité de Vigilancia son las siguientes: controlar los actos u operaciones que impliquen modificaciones de las estructuras en el sector central o descentralizado del Departamento de Nariño que generen costos adicionales al presupuesto departamental, como ejemplo la ejecución o realización de una nueva contratación de personal que afecte a los recursos de libre destinación, vigilar los proyectos que comprometan mayores niveles de gasto a los autorizados en el presupuesto aprobado para cada vigencia durante la ejecución del acuerdo, inspeccionar las operaciones de crédito público de corto o largo plazo, así como las operaciones del manejo de la deuda, o medidas de este tipo que no permitan el saneamiento fiscal de la institución, como la venta de activos que no contemplen el pago de las obligaciones pactadas dentro del acuerdo o para el usufructo individual.

De igual manera, el Comité de Vigilancia tiene la función de ser evaluador del acuerdo de reestructuración, donde busca que se de cumplimiento a la ejecución de los límites y compromisos de gastos e ingresos que asume el Departamento de Nariño, además que debe velar por el cumplimiento de la prioridad en los pagos, donde en primera instancia se encuentra los asalariados y por último los acreedores externos; además, debe controlar las responsabilidades asumidas por el Departamento de Nariño con respecto al control y planificación de los recursos.

Tanto el Gobernador del Departamento, como su delegado y el Promotor del Acuerdo participan dentro del Comité con voz pero sin voto. La participación del Gobernador o del Secretario de Hacienda Departamental es importante puesto que son ellos los que definen y controlan las rentas departamentales y su correspondiente aplicación. Además, contribuyen con sus informes al Comité en el esclarecimiento de las tendencias observadas mes a mes de las rentas del Departamento y de sus gastos de funcionamiento. Explican el comportamiento de los principales indicadores financieros y el grado de cumplimiento de las obligaciones financieras contraídas. Obra el Secretario de Hacienda como Secretario del Comité y es el encargado de garantizar con su firma los estados financieros tenidos en

cuenta para la aplicación a cada grupo de acreedores. Además, el Secretario de Hacienda busca soluciones donde los grupos de acreedores y el Departamento obtengan el mayor beneficio posible. Entonces, se establece un juego cooperativo donde las partes comprometidas en el Acuerdo ganan y obtienen los resultados en proporción a la recuperación financiera de la Gobernación de Nariño.\*

### **3.1.5.6. Compromisos del Departamento de Nariño**

El Acuerdo estipulo lo siguiente: cumplir de manera obligatoria con los plazos acordados y las cuotas establecidas para el pago de los pasivos identificados, reducir los gastos de funcionamiento hasta ubicarse en el 65% de los ingresos corrientes de la entidad, ajustar los gastos a los topes exigidos por la Ley 617 del 2000, transferir a la Asamblea del Departamento de Nariño un tope máximo de 18 salarios mínimos legales vigentes por cada Diputado y el 25% para administración de la Duma Departamental. Transferir a la Contraloría Departamental el 3.7% de los ingresos corrientes del Departamento.

La Gobernación del Departamento de Nariño debe proyectar un plan mensual de caja que este acorde con lo estipulado en el escenario financiero del Acuerdo. Los ajustes salariales de los funcionarios del sector central y descentralizado del Departamento deben respetar las disposiciones impuestas por la Nación en lo relacionado con el incremento de salarios. Respetar el orden del pago de la deuda de la siguiente manera: a) mesadas pensionales, b) servicios personales, c) transferencias de nómina, d) gastos generales, d) otras Transferencias, e) intereses de deuda, f) amortizaciones de deuda, g) financiación del déficit de vigencias anteriores, h) inversión.

Se prohíbe a la Gobernación del Departamento de Nariño la realización de cualquier operación de crédito, con entidades tanto estatales como privadas, ni tampoco tiene la autorización de crear o aportar financiación para el funcionamiento de entidades

---

\* En el caso donde todos los jugadores Ganan, la Ciencia Económica lo conoce como un Equilibrio de Nash. Donde cada jugador tiene sus propios estrategias o propuestas, pero están dispuestos a ceder en ciertos puntos que rigen las estrategias de los demás; con el propósito de ser el menos afectado y de esta manera todos logren ganar.

descentralizadas. El Departamento solo podrá financiar el funcionamiento del sector central de la administración pública departamental. Tampoco le es permitido al Departamento pasar a financiar los pasivos de las entidades descentralizadas a pesar de ser públicas y pertenecientes a la Gobernación del Departamento de Nariño. Se entiende que éstas deben responder por las deudas dependiendo de los activos que tenga cada ente descentralizado. De igual forma, el Departamento no podrá conceder a través de los recursos con que cuenta, apoyos financieros mediante transferencias o cualquier tipo de aporte a las entidades territoriales<sup>218</sup>.

La Gobernación del Departamento de Nariño se obliga a la constitución de una cuenta denominada *Fondo de Contingencias*, el cual inicia con un monto equivalente a mil millones de pesos para el pago de fallos judiciales o las posibles demoras en el pago de asignaciones salariales o pensionales. De igual manera, el Departamento se compromete a generar un estructura financiera donde existan mayores ingresos y menores gastos, que permitan destinar parte de aquellos recursos al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), como lo obliga la Ley 549 de 1999 en su artículo segundo; el cual establece que se debe asignar recursos al Fondo para el pago de los pasivos pensionales en las áreas de salud y educación<sup>219</sup>.

Asimismo el Departamento se comprometió a generar publicidad de los Estados Financieros Básicos, como son el Balance General, Estado de la Actividad Financiera, Económica y Social y el Estado de Cambios en el Patrimonio, se deben remitir anualmente a la Contaduría general de la nación y que sean expuestos en un lugar visible para la ciudadanía en general. Asimismo, el Departamento debe elaborar el nuevo Estado de Flujos de Efectivo, de manera que se pueda conocer el origen y la aplicación de los recursos líquidos del Departamento para el desarrollo de actividades de operación, inversión y financiación.

---

<sup>218</sup> Gobernación de Nariño. Reconstrucción Fiscal. Pag 18

<sup>219</sup> Ley 549 de 1999, Encontrada en:  
[www.minhacienda.gov.co/pls/portal30/url/ITEM/141B5408C5B8015CE040007F01006D7B](http://www.minhacienda.gov.co/pls/portal30/url/ITEM/141B5408C5B8015CE040007F01006D7B) -

A la par, la entidad debe llevar a cabo una evaluación documental de los bienes muebles e inmuebles, incluyendo aquellos recibidos de terceros y confrontados con los saldos que arrojen las respectivas cuentas, Adicionalmente deberán identificarse las propiedades, planta y equipo no explotados; es decir, deberá elaborarse una relación detallada y valorizada de todos y cada uno de los bienes de propiedad del Departamento.

Garantizar un Sistema de Control Interno y particularmente en el manejo de los recursos, bienes y sistemas de información de tal manera que operen eficientemente y todas las transacciones se registren en forma veraz y oportuna que permitan presentar estados contables que reflejan razonablemente la situación financiera de la entidad. De igual manera, el Gobernador o el Secretario de Hacienda, se comprometieron a entregar al Comité de Vigilancia mensualmente toda la información razonable para el seguimiento sobre la ejecución del Acuerdo de Reestructuración.

#### **3.1.5.7. Pago a los Acreedores**

Basados en el escenario financiero, en el Acuerdo y con el Comité de Vigilancia se procedió a cancelar la deuda contraída por el Departamento que ascendió en el 2000 a \$125 mil millones de pesos. La Ley 550 privilegia el pago de las acreencias laborales, es decir, el Grupo 1 del Acuerdo. En consecuencia, se pagaron salarios atrasados de 8 meses a los empleados, trabajadores y profesores departamentales de la Gobernación del Departamento de Nariño, las mesadas pensionales de 14 meses y todo lo relacionado con primas, cesantías y vacaciones.

La segunda prioridad fue el pago de las entidades públicas e instituciones de seguridad social representadas en el Grupo 2 de acreedores. El motivo de este incumplimiento fue el colapso financiero de la Gobernación del Departamento de Nariño lo que imposibilitó al mismo el pago de los servicios de salud tanto de los jubilados como los trabajadores y los empleados del Departamento; por lo que no fueron atendidos oportunamente cuando se requería los servicios médicos o de hospitalización. En consecuencia, se pago al Instituto de

Seguro Social y las demás IPS que prestan los servicios a los funcionarios o jubilados de la Gobernación. El Acuerdo contemplo el pago del capital y una reducción del 50% de los intereses de mora.

Posteriormente se realizó el pago al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio la suma de \$8.614.334.592 de la siguiente manera: amortización de la deuda en 14 a partir del 1 de abril del año 2002 e incluidos periodos de gracia para abonos de capital para 6 años. El capital se pagará en 32 cuotas trimestrales sucesivas correspondientes a los 14 años del periodo, se dará por concluida la deuda el 1 de abril de 2016, las cuotas del Departamento se ajustaran cada año de acuerdo al IPC causado más 4 puntos adicionales.

La deuda con la Nación se pacto su pago en los siguientes tramos: a) \$4.749.780.000 a 14 años, su pago empezó a realizar el 1 de agosto de 2001, incluyendo periodos de gracia para capital de 4 años y para intereses de 2 años. Las cuotas canceladas reconocen la tasa del costo promedio de captación de certificados de depósito a término fijo DTF. b) \$6.313.791.604 por concepto de intereses adeudados del pago de la deuda general con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a cancelarse en 11 años contados desde el 1 de agosto de 2001. c) \$ 49.074.496.455 amortizado en 14 años contados a partir del 1 de agosto de 2001.

La deuda a las Instituciones Financieras se reestructuro y se acordó pagarla de la siguiente manera:

a) \$10.587.059.077 a los bancos Ganadero y de Occidente. Tanto el Banco de Occidente como el BBVA Ganadero en 1999 le prestaron a la Gobernación del Departamento de Nariño un crédito por \$6.598.514.746 con garantía de la Nación hasta por un 40% incluyendo el capital y los intereses; es decir, obligatoriamente por estar de garante la Nación hubo que pagar \$3.988.544.331. La modalidad acordada de pago fue al costo del

DTF sin porcentaje adicional<sup>\*</sup>, en un tiempo de 4 años y 6 meses parte del rubro, y el resto pagadero en un año; las cuotas se ajustaran de acuerdo IPC causado durante ese año.

b) \$15 mil millones al Banco del Estado. Esta deuda la Gobernación del Departamento de Nariño lo solicito con el objetivo de prepagar la deuda con los bancos de Occidente y Ganadero, no obstante, estas acciones nunca se realizaron y generaron una crisis institucional muy aguda para el año 2001. La Gobernación se comprometió a pagar en un plazo de 14 años a partir del año 2002 mediante 40 cuotas semestrales, cancelando unos intereses de acuerdo al DTF causado para ese año.

c) \$ 611.184.510 al Banco Megabanco. Esta deuda la Gobernación del Departamento de Nariño se comprometió a pagar debido a que en un crédito solicitado por la Industria Licorera de Nariño, la Gobernación sirvió de deudor y la empresa mencionada nunca pudo pagar el crédito ni el servicio de la deuda. Esta deuda se pagara en 14 años.

Las deudas con el Grupo 4, o los acreedores externos el Acuerdo estipulo su pago después de agotado el pago de los tres primeros grupos de acreedores en un tiempo igual a 3 años después de finalizado el pago a las prioridades contempladas en el Acuerdo. Se convino en pagar solo el capital y sin intereses corrientes o moratorios. Las deudas por este concepto superaban los \$4.500 millones de pesos. La Gobernación había comprado tanto bienes como servicios de una manera exagerada que no pudo atender oportunamente, lo que ocasiono en repetidas veces embargos judiciales y problemas administrativos.

---

<sup>\*</sup> Cabe recalcar que durante la crisis el Departamento de Nariño pagaba deudas del DFT más 4.05 puntos básicos. Esta investigación. Antecedentes y Capitulo II Sobre el Análisis Interno.

## **CAPITULO 4**

### **RESULTADOS DE LA REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA**

Este capítulo presenta los resultados financieros obtenidos en el periodo 2001 a 2006 en la Gobernación del Departamento de Nariño mediante la aplicación de la estrategia global de reestructuración y saneamiento fiscal; igualmente, se muestra el proceso de modernización administrativa. También, se explica los resultados de la inversión pública realizada por la Gobernación desde su recuperación económica. El detalle se enseña a continuación.

#### **4.1. MEJORAMIENTO ADMINISTRATIVO**

La implementación de la estrategia global de reestructuración en la Gobernación del Departamento de Nariño generó un proceso de mejoramiento continuo que aún está en desarrollo; un importante logro ha sido el incremento de la participación de los secretarios de despacho, del personal profesional, de los técnico y los auxiliares en los procesos de planeación. Además, se cambió sustancialmente la forma de elaborar el plan de desarrollo departamental, es decir, se ha dado cumplimiento a la ley correspondiente que obliga a las entidades territoriales a convertir la propuesta del candidato ganador en el plan de desarrollo del Departamento de Nariño. La participación se ha ampliado a los Diputados del Departamento, a los alcaldes de los municipios y a la comunidad en general a través de los “cabildos”. La participación ha dado la oportunidad a todas las personas interesadas en el desarrollo del Departamento de Nariño para establecer los objetivos, las metas y las estrategias de manera consensuada; un logro importante es el establecimiento de las metas con la presupuestación participativa del presupuesto departamental.

Desde el comienzo de la reestructuración administrativa y financiera se ha logrado que el plan de inversiones de la Gobernación del Departamento de Nariño se apruebe en el plan

de desarrollo, aprobado por el Comité de Vigilancia del Acuerdo de Reestructuración y de los representantes de las comunidades del Departamento. Para la concertación financiera se estableció el CONFIS, que es el organismo encargado de aprobar el Plan Anualizado de Caja – PAC, el Comité lo integran los secretarios de Hacienda, el Subsecretario de Rentas, un representante de planeación departamental, el Tesorero Departamental, el Contador, el Subsecretario de Presupuesto y el Secretario General; mediante este mecanismo se lleva un control total a las rentas del Departamento y se busca que todos los gastos estén de acuerdo con el proyecto de saneamiento fiscal y que con el respaldo del presupuesto departamental o recursos de cooperación. El proceso de planeación ha mejorado debido a que los funcionarios de la Gobernación de Nariño ahora participan en el establecimiento de sus metas de trabajo acorde con las establecidas en el plan de desarrollo departamental de tal manera, que trabajan por obtener la misión constitucional de ser un organismo planificador y no ejecutor. Una vez establecido el plan de desarrollo y aprobado por la Asamblea del Departamento, su ejecución tiene un proceso de seguimiento que confirma el logro de las metas establecidas en cada tema contemplado; entonces, los indicadores de gestión permiten conocer el cumplimiento del plan en los objetivos y metas.

Para dar cumplimiento a cada meta, se preparan los documentos requeridos a nivel institucional y del gobierno nacional; tanto planeación departamental como las secretarías del despacho son las encargadas de elaborar los documentos técnicos que se requieren en vez de contratar consultores. El personal se ha capacitado a nivel de especialización en Gerencia Social a través de la Universidad de Nariño y en Desarrollo Regional en convenio con la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas (FACEA) y la Universidad de los Andes; este grado de calificación alcanzado por los profesionales de la Gobernación les permite preparar los informes requeridos con una alta competencia. Las competencias técnicas alcanzadas por los profesionales de la Gobernación les permite ahora presentar propuestas reales y muy claras de entender; se ha tratado que este presente la planeación participativa en cada acción de gobierno.

Tanto la capacitación como la selección del personal realizado en el proceso de reestructuración de la Gobernación del Departamento de Nariño permite afirmar que todo funcionario conoce con exactitud cual es el propósito que tiene la Gobernación y cual su trabajo a realizar para alcanzar la misión constitucional del ente territorial. El proceso de reestructuración no solo generó mayor significado para cada persona vinculada a la Gobernación sino que impuso el direccionamiento del trabajo a través del establecimiento de procesos que eliminaron el trabajo repetitivo y falta de sentido.

El trabajo de planeación participativa compromete a los funcionarios de la Gobernación para su cumplimiento, generando de esta manera una mentalidad planificadora que a través de la información continuamente monitorea el logro de los objetivos y metas establecidas en la institución. Ahora comentan los funcionarios se reúnen no solo para planificar su trabajo sino para sugerir la solución a determinados problemas considerados prioritarios en el mejoramiento continuo de la entidad. El personal de la Gobernación esta consciente ahora que el plan de desarrollo es una ley y que se debe trabajar por su implementación por lo cual su actividad diaria tiene una relación directa con lo propuesto por la Gobernación; se entiende que el mejoramiento de la calidad de vida de la gente se logra con el desarrollo de lo propuesto a nivel departamental. Los funcionarios manifiestan que sus motivos de trabajo en el presente se dirigen a mejorar su nivel de competencia en los cargos y a contribuir con el mejoramiento de los servicios a cargo de la Gobernación.

La planeación financiera que se realiza después del proceso de reestructuración de la Gobernación del Departamento de Nariño ha garantizado que a partir del 2001, el presupuesto departamental se establezca en equilibrio; es decir, los ingresos propios de libre destinación deben ser igual a los gastos de funcionamiento de la Gobernación. Tanto el Acuerdo de Reestructuración como las leyes vigentes obligan a que el presupuesto departamental no se puede equilibrar en el lado de los ingresos con recursos de crédito bancario; si los ingresos para cada vigencia se estiman menores que los gastos, el tema obligado es la contención de costos o la disminución de gasto; esto ha permitido terminar la tendencia histórica de equilibrar el presupuesto con créditos onerosos. El presupuesto

departamental incluye la inversión contemplada en el plan de desarrollo pero específicamente el proyecto de saneamiento fiscal que se considera un proyecto prioritario en la Gobernación.

#### **4.2. REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA\***

Constitucionalmente el Artículo 297 define que los Departamentos no son únicamente ejecutores de proyectos o que desempeñan funciones administrativas sino que tiene como tarea principal impulsar planes globales de desarrollo que busquen el progreso de los ciudadanos. Por lo tanto, todos los viejos esquemas de organización administrativa a manera de estructuras jerárquicas y verticales no son las más adecuadas para satisfacer las exigencias y necesidades de la población en general.

El Capítulo 2, de esta tesis se realizó una valoración interna de la estructura administrativa de la Gobernación del Departamento de Nariño, en la cual se destacaba que la estructura administrativa y la planta de personal no tenía las características de modernidad, agilidad, transparencia y celeridad para ejecutar las acciones del Departamento. La estructura administrativa era obsoleta y había permitido la vinculación de empleados mediante influencia de la politiquería regional y no mediante un concurso de méritos; en consecuencia, no era eficiente y estaba orientada a devolver los favores a los políticos que los habían recomendado en cada uno de los puestos de trabajo<sup>220</sup>. Además, la administración no acataba las leyes que promulgaban por la eficiencia y eficacia administrativa como lo estipulaba la Ley 489 de 1998. Como ya se ha comentado anteriormente, la estrategia de reestructuración implicó la reforma de la administración departamental.

---

\* La información que permite realizar el recuento del proceso de la reestructuración organizativa de la planta del Departamento de Nariño ha sido obtenida del Plan de Reforma Económica Territorial PRET en sus tomo II y III.

<sup>220</sup> Como es conocido y ya se ha mencionado con anterioridad, el sistema de consentimiento es el famoso “Spoiled System” introducido ya en el Estado del Arte de esta investigación.

En efecto, la reestructuración administrativa buscó desarrollar la competencia administrativa; es decir, ejercer exclusivamente aquellas potestades y atribuciones que le han sido asignadas; en este sentido, la Gobernación del Departamento de Nariño se desprendió de todas aquellas funciones que no estaban enmarcadas en la Constitución Política y se estructuró de tal manera que permitiera operar el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos; es decir, se la constituyó de carácter global y horizontal; además, se buscó que la planta de personal fuera flexible y limitada en su tamaño; se estableció que las funciones debían estar orientadas a la coordinación y control de los entes municipales y no a la ejecución de proyectos; en consecuencia, se abandonaron aquellas actividades ejecutoras para concentrarse en las actividades de planeación del desarrollo territorial en la búsqueda de un liderazgo orientado a que los municipios cumplan con lo estipulado en la Constitución Política.

La reestructuración administrativa buscó el mejoramiento de la gestión pública, es decir, trató de que la Gobernación del Departamento de Nariño cumpliera con los mandatos constitucionales en la planificación de la administración y diseñó mecanismos de su control; se buscó que la racionalidad del gasto estuviera presente en cada proceso de decisión financiera, así como elaborar planes sectoriales que garantizaran una gerencia pública moderna. También se propuso democratizar el control pública de la administración, para ello se establecieron mecanismos como la auditoria de procesos y la apertura para que la comunidad pueda realizar acciones de control de las decisiones relacionadas con los temas de gobierno; adicionalmente, se dio mucha importancia al desarrollo del talento humano mediante procesos de capacitación continua y se buscó la certificación de los procesos mediante las normas ISO. La planta global determinada permitió una alta movilidad de las personas en los cargos. En todo el proceso administrativo que se realizó para poder garantizar el cumplimiento del Acuerdo de Pasivos se establecieron controles de calidad a la gestión pública; y, con base en la reorientación de la administración de la Gobernación del Departamento de Nariño, se definió la visión y misión institucional como fase inicial del proceso de planeación a todo nivel.

De igual forma se estableció como criterio fundamental una estructura reducida de la planta administrativa del Departamento, para disminuir los niveles jerárquicos para garantizar de esta manera un proceso efectivo de comunicación, de coordinación y control más ágiles; así mismo, se redujo el número de dependencias a partir de la integración de procesos de servicios, se eliminaron la duplicación de tareas, se suprimieron aquellos cargos que hacen más pesada la nómina del Departamento y que no son misionales, todo ello con el objetivo de buscar resultados más eficaces y más eficientes. Asimismo se redefinió procesos por dependencias y las funciones por áreas de resultados. En la medida de lo posible, cada proceso a cargo de la Gobernación se responsabilizó a una sola dependencia, evitando fraccionamientos que conducían a incrementos de costos, demoras, dificultades de control y finalmente evasión de responsabilidades.

La reestructuración incorporo la automatización de todos los procesos administrativos, financieros y contables con el objetivo de aumentar el control sobre cada una de las rentas y verificar la transparencia en cada una de las operaciones a cargo de los funcionarios contratados para tal efecto. Igualmente, se buscó aumentar la productividad en los diferentes procesos a cargo de la administración departamental. La utilización de programas de computadora garantizó mayor agilidad, mayor seguridad, mayor oportunidad y control de la información; para tal efecto, se adquirió los programas de computador necesarios para cumplir con lo propuesto. Se capacitó a todo el personal para operar el software SYSMAN. Una vez, implementado los programas necesarios se procedió a realizar la migración de todos los datos financieros a los nuevos programas de tal manera que se conociera con exactitud que existía y que estaba pasando en la administración de la Gobernación del Departamento de Nariño.

#### **4.2.1 La Nueva Estructura de la Planta**

De acuerdo a los parámetros establecidos con anterioridad, se trató de proveer al Departamento de Nariño de una planta óptima, eficiente que cumpla con todos las obligaciones y no sea muy costosa. La planta vieja, como bien se lo analizó en el capítulo 2

de esta investigación, tenía dentro de su nómina 1.126 empleados sin contar con los docentes departamentales y los jubilados. La estructura de la planta para aquel entonces era la siguiente:

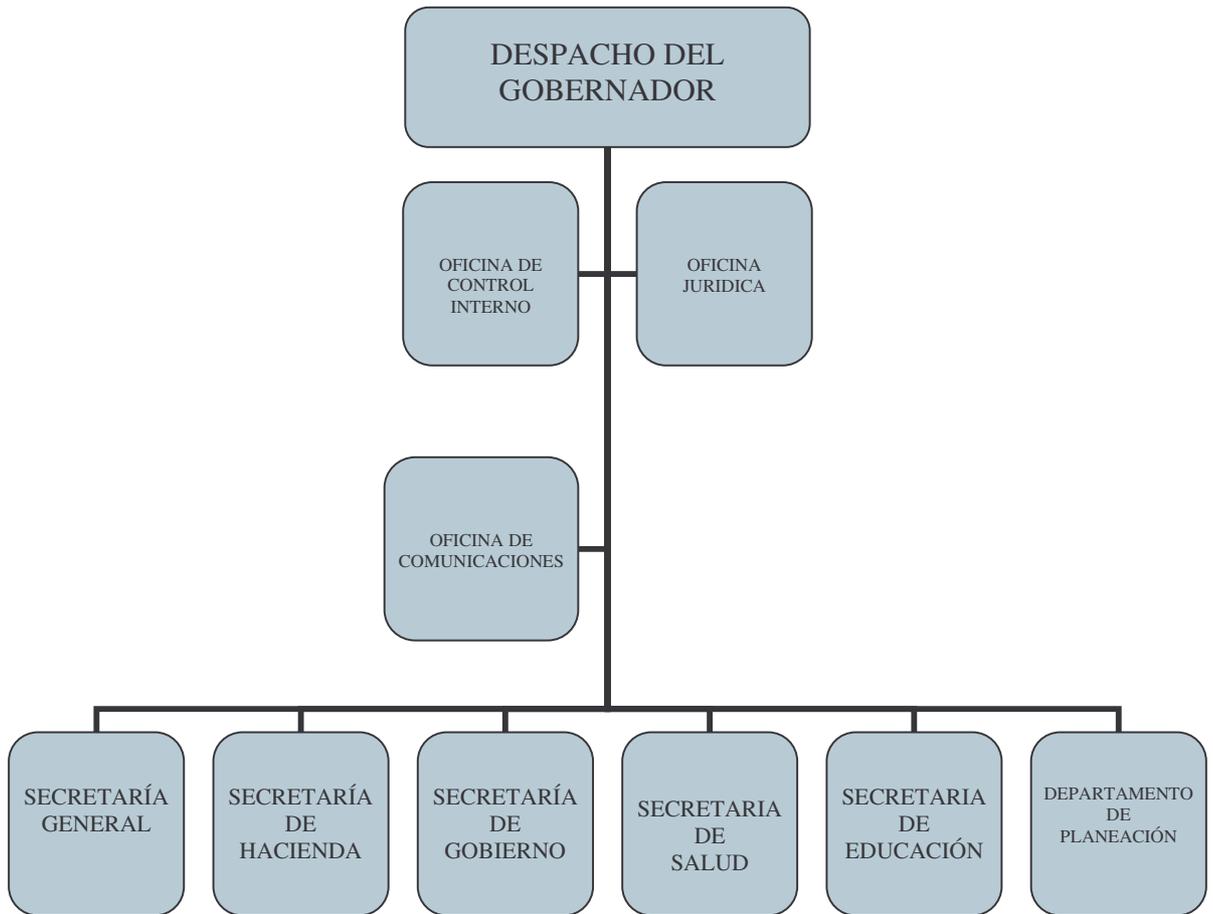
Como se puede observar la estructura era sobredimensionada, existían muchas dependencias de poca trascendencia al igual que las secretarías eran numerosas y no mantenían una cultura de la planificación. Por lo tanto, se recurrió a realizar una reforma profunda de la planta para poder en primera instancia hacer más productiva a la entidad y en segundo lugar, reducir los Gastos de funcionamiento para cumplir con lo estipulado en las leyes que se han discutido en este capítulo.

Se desvincularon en el proceso de reestructuración administrativa a empleados de carrera administrativa, trabajadores oficiales y personal libre de nombramiento y remoción. **El 29 de Junio de 2001** solo quedó nombrado como empleado el Gobernador del Departamento. A partir de esta fecha se incorporó el personal a un nuevo plan de cargos denominado Planta Global. A la nueva estructura se vincularon los funcionarios que pasaron el proceso de evaluación diseñado por el comité conformado para tal efecto.

Los puestos de trabajo seleccionados para operar la administración departamental se redujeron a 190, incluyendo los 35 integrantes de la Banda Sinfónica Departamental. La reducción de la planta de personal disminuyó el gasto de funcionamiento en \$ 480 millones de pesos, más \$ 500 millones de los profesores departamentales que fueron incorporados al Situado Fiscal. La estructura después de la reforma se puede observar en la **Gráfica 5**. El proceso de indemnización autorizado por la Función Pública requirió un total de \$ 22.300 millones de pesos. El crédito se financió de la siguiente manera: BBVA por \$ 8.850.000.000, Banco de Occidente por \$4.450.000.000 y ABN AMRO BANK por \$ 9.000.000.000.

### GRÁFICA 3

#### PLANTA DEPARTAMENTO DE NARIÑO DESPUÉS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA



Fuente: Esta Investigación. La planta no ha cambiado desde 2001 hasta 2008

#### **4.2.1 Misión propuesta**

La Gobernación del Departamento de Nariño después de la reestructuración administrativa y financiera se ha convertido en coordinador del desarrollo social y económico de su territorio, es el promotor de procesos de autonomía, descentralización y democracia participativa, a través de la destinación del gasto a programas y proyectos prioritarios para la comunidad y el continuo mejoramiento de la gestión pública, propiciando mecanismos para la participación de la comunidad y control de la administración pública, la búsqueda de la paz y la convivencia ciudadana, con el fin de mejorar la calidad de vida de la población Nariñense.

#### **4.2.2. La visión del Departamento de Nariño**

La Gobernación del Departamento de Nariño considera que a mediano plazo debe consolidarse financiera y administrativamente, logrando un equilibrio entre sus ingresos y sus egresos, y afianzando una gestión administrativa que permita la optimización en el manejo de los recursos económicos, humanos, técnicos y físicos, apuntando a una gerencia pública eficiente y eficaz. A largo plazo, el Departamento debe constituirse en el modelo de la descentralización administrativa en Colombia y un polo de desarrollo para sur occidente del país, mediante una adecuada planificación del desarrollo regional y la correcta asignación de recursos.

#### **4.3. INGRESOS**

La reestructuración administrativa y financiera se ha reflejado de una manera positiva en las finanzas de la Gobernación del Departamento de Nariño por cuanto los ingresos crecieron de \$ 26.920.179.837 en el 2000 a \$165.435.809.421, en el 2006; es decir, en 6 años creció en pesos corrientes el 514.54% y en pesos constantes del 2000, el 471.63%, como se puede apreciar en la **Tabla 7**.

TABLA 8

COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS POR AÑO  
(CIFRAS EN \$ CORRIENTES Y CONSTANTES DEL 2000)

AÑO	INGRESOS (\$ corrientes)	INGRESOS (\$ constantes del 2000)
<b>2000</b>	26.921.774.527	26.921.774.527
<b>2001</b>	46.599.432.813	43.348.309.593
<b>2002</b>	91.742.160.041	85.341.544.224
<b>2003</b>	110.131.705.464	102.448.098.106
<b>2004</b>	130.956.520.618	121.820.019.180
<b>2005</b>	150.519.753.721	140.018.375.554
<b>2006</b>	165.435.809.421	153.893.776.206

Fuente: Esta investigación. Tasa de Inflación del año 2000 = 8,75%

El comportamiento de los ingresos propios de libre destinación de la Gobernación del Departamento de Nariño por cada una de las rentas se puede observar en la **Tabla 8**. El incremento obtenido en cada una de ellas obedeció al proceso de reestructuración financiera contemplado en el escenario financiero del Acuerdo pactado con los acreedores. En efecto, cada una de las rentas propias tuvo un proceso de modernización que permitió un mejor recaudo y control. Las medidas aplicadas a cada una de las rentas se comentan en seguida en esta tesis.<sup>221</sup>

---

<sup>221</sup> Para hacer un análisis más exhaustivo del comportamiento de los ingresos es necesario deflactar la cifra para pasarla a términos constantes para el año 2000. La fórmula utilizada para tal propósito fue la de valor presente neto.  $P = F / (1 + i)^n$  donde la  $i$  es la tasa de inflación del año 2000 que fue del 8,75%.

TABLA 9

COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS PROPIOS PERIODO 2001 - 2006  
(Cifras en \$ Corrientes)

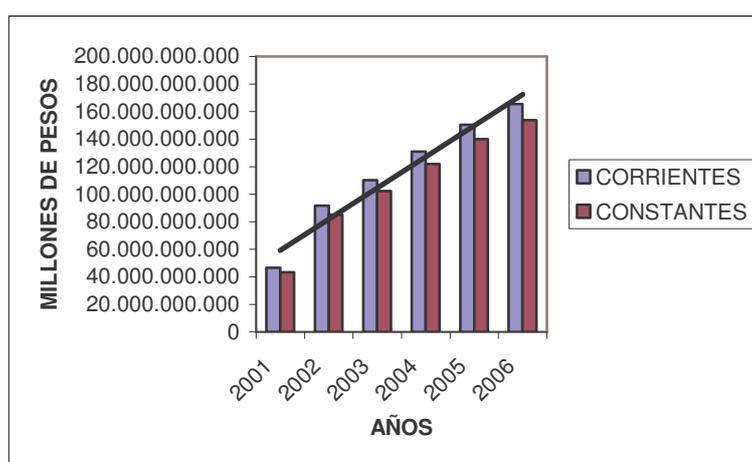
CONCEPTO	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>INGRESOS TRIBUTARIOS</b>	<b>46.568.173.419</b>	<b>68.244.723.257</b>	<b>84.328.469.847</b>	<b>102.133.294.214</b>	<b>116.904.620.063</b>	<b>127.651.260.764</b>
<b>Registro</b>	392.760.999	1.593.137.539	2.077.695.918	2.408.189.696	2.620.844.871	3.425.998.073
<b>Timbre de Vehículos</b>	2.484.036.577	3.121.162.670	3.121.854.660	3.520.879.666	4.052.550.039	5.146.390.000
<b>Impuesto al Consumo de Licores</b>	15.713.620.000	29.344.662.520	39.473.518.530	53.263.762.558	66.906.450.864	75.582.418.485
<b>Consumo Vinos y Aperitivo</b>	10.868.744.070	9.319.375.676	7.696.206.015	3.965.671.285	1.032.000.000	1.038.573.345
<b>Consumo de Cigarrillos</b>	8.971.759.475	10.074.138.300	9.245.986.315	10.765.477.964	11.826.716.201	9.762.296.600
<b>Consumo de Cerveza</b>	5.902.650.550	9.058.563.800	11.679.028.392	15.234.092.626	16.452.820.036	17.541.978.000
<b>Degüello de Ganado Mayor</b>	275.408.469	294.319.752	381.959.244	415.729.239	448.987.578	572.024.761
<b>Consumo Global Gasolina</b>	1.959.193.279	5.439.363.000	10.652.220.773	12.559.491.180	13.564.250.474	14.581.581.500
<b>INGRESOS NO TRIBUTARIOS</b>	<b>31.259.394</b>	<b>23.497.436.784</b>	<b>25.803.235.617</b>	<b>28.823.226.404</b>	<b>33.615.133.658</b>	<b>37.784.548.657</b>
<b>(Tasas) Comercialización de Licores</b>	2.001.606.000	23.464.591.968	25.458.120.297	28.133.423.957	32.691.024.787	36.597.091.838
<b>Multas</b>		27.993.540	788.550	71.597.570	55.950.705	249.882.693
<b>Transferencia LICONAR</b>	31.259.394	0	0	0	0	0
<b>Otros ingresos</b>	4.851.276	344.326.770	618.204.877	868.158.166	937.574.126	4.851.276
<b>TOTAL</b>	<b>46.599.432.813</b>	<b>91.742.160.041</b>	<b>110.131.705.464</b>	<b>130.956.520.618</b>	<b>150.519.753.721</b>	<b>165.435.809.421</b>

Fuente: Tesorería del Departamento de Nariño

La tendencia de la evolución de los ingresos propios representados en la **Tabla 9** por parte del Departamento de Nariño tanto en términos corrientes como constantes se muestra en la **Gráfica 4**.

GRÁFICA 4

EVOLUCIÓN DE LAS RENTAS PROPIAS DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO  
EN PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES: 2001-2006



Fuente: Esta Investigación, con datos de la Tesorería Departamental. 2008

Este buen comportamiento de las rentas propias del Departamento de Nariño ha hecho posible que se dé un estricto cumplimiento a las cláusulas propuestas en el Acuerdo de Restructuración de Pasivos, asimismo el incremento tan significativo de los recursos propios hizo posible que el Departamento de Nariño obtenga una mayor confianza ante el sector financiero; por ejemplo el Banco de Occidente que tiene una Categorización a sus clientes de A a D siendo A la mejor calificación y D la peor; pasó la categorización del Departamento de C a B; aunque todavía no es posible al Departamento de Nariño pasar a la A por encontrarse acogido a la Ley 550.

De igual manera, el buen desempeño de los ingresos del Departamento durante el periodo 2001-2006 ha permitido a la entidad territorial pagar la deuda pública que se reestructuró a través de la Ley 550 sin ningún tipo de contratiempo; para el año 2004 y 2005 no solo se

pagó la deuda sino que se hicieron prepagos adicionales para amortizar capital por valor de \$3.870 millones de pesos.<sup>222</sup> De igual manera en el Año 2006 se hizo prepagos a la deuda reestructurada con entidades financieras por una suma por valor de \$ 4.750 millones, lo que ayudó a que el Departamento de Nariño pueda terminar el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos con estas entidades no en 2014 sino en 2010.<sup>223</sup> Para el año 2006 también fue posible cancelar la totalidad de la deuda a tres grupos de acreedores de los cuatro que se constituyeron al momento de suscribir el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos. Los grupos a quien se les canceló en su totalidad fueron a Acreencias Laborales (Grupo 1) a las Entidades del Sector Público (Grupo 2) y a otros acreedores (Grupo 4). Además para cubrir saldos no pagados por problemas de documentación, la Gobernación del Departamento de Nariño en aras de garantizar el cumplimiento de estas obligaciones provisionó en la Fiduciaria BBVA la suma de \$2.458 Millones.<sup>224</sup>

El buen comportamiento de los ingresos también permitieron durante el año 2006 cancelar la obligación que este tenía con los pensionados de la Empresa Licorera de Nariño en liquidación, suma correspondiente a 12 mesadas pensionales que adeudaba la extinta Caja de Previsión del Departamento cuyo monto ascendía a \$2.100 millones. La Administración, previo estudio jurídico, procedió a su cancelación con recursos del Fondo Territorial de Pensiones de Nariño, decisión que fue acogida por el comité de Vigilancia del Acuerdo de Acreedores.

Aunque uno de los resultados más importantes logrados con las iniciativas anteriormente expuestas fue iniciar la realización de Gastos en Inversión Social que con anterioridad al proceso de Reestructuración no se había realizado por la escasez de recursos; este punto se tratará con mayor detalle más adelante en esta investigación dentro de este capítulo.

---

<sup>222</sup> GOBERNACIÓN DE NARIÑO, Informe Anual de Gestión 2005. Eduardo Zúñiga Erazo Gobernador. Nariño Territorio de Encuentros. Pag. 30.

<sup>223</sup> GOBERNACIÓN DE NARIÑO, Informe Anual de Gestión 2006. Eduardo Zúñiga Erazo Gobernador. Nariño Territorio de Encuentros. Pag 39.

<sup>224</sup> Op. Cit., Informe Anual de Gestión 2006. Pag 38.

### **4.3.1. Medidas Implementadas**

Con el objetivo de mejorar los ingresos propios de la Gobernación del Departamento de Nariño se propuso un conjunto de medidas tendientes a mejorar el recaudo y control de cada una de las rentas; ellas fueron:

#### **4.3.1.1. Recuperación del Monopolio de los Licores**

Como se comento en el capítulo 2 de esta tesis, la Gobernación del Departamento de Nariño había dado la distribución de licores a los particulares a cambio de que se pagara oportunamente el impuesto correspondiente; en dichos convenios de comercialización se estableció la cuota de venta mensual de aguardiente procedente del departamento de Caldas y de Cundinamarca. Sin embargo, no se estipuló nada sobre el pago de utilidades por el usufructo del monopolio de licores que le corresponde a los departamentos según fue establecido en la Ley 14 de 1983.

Dicha ley contemplaba que los departamentos podían realizar la producción, introducción y venta de licores destilados como un monopolio controlado por el Departamento y/u organismo descentralizado; es decir, la comercialización o producción de licores es el arbitrio rentístico más importante otorgado por la nación a los departamentos para que a través de su venta, pudieran financiar sus operaciones. Entonces, solo los departamentos podían producir, distribuir y vender licores. Es función de los departamentos brindar una buena administración y control al proceso de mercado de los licores; además, la ley contempla que las rentas obtenidas mediante la producción, comercialización y venta de los licores deben destinarse a la financiación prioritaria de la educación y la salud. Son las asambleas departamentales las encargadas de regular el monopolio o gravar esas industrias o actividades dependiendo de su conveniencia.

Como no se podía dar la caducidad a los contratos de distribución de los licores en el 2001, por el riesgo que implicaba de una demanda en contra de la Gobernación del Departamento, se dialogó con los distribuidores y se les notificó que el Departamento en adelante iba a

vigilar el cumplimiento de los términos de dichos contratos y si no se encontraba ajustado a lo establecido daría por terminado la negociación por incumplimiento de una de las partes. Para llevar a cabo este seguimiento se implementó un proceso de monitoreo basado en los siguientes puntos; primero, cumplimiento de las metas mensuales de venta de los aguardientes autorizados para distribuirlos en el Departamento de Nariño, segundo, pago oportuno de los impuestos correspondientes a la Gobernación en el momento de su causación o momento de producción en las licoreras correspondientes, tercero, obligatoriedad de señalización con estampillas cada una de las botellas de licor a distribuir en Nariño, cuarto, prohibición para adelantar el pago de impuestos o aceptar pagos parciales del mismo por parte de la Gobernación y quinto, se notificaron que al finalizar dichos convenios no serían renovados y por lo tanto, el aguardiente *Cristal* y *Néctar* se dejarían de vender en el Departamento de Nariño a partir del 2002.

Estas medidas dieron como resultado un incremento sustancial en los ingresos mensuales de los impuestos por licor; es decir, independientemente de que si el distribuidor hubiera o no vendido el licor, este debía pagar el monto del impuesto en el momento que el mismo era producido con destino al Departamento de Nariño. Como ya se mencionó los convenios no indicaban nada sobre la participación del Departamento en las utilidades en la comercialización de los licores, por lo cual la decisión tomada por el Gobernador de Nariño y el Secretario de Hacienda fue la de recuperar para el Departamento el monopolio en la producción y venta de licores a partir del 2002. De esta manera se daba por terminada una serie de negocios inconvenientes para la Gobernación. El monopolio significa que nadie puede producir o comercializar licores en el Departamento sin su autorización; además, las ventajas del monopolio es el cobro del impuesto al consumo de licores y las utilidades que se generan en el proceso de comercialización.

#### **4.3.1.2. Maquila de Licor**

La Gobernación del Departamento de Nariño realizó la intervención económica de la empresa licorera de Nariño mediante la Ley 550, sin embargo, no fue posible su recuperación administrativa y financiera debido a la dificultad de lograr un consenso con los dirigentes sindicales en torno a posponer la vigencia de la convención por espacio de 8

años mientras se reestructuraba la empresa. Los dirigentes sindicales prefirieron su liquidación a cualquier otra alternativa perjudicando de esta manera las finanzas del Departamento. Ante el hecho de que la Superintendencia de Salud y la Asamblea del Departamento de Nariño aprobaron la liquidación de la empresa de licores debido al informe negativo presentado por el Promotor del Acuerdo de Reestructuración, la Gobernación del Departamento de Nariño se vio en la necesidad de sustituir la fuente de ingresos proveniente de los licores a través de ordenar la producción de un nuevo licor en la Industria Licorera de Caldas; se cambio el nombre del *Aguardiente Galeras* por el de *Aguardiente Nariño*.

Al proceso de producción de licores en Caldas se lo denominó la *Maquila del Aguardiente Nariño*, este contrato de producción generó condiciones muy favorables para la Gobernación del Departamento de Nariño. En efecto, el costo de producción de una botella de aguardiente no superaba los \$550, costo muy inferior al de la empresa licorera que producía cada botella a \$ 7750. Con los nuevos costos de producción del aguardiente más los impuestos de ley, más los costos de transporte y almacenamiento, se pudo establecer un margen de comercialización muy atractivo para los distribuidores. La Maquila, no solo permitía cobrar el impuesto al consumo de licores sino que también generaba utilidades por la venta del licor a la Gobernación. La Maquila mejoró la calidad del producto por la mejor tecnología empleada en su producción.

Aunado a la producción externa del aguardiente, se consolidó una unidad de distribución del Aguardiente Nariño en el despacho del Gobernador del Departamento; la cual estableció una política de venta del licor de estricto contado y puesto en las bodegas habilitadas por la Gobernación para tal efecto. El nuevo producto tuvo una gran acogida entre los distribuidores y consumidores. La comercialización directa de los distribuidores de licores en todos los municipios del Departamento se estimuló con una política de descuentos por pronto pago y de acuerdo a la distancia del municipio que demandaba el producto. El nuevo producto tuvo una gran aceptación en el municipio de Tumaco que había sido renuente al consumo del Aguardiente Galeras debido a la presencia masiva de licores de contrabando procedentes del Valle del Cauca y del Ecuador.

El Aguardiente Nariño, se consolidó rápidamente en el mercado debido a que simultáneamente se finalizaron los convenios de distribución de los aguardientes Cristal y Néctar procedentes de otras partes del país; además, se recuperó el monopolio de los licores en manos del gobierno departamental.

#### **4.3.1.3. Comercialización del Ron Viejo de Caldas**

Este licor tiene una acogida muy importante entre los consumidores del Departamento de Nariño; debido a que la empresa licorera hasta el año 2000 no produjo ron se otorgó la distribución del producto a una firma particular la cual a cambio pagaba el impuesto correspondiente; es decir, la Gobernación del Departamento de Nariño por esta concesión no recibía ningún dinero por las utilidades de la comercialización. Extrañamente, este gran mercado se lo había otorgado a los particulares a cambio de muy poco para el Departamento de Nariño. La decisión que tomó la Gobernación en el 2001 fue dar por terminado el convenio de distribución del *Ron Viejo de Caldas* con los particulares; es decir, se comenzó a vender el millón y medio de botellas de ron directamente por la Gobernación, ganando con esta decisión, el pago directo del impuesto al consumo y la utilidad generada en la comercialización. Las utilidades anuales de la comercialización del ron superaban los \$ 1.460.000.000.

La Gobernación utilizó la Maquila para comercializar el ron hasta el año 2004; esta fue una decisión muy importante por cuanto se terminó con la explotación indebida por parte de los particulares del monopolio de los licores y se recibió todo el apoyo de la Industria Licorera de Caldas para la promoción del producto en todos los municipios del Departamento de Nariño.

#### **4.3.2. Comportamiento De Las Rentas Con La Reestructuración**

La mejor manera de observar los resultados obtenidos después de implementada la estrategia de Reestructuración, es analizando el comportamiento de los rubros que componen el presupuesto de ingresos y gastos del Departamento de Nariño.

#### 4.3.2.1. Impuesto al consumo de licores

El Código de Régimen Departamental fijó el impuesto al consumo de licores de conformidad con el artículo 49 de la Ley 788 de 2002, referente al impuesto de consumo de licores, vinos, aperitivos y similares; la base gravable, esta constituida por el número de grados alcoholimétricos que contenga el producto. El grado de contenido alcoholimétrico expresado en el envase es sujeto a verificación técnica por parte de los departamentos, quienes podrán realizar la verificación directamente, o a través de empresas o entidades especializadas.

El Departamento Nariño como se mencionó en el Capítulo 2 de esta investigación; percibía recursos a través de esta actividad, sin embargo no eran los óptimos por no haber aplicado el principio de causación establecido por Estatuto Tributario Nacional, ello significaba que el Departamento deje de percibir recursos muy importantes. De hecho se puede observar como el rubro después del año 2001 creció de manera significativa después de aplicar como debe ser el Estatuto Tributario. Las rentas del Departamento de Nariño por concepto de impuesto a consumo de licores pasaron de \$ 3.998.405.310 en el 2000 a \$ 69.501.074.469 a pesos constantes del 2000; o sea, la medida condujo a que en seis años los ingresos por este concepto se incrementen en 1638,21% en términos reales.<sup>225</sup> La tendencia en términos tanto corrientes como constantes de este rubro se la puede apreciar en la **Gráfica 5**.

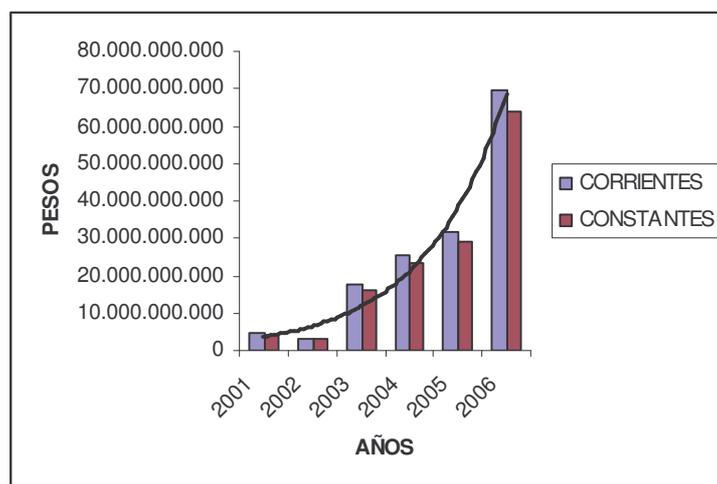
---

<sup>225</sup> La cifra del recaudo generado por el impuesto al consumo de licores para el año 2006 fue de 75.582.418.485 sin embargo, esta se encuentra en términos corrientes; para hacer un análisis más exhaustivo del comportamiento de los ingresos es necesario deflactar la cifra para pasarla a términos constantes para el año 2000. La formula utilizada para tal propósito fue la de valor presente neto.  $P = F / (1 + i)^n$  donde la  $i$  es la tasa de inflación del año 2000 que fue del 8,75%.

Fuente Inflación: DÍAZ VELÁSQUEZ, Diego. Una Aproximación al Comportamiento de los Salarios Reales en Colombia. Seminario de Investigación Regional II. Investigación dirigida por Julio César Riascos. Semestre B 2007.

## GRÁFICA 5

### TENDENCIA DE LOS INGRESOS DEL IMPUESTO DE CONSUMO DE LICORES EN PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES DEL 2000



Fuente: Esta Investigación, con datos de la Tesorería Departamental. 2008

Los ingresos del Impuesto al Consumo de Licores desde el año 2001, hasta el año 2006, participan con el 48,69% de los ingresos tributarios y con un 38,73% de los ingresos propios totales obtenidos por el Departamento de Nariño.

Desde el año 2001, la tendencia de las rentas generadas a partir del impuesto al consumo de licores han tenido un vertiginoso aumento; evidenciando que las medidas tomadas por la administración fueron exitosas; garantizando de esta manera unos ingresos crecientes para el Departamento de Nariño a lo largo del Periodo Analizado.

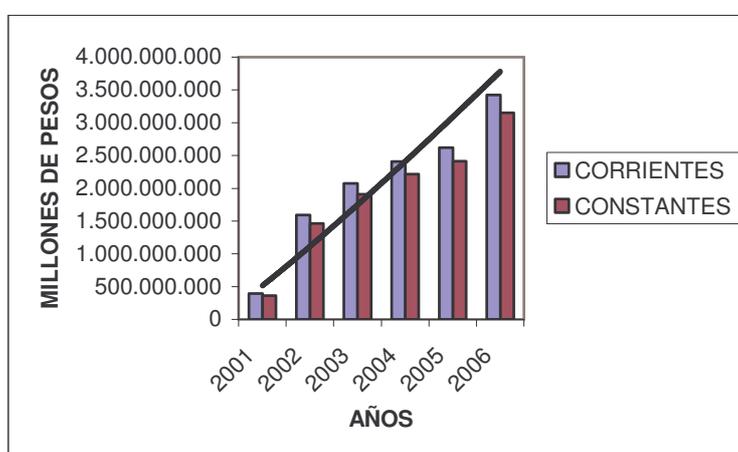
#### 4.3.2.2. Registro

Desde el año 2001 la Gobernación del Departamento de Nariño presentó a consideración de la Asamblea Departamental la ordenanza 014 de Julio de 2001, la cual aprobó la contratación de una empresa para sistematizar el recaudo del impuesto de registro de acuerdo a la ley correspondiente. A través de este sistema, la Gobernación del Departamento de Nariño tuvo la facultad de administrar directamente el impuesto. La empresa contratada para el efecto, generó una base de datos de todos los actos

administrativos y legales en los actos comerciales que identifican cuantos actos se cobran por cada solicitud; este procedimiento hizo elevar los ingresos considerablemente. Además, se dejó de pagar el 0,5% del valor del impuesto a la Cámara de Comercio y la Oficina de Instrumentos públicos por la intermediación que realizaban. La tendencia en el recaudo del impuesto ha sido creciente durante todo el periodo de análisis; la anterior se puede observar en la **Gráfica 6**.

GRÁFICA 6

TENDENCIA DE LOS RECURSOS OBTENIDOS POR IMPUESTO A REGISTRO EN PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES DEL 2000



Fuente: Esta Investigación, con datos de la Tesorería Departamental. 2008

Antes del Acuerdo de reestructuración administrativa y financiera el impuesto de Registro no superaba los \$500 millones anuales; no obstante, en el periodo 2000 al 2001, los ingresos por este concepto en términos constantes crecieron en el 305.62%; a partir del 2001 hasta el 2006, el incremento en pesos constantes del 2000, llegó al 772.28%.

#### 4.3.2.3. Timbre de Vehículos<sup>226</sup>

<sup>226</sup> REPÚBLICA DE COLOMBIA; Gobernación de Nariño Subsecretaría de Rentas. Informe sobre la Evolución de la Rentas Propias Periodo 2001-2007. Impuesto a Vehículos Automotores. Pag 16.

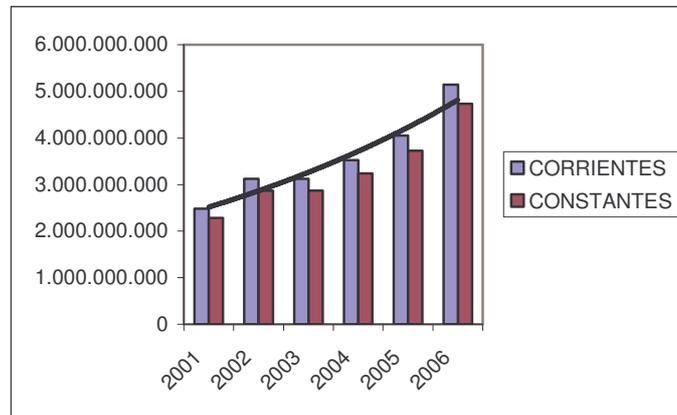
Para mejorar los ingresos de este impuesto se estableció un formato único de liquidación y se contrató a una empresa para que liquidara el impuesto y generara una base de datos con todo el parque automotor del Departamento. Igualmente, se comprometió a la empresa a ofrecer sus servicios en los municipios de Túquerres, Ipiales, Tumaco, Sandona y La Unión. Con la base de datos actualizada la Secretaria de Hacienda Departamental, pudo realizar operativos repentinos en las vías del Departamento para controlar aquellos vehículos que no se encontraban a paz y salvo con el impuesto; mediante computadores portátiles se estableció la situación de cada vehículo. Además, de cobrar el impuesto correspondiente se dio al cobro jurídico aquellos casos renuentes a pagar el impuesto. Se cobraron las multas establecidas por la ley correspondiente y se pactaron acuerdos de pago con aquellos propietarios que lo solicitaron. También se estableció un calendario fijo para cada año, a partir del cual se cobra sanciones que son incluso mayores que el impuesto.

El cobro de sanciones e intereses por el no pago o por las inexactitudes que se detectaron. Con este propósito se desarrolló el Plan de Fiscalización denominado INEXACTOS 1999, el cual permitió emplazar a 1298 contribuyentes a fin de que corrijan sus declaraciones tributarias y cancelen las respectivas sanciones e intereses moratorios. Esta política permitió recuperar el impuesto del año de 1999 en \$ 129.308.654. De igual manera con la implementación del Plan de Fiscalización se logró que los contribuyentes morosos celebraran acuerdos de pagos que les permita cancelar el impuesto de los años 1997 al 2000.

A través de la ordenanza No. 015 de Julio 31 de 2001, se brindó la autorización para contratar de manera externa la sistematización sobre el control de información del impuesto y su proyección para diferentes años. La tendencia de los ingresos obtenidos a través de esta renta se la puede apreciar en la **Gráfica 7**.

## GRÁFICA 7

### TENDENCIA DE LOS RECURSOS OBTENIDOS POR TIMBRE DE VEHÍCULOS EN PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES DEL 2000



Fuente: Esta Investigación, con datos de la Tesorería Departamental. 2008

En términos constantes los ingresos generados por el Timbre de Vehículos incrementaron entre 2001 al 2006 en 107,17%.

#### 4.3.2.4. Consumo Vinos y Aperitivos\*

Estos productos son aguardientes deshidratados y simplemente por un grado menos de alcohol pagan 10 veces menos impuesto que los aguardientes normales. Es decir, existía con estos productos una competencia desleal con el aguardiente, situación que la Gobernación reguló mediante decretos departamentales.

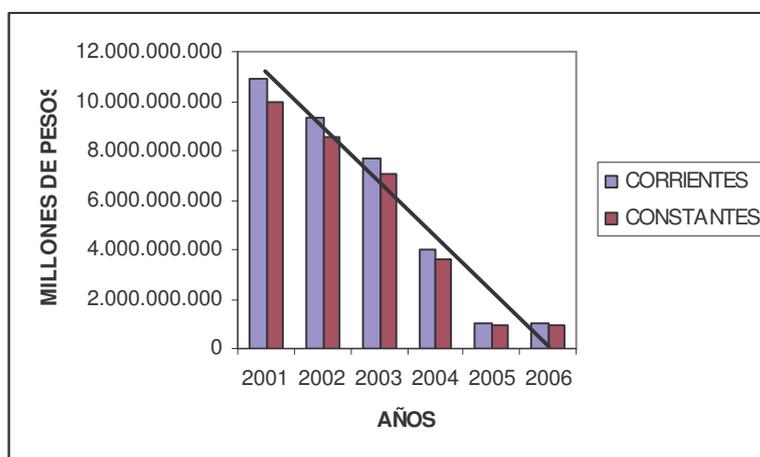
El análisis realizado por la Secretaria de Hacienda en lo relacionado con la venta de vinos y licores en la subclase aperitivos, encontró que una vez convertida las unidades a 750 c.c, solo en el año 2001, se vendieron un total de 4.646.317 unidades mientras que la licorera vendió en el mismo año un total 1.800.800 mil botellas de aguardiente. O sea, se estaba produciendo un desplazamiento hacia el consumo de aperitivos; los aperitivos por tener menos grados de alcohol que el aguardiente normal, los comercializadores pagaban por impuesto tan sólo \$300 por botella, a diferencia del aguardiente que por el mismo concepto cancelaba \$ 3256.

\* Op. Cit., REPÚBLICA DE COLOMBIA. Gobernación de Nariño. Pag 1.

Ante esta situación la Gobernación del Departamento de Nariño procedió a generar instrumentos para corregir esta situación; el Decreto No 791 del 1 de Octubre de 2001, estableció las normas para preservar el monopolio de los licores e impuso restricciones a la comercialización de aquellos aperitivos que se identificaron como competencia directa para el Aguardiente Nariño. El decreto permitió examinar los productos de esta clase que tenían en el departamento; esta iniciativa se constituyó como pionera en el ámbito nacional para controlar la competencia desleal procedente de los Aperitivos. Al mismo tiempo, el Decreto estableció que todos los productos derivados de la destilación de la caña de azúcar deberán celebrar contratos de distribución con la Gobernación y en consecuencia pagar lo que esta determinara. El comportamiento de los ingresos se puede apreciar en la **Grafica 8**.

GRÁFICA 8

TENDENCIA DE LOS RECURSOS OBTENIDOS  
POR CONSUMO DE VINOS Y APERITIVOS  
EN PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES DEL 2000



Fuente: Esta Investigación, con datos de la Tesorería Departamental. 2008

Se observa que el consumo de aperitivos disminuyó a partir de las medidas tomadas por la Secretaria de Hacienda del Departamento de Nariño. A la par de la disminución de la demanda se disminuyó el impuesto recaudado por la venta de Vinos y Aperitivos; este proceso permitió consolidar el mercado del aguardiente y el ron en Nariño. A pesar de las constantes demandas de carácter jurídico interpuesto por los distribuidores de estos

productos, la Gobernación del Departamento pudo demostrar que estaba en su derecho de reestablecer para sí, el monopolio de la comercialización de licores. Los distribuidores de vinos y aperitivos siempre han interpuesto querellas jurídicas que han sido falladas en contra de sus pretensiones. Desde el año 2001 a 2006 los ingresos obtenidos por este impuesto se disminuyeron en 946,50%.

#### **4.3.2.5. Consumo de cigarrillos y tabaco**

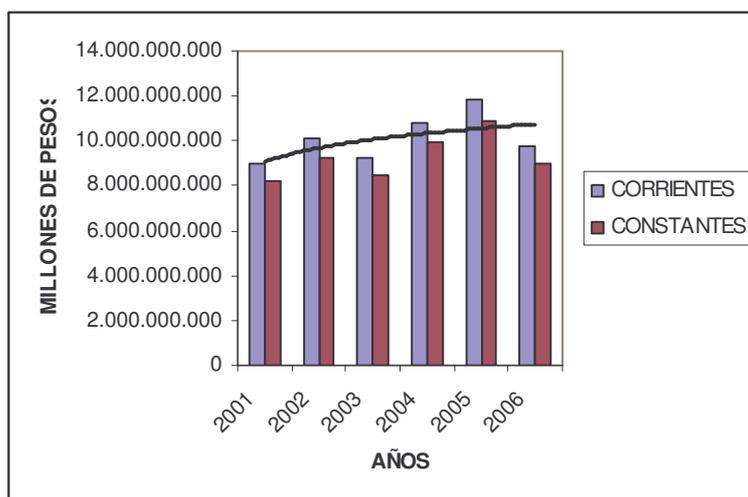
El consumo de cigarrillos de fabricación nacional, contengan o no insumos importados causan a favor de los departamentos un impuesto equivalente al 100% sobre el precio de su distribución si su fabricación es nacional, cualquiera que sea su empaque, contenido, peso o presentación y el mismo valor tributario cancela el consumo de cigarrillos extranjeros. Los impuestos se cancelan por cada cajetilla de 20 cigarrillos o proporcionalmente a su contenido. El impuesto al tabaco como el Tabaco de Picadura, rapé o chinú de fabricación nacional, sin importar su empaque, contenido, clase o presentación tributan un 40% de su valor.

El hecho generador esta constituido por el consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, de procedencia nacional o extranjera. Se encuentra excluido del impuesto al consumo de tabaco el chicote de tabaco de producción artesanal. Son responsables del impuesto los importadores y, solidariamente con ellos, los distribuidores. Además, son responsables directos los transportadores y expendedores al detal, cuando no pueden justificar debidamente la procedencia de los productos que transportan o expenden.

El comportamiento de los ingresos obtenidos por parte del Departamento de Nariño a partir del Consumo de Tabaco y Cigarrillos se lo puede apreciar en la **Gráfica 9**.

## GRÁFICA 9

### TENDENCIA DE LOS RECURSOS OBTENIDOS POR CONSUMO DE CIGARRILLOS Y TABACO EN PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES DEL 2000



Fuente: Esta Investigación, con datos de la Tesorería Departamental. 2008

La Gobernación del Departamento de Nariño aplicó el concepto autorizado por la ley de causación para el cobro del correspondiente impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco. Como se mencionó anteriormente, la empresa COLTABACO S. A., estuvo en curso en un proceso continuado de elusión y evasión del impuesto por cuanto lo pagaban en el momento de su venta; cuantioso cigarrillo almacenado en las bodegas de esa empresa en Pasto, no tenía control alguno por lo cual se presentaba la comercialización del cigarrillo con destino a Nariño en el departamento del Putumayo. Para controlar esta anomalía la Gobernación contrató el servicio de IFOCONSUMO, el cual se encargó de registrar en la fábrica el volumen de producción con destino al mercado del Departamento de Nariño. Es decir, el impuesto se determinó en el mismo momento de su producción y no en su venta.

Esta interpretación de la causación del impuesto permitió elevarlo de una manera sustancial por cuanto se pasó de un ingreso mensual por este concepto de \$ 340 millones de pesos en el 2000 a \$ 1200 millones en el 2001. Además, la Secretaria de Hacienda Departamental a través de la Subsecretaria de Rentas entabló una demanda contra la empresa antes mencionada por evasión del impuesto por la suma de \$ 15.000 millones de pesos; la cual

debe estar por fallar a favor del Departamento de Nariño. El cobro de esta manera del impuesto fue también un modelo para todas las gobernaciones del país, las cuales vinieron a aprender de lo realizado en el Departamento de Nariño.

#### **4.3.2.6. Consumo de Cerveza**

Los recaudos provenientes del impuesto de venta y consumo de cerveza de producción nacional se causan en el momento en que el artículo es entregado por el productor de cervezas par su distribución o venta en el país. Los productores de cerveza al hacer entrega de las mismas para su distribución y venta en el país, deben liquidar el gravamen agregado para cada entrega con base al precio de venta al detallista que rija en ese momento en la capital del departamento de donde proviene el producto. La entidad que fiscaliza estos recursos es la Superintendencia de Salud.

El impuesto al consumo de cerveza se recupero mediante el cobro del mismo, de acuerdo a lo establecido en la ley que obliga su liquidación basado en la causación; para aplicar esta norma, la Gobernación a través de la Secretaria de Hacienda Departamental impuso la instalación en las dependencias de la cervecería Bavaria en el 2001, una máquina de registro de la producción diaria de cerveza; además, se contrató a nivel nacional el servicio de información de la producción y generación del impuesto con la empresa INFOCOSUMO, que genera información en tiempo real de cada tornaguía con destino al Departamento de Nariño. Es decir, cada vehículo de carga despachado con cerveza de otras partes del país con destino a Nariño era informado con sus correspondientes datos; placas del vehículo, día de carga del vehículo, cantidad cargada en cada fabrica, nombre del conductor y día de arribo de la carga al Departamento de Nariño.

Con este control, en el momento de descargar un vehículo la cerveza en Nariño tenía que pagar el impuesto liquidado en la planta de producción. Esto también se aplicó a la empresa local, incrementando el impuesto de una manera importante. Las entidades que pagan el impuesto son las empresas productoras de cerveza y los distribuidores de la misma. El cobro de estos impuestos se realiza en la CAUSACIÓN de los productos.

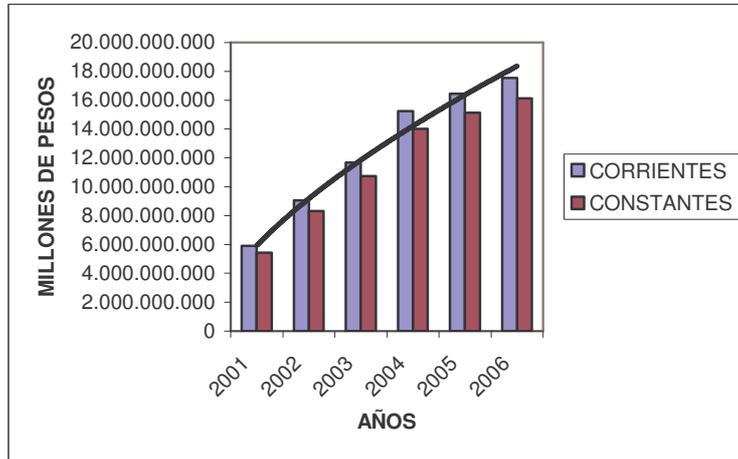
Además, este control eliminó el contrabando de la venta de cerveza en el territorio nariñense; es decir, departamentos como el Cauca o el Putumayo compraban para su correspondiente mercado la cerveza pero no se quedaba en esas regiones sino, que se consumía en Nariño sin pagar el correspondiente impuesto. Sobre la cerveza recaen dos impuestos: el impuesto al consumo que es de un 40% y un 8% del impuesto a la venta o IVA. El Departamento hasta el 2000, obligaba a los comercializadores a pagar el 8% del IVA en la tesorería departamental; esta medida no era buena por cuanto esos recursos después no se trasladaban al Servicio de Salud Departamental sino, que se destinaban a financiar el funcionamiento de la Gobernación. La solución a esta desviación de recursos con destinación específica fue la determinación de que cada distribuidor de cerveza en Nariño, girara directamente el impuesto del IVA al Servicio de Salud Departamental. Esta medida no solo permitió recuperar un importante impuesto para financiar los hospitales de Nariño sino que evito el abuso de su uso.

Cabe anotar que el Departamento de Nariño no ha tenido dificultades en el financiamiento del servicio de salud a partir del año 2001, por la implementación de la medida antes mencionada y por cuanto se establecieron los controles necesarios para que las transferencias de ley se hicieran al Servicio de Salud Departamental. Entonces mejorando el cobro del impuesto al consumo de la cerveza, se aumentaron los ingresos y se transfirió el correspondiente porcentaje al servicio de salud, que ha permitido comprobar a nivel nacional que se puede ofrecer un buen servicio en este campo mejorando la infraestructura y su tecnología. El 40% de impuestos sobre el consumo a la cerveza se destina a los gastos generales de funcionamiento.

La evolución del impuesto al consumo de cerveza se puede ver en la **Gráfica 10**, que indica que en el 2000, no superaba la suma anual de \$ 4.500 millones de pesos y en el 2006 llegó a la suma de \$ 18.000 millones.

GRÁFICA 10

TENDENCIA DE LOS RECURSOS OBTENIDOS  
POR CONSUMO DE CERVEZA  
EN PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES DEL 2000



Fuente: Esta Investigación, con datos de la Tesorería Departamental. 2008

La gráfica indica que la tendencia del impuesto al consumo de cerveza ha sido constante al alza. El impuesto mensual pasó de \$ 386.455.550 a \$ 1.400 millones; demostrando en un corto tiempo la pérdida que la Gobernación del Departamento había tenido en este impuesto. Las medidas tomadas por la Secretaria de Hacienda departamental fueron fuertemente atacadas por la empresa cervecera a nivel nacional pero se pudo comprobar y defender los intereses del Departamento puesto que se mostró la elusión del impuesto al consumo de cerveza. Esta medida adoptada en Nariño se constituyo en un referente para todas las gobernaciones del país las cuales comenzaron a cobrar el impuesto de igual manera que el Departamento de Nariño. Es decir, se aplicó los artículos 204 y 209 del Estatuto Tributario Nacional. Se estima que el valor del impuesto no cobrado desde 1999 hasta el 2000 fue de \$1.567.598.678.

#### 4.3.2.7 Degüello de Ganado Mayor

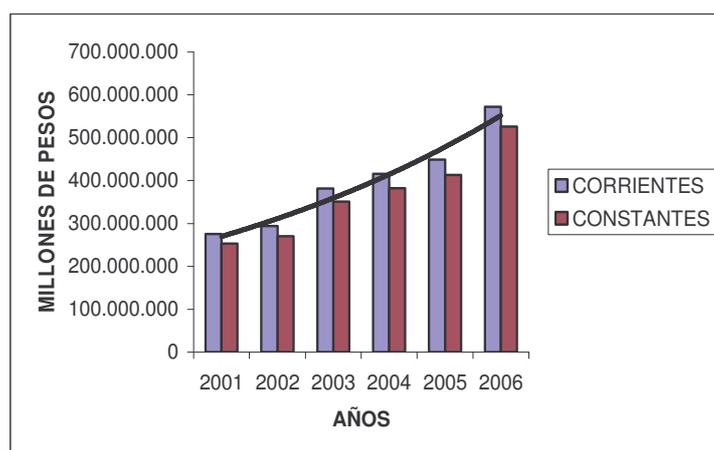
La Secretaría de Hacienda diseño y dio aplicación a un formulario de actualización del impuesto; tal medida, hizo posible una mayor fiscalización del tributo en los diferentes

municipios que componen el Departamento de Nariño. Municipios tales como Ipiales, Tuquerres y Barbacoas que son bastante poblados llegaban a reportar en promedio alrededor de 2 a 3 degüellos al mes lo cual era totalmente contradictorio con respecto al consumo de carne y la cantidad de habitantes en estos municipios.

Para tener un mayor control fue necesario realizar una solicitud de información al Instituto Departamental de Salud acerca de la cantidad de sacrificios mensuales realizados en todos los municipios del departamento. Asimismo, se la mutua cooperación entre Fedegan y Sagan para intercambiar información del comportamiento de Ganado Mayor en el Departamento fue de bastante importancia para incrementar el recaudo a través de este tributo. De igual forma cada Alcaldía del municipio esta al tanto de la causación del impuesto, además de la responsabilidad y pago del mismo y la programación de una visita mensual a cada municipio por parte de funcionarios del Departamento a permitido dar un mayor control al rubro. La **Gráfica 11** muestra el comportamiento de los rentas obtenidas por Degüello de Ganado Mayor.

GRÁFICA 11

COMPORTAMIENTO DEL RUBRO DEGUELLO DE GANADO MAYOR  
EN PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES DEL 2000



Fuente: Esta Investigación, con datos de la Tesorería Departamental 2008.

Entre el año 2001 a 2006 las rentas por concepto de Degüello de Ganado Mayor se incrementaron en un 170,70% en términos constantes.

#### **4.3.2.8. Consumo Global Gasolina**

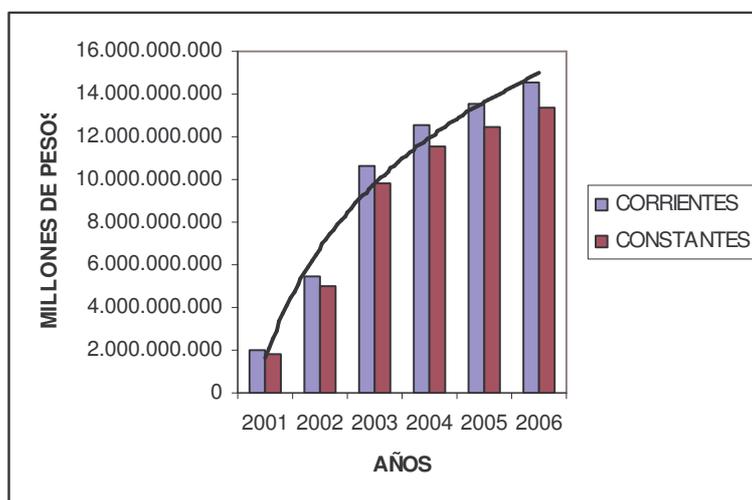
El consumo a la Gasolina es Tercero en importancia dentro de los Ingresos Tributarios del Departamento de Nariño, en términos corrientes para el año 2006 el rubro represento el 11,42%; sin embargo, a pesar que la contribución ha mantenido una tendencia constante al alza (Ver Gráfica 12), entre los años 2003-2006 ha existido una reducción en la consumo de gasolina Extra y ACPM debido principalmente al flagelo del contrabando proveniente del vecino país del Ecuador. Para mitigar y esperar que los ingresos crezcan en una mayor proporción se adelantan las siguientes actividades:

Control a partir de la solicitud de información para poder corroborar y cruzar la información de los ingresos con las declaraciones.

Realizar un estudio del comportamiento de esta renta en la exprovincia de Obando con el acompañamiento de la Universidad de Nariño, para empezar un trabajo fiscal en las estaciones de servicio de esta zona y determinar si existe un detrimento.

GRÁFICA 12

COMPORTAMIENTO DEL RUBRO CONSUMO GLOBAL DE GASOLINA  
EN PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES DEL 2000



Fuente: Esta Investigación, con datos de la Tesorería Departamental 2008.

#### 4.3.2.9. Ingresos no Tributarios

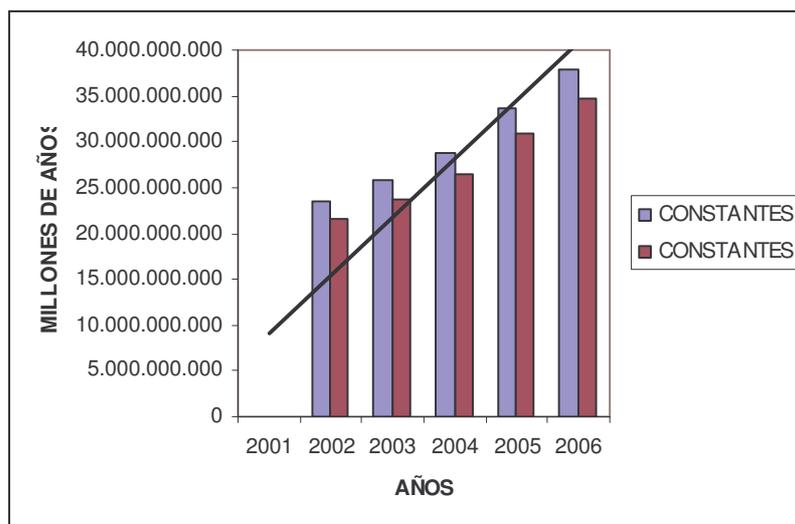
Los ingresos no tributarios están constituidos por los rubros: Comercialización de Licores, Multas y las Transferencias realizadas por la Industria Licorera de Nariño LICONAR. Dentro de la **Tabla 8** se puede observar que el rubro que tiene más importancia dentro de los ingresos no tributarios es la ganancia obtenida por la actividad de Comercialización de Licores; la cual ha sido creciente y tuvo un incremento muy significativo después del año 2001. Los ingresos no Tributarios pasaron de \$47.602, millones en el año 2000, a \$34.744.412.558 en el 2006, esto representa un incremento de 72.889,18%.

Los recursos provenientes de la Comercialización fueron posibles de obtener por la recuperación del MONOPOLIO tanto de la producción y comercialización de licores; para los años posteriores a 2001 los recaudos han sido crecientes y han fortalecido los ingresos propios de libre destinación. La Comercialización de Licores representó para el año 2006, el 96,85% de los ingresos no tributarios.

La tendencia de los Ingresos No Tributarios se la puede visualizar en la **Gráfica 13**.

GRÁFICA 13

COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS NO TRIBUTARIOS  
EN PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES DEL 2000



Fuente: Esta Investigación, con datos de la Tesorería Departamental 2008.

#### 4.4. EGRESOS

Después de haberse implementado las medidas de Reestructuración, la Gobernación del Departamento de Nariño tuvo que regular los Gastos que ejecutaba de manera anual, con el propósito principal de atender las deudas tanto con los empleados como las entidades financieras, a la vez, de atender la obligación realizar inversión social. El establecimiento de la Ley 617 de 2000, hizo regular sus gastos dependiendo de los diferentes artículos establecidos por la misma. La Ley permite destinar el 60% de los recursos propios al pago de funcionamiento mientras el 40% restante se destina debe destinar a inversión social. La evolución de los Gastos incurridos por el Departamento de Nariño se muestra en la **Tabla 10**.

TABLA 10

COMPORTAMIENTO DE LOS EGRESOS DEPARTAMENTO DE NARIÑO PERIODO  
2001-2006  
(Cifras En Pesos Corrientes)

CONCEPTO	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>TOTAL EGRESOS CORRIENTES</b>	<b>36.293.449.384</b>	<b>46.875.329.405</b>	<b>63.362.062.939</b>	<b>93.884.076.643</b>	<b>105.142.351.027</b>	<b>115.113.441.994</b>
<b>GASTOS DE FUNCIONAMIENTO</b>	<b>19.553.704.838</b>	<b>24.173.133.492</b>	<b>29.001.432.045</b>	<b>43.893.032.231</b>	<b>45.089.456.983</b>	<b>50.856.359.870</b>
<b>GASTOS GENERALES</b>	<b>1.125.704.219</b>	<b>1.548.033.835</b>	<b>2.520.106.000</b>	<b>3.270.208.551</b>	<b>3.974.998.621,00</b>	<b>4.095.685.421</b>
<b>TRANSFERENCIAS</b>	<b>15.059.141.760</b>	<b>19.148.141.678</b>	<b>21.294.058.108</b>	<b>26.549.309.721</b>	<b>28.690.092.345</b>	<b>30.066.072.713</b>
<b>Costos de Maquila</b>	<b>554.898.567</b>	<b>2.006.020.400</b>	<b>10.546.466.786</b>	<b>20.171.526.140</b>	<b>27.387.803.078</b>	<b>30.095.323.990</b>

Fuente: Tesorería del Departamento de Nariño

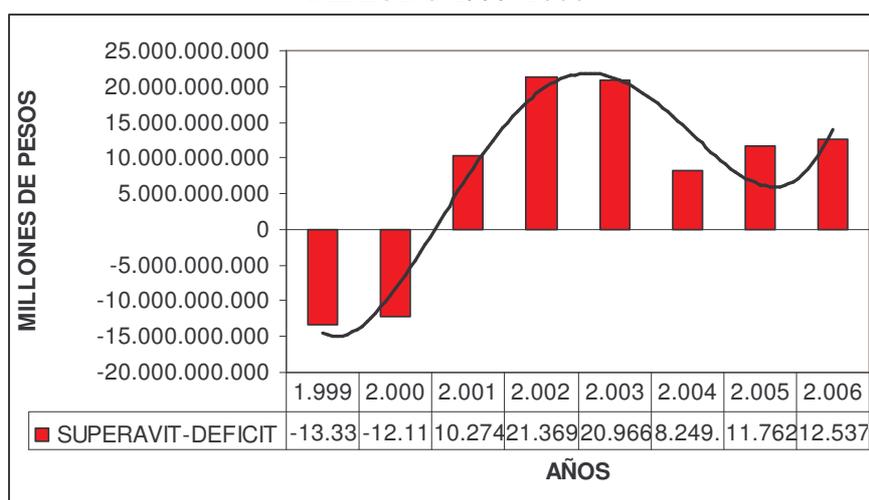
Entre el 2001 al 2003, los Gastos de Funcionamiento representaron en promedio el 50,40% del total de los egresos realizados por la Gobernación del Departamento de Nariño; a partir del 2001 la Gobernación establece el capital de trabajo que permite la compra del Aguardiente Nariño; este rubro se lo ha establecido como gasto pero es más una inversión debido a que con el capital de trabajo se adquiere el licor y se procede a su comercialización, lo que produce el impuesto y las utilidades. Para el año 2001, los Gastos respectivos a maquila eran bajos debido principalmente a la introducción tardía del producto y ser su primer año de comercialización. Después de 2003, los Gastos en funcionamiento aumentaron de manera sustancial debido principalmente a la decisión del Gobernador Eduardo Zuñiga de aumentar en más del 50.67% las asignaciones salariales de todos los funcionarios de la Gobernación.

En el periodo comprendido entre el 2001 al 2006, los Gastos de Funcionamiento representaron en promedio el 47,50% del total de los egresos; dando de esta manera cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 617 de 2000. Desde 2001, el porcentaje respectivo a Gastos de Funcionamiento ha decrecido en proporción a los mayores ingresos obtenidos por la Gobernación del Departamento de Nariño.

Al comparar los Ingresos con los Gastos durante el periodo 1999-2006, (Ver Gráfica 14) se puede apreciar como a partir del año 2001 los Ingresos empezaron a ser mayores que los Gastos generando así sucesivos Superávits fiscales para el Departamento de Nariño que permitieron consolidar los ingresos propios y hacer diferentes prepagos a las deudas Reestructuradas. La mayor obtención de ingresos y la disminución en los gastos se deben principalmente a las medidas adoptadas por la Gobernación del Departamento de Nariño y explicadas en el Capítulo 3 de esta investigación.

GRÁFICA 14

SUPERÁVIT-DÉFICIT FISCAL DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO  
PERIODO 1999-2006



Fuente: Esta Investigación con base a la datos de la Tesorería del Departamento de Nariño. 2008

## 4.5 INVERSIÓN

Al finalizar el año 2002, el Gobierno Departamental por primera vez destinó recursos propios para la inversión por \$ 6.309.089.234. La modalidad optada por la Gobernación fue la de establecer convenios con los municipios para que ellos fueran los encargados de invertir en el mantenimiento de las vías de comunicación. Con los excedentes generados con las transferencias de la nación, por primera vez también se invirtió más \$ 10 mil millones en la construcción de baterías sanitarias, pintura de los edificios y dotación de biblioteca básica; tanto en los colegios departamentales como en las escuelas; la inversión menor en cada establecimiento fue de \$ 5 millones. La Gobernación del Departamento de Nariño estableció el programa denominada “Nariño territorio libre de analfabetismo” que tuvo un costo de \$ 2.500 millones que beneficiaron a más de 30 mil personas. Es notorio que las medidas implementadas brindaron a la Gobernación del Departamento de Nariño de atender su población; como debe ser la responsabilidad principal de un Estado; el cual es un elemento complementario a todas las asignaciones que realiza el mercado.<sup>227</sup>

La inversión social es el resultado del buen manejo de los aportes realizados por los contribuyentes de una nación o de un territorio específico. La **Tabla 11** muestra la evolución de la Inversión Social en el Departamento de Nariño:

TABLA 11

EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN SOCIAL  
DEPARTAMENTO DE NARIÑO 2002-2006  
(Cifras en pesos Constantes del 2000)

AÑOS	2002	2003	2004	2005	2006
Inversión social	6.309.089.234	11.891.234.567	18.980.324.456	23.346.104.098	30.613.212.102

Fuente: Tesorería del Departamento de Nariño

Entre el 2002 al 2006, la inversión social en el Departamento de Nariño creció en 385,22%; que muestra que una región bien administrada no solo genera recursos para atender los

<sup>227</sup> STIGLITZ, Joseph. El Malestar en la Globalización.

gastos de funcionamiento sino que permite pensar en la inversión para disminuir el grado de atraso existente en el Departamento; es decir, no hay regiones pobres sino mal administradas. Esto demuestra que si el gobierno departamental no tuviera que pagar la deuda pública podría invertir más en obras de infraestructura y/o en educación.

#### **4.6 OPINIONES DEL PERSONAL**

Con el ánimo de conocer la opinión calificada del personal administrativo de la Gobernación sobre el proceso de reestructuración administrativa y financiera se preguntó a 40 funcionarios con más de 15 años de servicio su parecer sobre la experiencia vivida en el periodo 2001 al 2006. Los resultados se presentan en seguida.

El 77,5 de los encuestados manifestaron que la implementación de la Ley 550 fue un acierto por parte de la administración departamental en el periodo 2001 al 2003, debido que permitió la cancelación oportuna de los salarios a todo el personal y al mismo tiempo refinanciar todas las acreencias; además, se fortalecieron las rentas propias de libre destinación (Ver Gráfica 7 Anexo 2). El 60% de los funcionarios manifestaron que la adopción obligatoria de la Ley 617 fue positivo puesto que permitió la disminución del gasto de funcionamiento; la ley permite liberar recursos propios para la inversión (Ver Gráfica 8 Anexo 2).

Con respecto a la nueva configuración de la Planta de personal de la Gobernación del Departamento de Nariño, el 50% afirman que la nueva planta es estratégica puesto que ha permitido un mayor compromiso con el trabajo y ha evitado la aglomeración burocrática que impedía una gestión eficaz de la administración departamental. El 25% afirma que la transformación de la estructura administrativa de la Gobernación fue un acierto puesto que permitió un trabajo más eficiente y eficaz; las relaciones de trabajo ya no son jerárquicas sino horizontales lo que ha permitido mayores espacios de participación en la toma de decisiones administrativos. El mayor logro de la reestructuración administrativa ha sido devolverles su independencia a los funcionarios de la Gobernación puesto que ahora por sus propios meritos pertenecen a la nómina departamental y no en función de servir a los

líderes políticos que los habían recomendado para los cargos que ocupaban en el pasado. La nueva estructura ha generado mayor pertenencia y responsabilidad con el gobierno departamental; además, existe un trato respetuoso y profesional y no de servidumbre (Ver Gráfica 8 Anexo 2).

El 82,5% estuvieron de acuerdo que la administración departamental se ha modernizado y ahora esta mejor debido a que conoce el propósito de su trabajo y es más eficiente (Ver Gráfica 10 Anexo 2). Sin embargo, existen diferentes ideas sobre cual ha sido el principal resultado de la reforma implementada; en efecto el 42,5% de ellos están de acuerdo que las medidas implementadas se redujo los gastos de funcionamiento; así mismo se logró un incremento de los ingresos, se mejoró la transparencia en la administración de los recursos financieros, se disminuyo las posibilidades de la corrupción en cada puesto de trabajo; además, el férreo control de los tributos ha generado una mayor credibilidad en la Gobernación del Departamento de Nariño. El 37,5% manifiestan que el mejor resultado obtenido con la reforma es el pagó oportuno de sus salarios y las mesadas pensionales a los jubilados; el 15% afirma que las medidas fueron un mecanismo muy bueno para reducir la deuda pública y darle un mejor manejo (Ver Gráfica 11 Anexo 2).

## CONCLUSION Y RECOMENDACIONES

### CONCLUSION

La consolidación de la imagen política del Estado Nación, ya sea centralizado o descentralizado empezó a jugar un papel muy importante en el desarrollo de las comunidades; desde el Siglo XVI, con el inicio del mercantilismo el Estado ha generado oportunidades de participación que han permitido consolidar el capital y el progreso nacional y una mayor organización de las diferentes actividades realizadas por los individuos. Sin embargo, a pesar de las diversas opiniones sobre el grado de intervención del Estado en la sociedad, existe el acuerdo de que el desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida de la gente atraviesan por la participación activa del gobierno; puesto que el mercado como sistema de producción e intercambio no es capaz por si mismo de asignar de manera eficiente los recursos con los que cuenta la sociedad; como son el capital, la tierra y la fuerza de trabajo.

Sin embargo, un tamaño del Estado demasiado grande en vez de propiciar mejores condiciones de vida para sus habitantes, se convierte en un obstáculo para su desarrollo. La Gobernación del Departamento de Nariño se constituye como un ejemplo de lo dañino que puede llegar a ser un estado burocrático, guiado por el clientelismo político. En efecto, el Departamento pasó por una de las crisis institucionales más profundas desde la instauración de la nueva estructura descentralizada de Estado en Colombia; debido principalmente a la deficiente estructura organizativa que componía la Gobernación del Departamento y los vicios que involucra a estas estructuras. La crisis se reflejó en la desconfianza del público en general hacia la Gobernación por los continuos escándalos de corrupción, ineficacia e ineficiencia. Además, se reflejó en una alta deuda pública que supero los \$ 109 mil millones de pesos; dinero que no fue invertido en obras para mejorar el bienestar de la gente.

El desorden y la corrupción se reflejaron también en los bajos ingresos obtenidos por cada una de las rentas departamentales; las cuales no eran administradas de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente sino que se administraban de acuerdo a los criterios de cada uno de los empleados de la Gobernación. Las rentas eran bajas por la precaria custodia y control de los ingresos que le correspondían al Departamento. La crisis financiera se reflejó en el no pago a los pensionados de 14 meses y a los empleados y profesores departamentales por 8 meses. La difícil situación del Departamento también condujo a la entidad a no cumplir cabalmente con su responsabilidad en promover el desarrollo económico y social de los habitantes que componen la división política administrativa a través de gasto en inversión social; debido a que la totalidad de los ingresos estaban pignorados por las instituciones financieras a las cuales el Departamento de Nariño adeudaba y tenía que cancelar las onerosas obligaciones contraídas. Esta situación fue desencadenada por falta de una adecuada planeación y organización de las diferentes funciones realizadas por la administración del Departamento de Nariño y la falta de prospectiva en la realización de sus funciones.

Todo lo anterior, condujo a la administración del periodo 2001-2003 a realizar una reforma fiscal y administrativa que permitiera dar nuevamente viabilidad a las funciones que el Departamento estaba comprometido a cumplir de manera constitucional. Para ello se utilizaron herramientas legales y administrativas que fueron bastante importantes para el funcionamiento de la entidad territorial. Como principales medidas adoptadas fue el acogimiento a la Ley 617 de 2000, que permitió regular los Gastos realizados por el Departamento de Nariño, destinando la mayor parte de los recursos obtenidos a la inversión social; posteriormente, se adoptó la Ley 550 de 1999, o Ley de quiebras con el ánimo de dar liquidez financiera y modernización administrativa al Departamento de Nariño; esta ley permitió hacer rondas de negociaciones con los acreedores para pactar fechas que permitieran cancelar en su totalidad las deudas públicas.

La Ley permitió que la mayoría de los compromisos fueran reestructurados para su pago en un periodo de 14 años. Mientras que brindó la posibilidad de reorganizar la estructura administrativa haciendo posible la reducción en su tamaño y brindarle mayor eficiencia, se

realizó una mayor organización y regulación de los tributos y se logró la recuperación total del monopolio de producción y distribución de licores que había pasado a manos de particulares.

Todas las anteriores medidas dieron la posibilidad al Departamento de Nariño de pasar en el año 2000, de un déficit fiscal a superávit consecutivo en los siguientes años; de igual manera, ha permitido dar cumplimiento exacto a las obligaciones financieras y laborales. Igualmente, el Departamento comenzó a destinar recursos para cofinanciar obras en cada uno de sus 64 municipios; además, ha dado cumplimiento a los diferentes artículos consagrados en la Constitución Política de Colombia en el Título II sobre el régimen departamental.

Dentro del Capítulo 2 de esta investigación se evaluó el desempeño interno de la Administración del Departamento de Nariño, lo anterior permitió concluir que la falta de planeación fue la principal causa que condujo a la Entidad Territorial a su crisis institucional. Dentro de la evaluación realizada a través de la matriz EFI, el Departamento de Nariño obtuvo una calificación de 1,1, o de muy bajo desempeño.

En el Capítulo 3, se hizo un análisis minucioso de todas las medidas implementadas por la administración del periodo 2001-2003 para nuevamente brindar la institucionalidad y viabilidad financiera al Departamento de Nariño. Se destaca como las principales medidas; el acogimiento por parte del Departamento de Nariño a la Ley 617 de 2000 para equilibrar sus finanzas públicas y la Ley 550 de 1999, que permitió hacer la debida reestructuración a cada una de las acreencias obtenidas por el Departamento.

El Capítulo 4 muestra los resultados obtenidos después de implementadas las medidas, se puede concluir a través de esta sección que las medidas fueron muy efectivas en el mejoramiento de la eficiencia de la Planta administrativa de la Gobernación del Departamento de Nariño, al igual que en la consecución del aumento de los ingresos y la reducción de los Gastos, cumpliendo con las normas establecidas por las leyes acogidas durante el proceso de reestructuración y dando inicio al gasto en inversión social.

Los resultados obtenidos en los diferentes capítulos de esta investigación dan cumplimiento a cada uno de los objetivos específicos propuestos al inicio de este trabajo y al objetivo general del documento en donde se plantea el Estudio del proceso de Reestructuración y Reactivación Fiscal y Administrativa del Departamento de Nariño durante el periodo 1999-2006.

Mientras que se acepta la hipótesis propuesta en este documento, que afirma que las estrategias implementadas que configuraron el proceso de reestructuración fiscal y administrativa del Departamento de Nariño son las que explican el buen comportamiento de la Entidad Centralizada a Nivel fiscal y administrativo durante el periodo 2001-2006.

## **RECOMENDACIONES**

El Departamento debe mantenerse acogido a la Ley 550 de 1999, hasta que pague la totalidad de las acreencias. Por otra parte, debe tratar de disminuir aún más el gasto de funcionamiento que permita liberar mayores ingresos para la inversión pública que redunde en beneficio de las comunidades más pobres de Nariño. Se debe consolidar el proceso de administración del monopolio de los licores de tal manera que las rentas se mantengan al alza y la producción de maquila del Aguardiente Nariño sea cada vez más eficiente y abarque a todo el Departamento.

La Gobernación del Departamento de Nariño debe brindar informes con mayor alcance al público en general y mayor grado de periodicidad con el ánimo de que la gente este actualizada de que está sucediendo en la administración Departamental. Muchos de los ciudadanos de Nariño no saben que con cada botella de Aguardiente Nariño o cigarrillo que consumen están ayudando a pagar una deuda tan alta que durará 14 años finalizarla. Se debe mantener el mismo esquema de gobierno y no se debe permitir que vuelvan a administrar la Gobernación aquellas personas y partidos políticos comprometidos con el mal manejo y la corrupción.

## BIBLIOGRAFÍA

### *Libros*

- BOBBIO Norberto. Teoría de las Elites en AAVV, Diccionario de política, Siglo Veintiuno Editores, México 1994.
- CARRIZOSA, Alfredo Vásquez. El Poder Presidencial en Colombia. 1979
- CUEVAS, Homero. Introducción a la Economía. Universidad Externado de Colombia. Quinta Edición Aumentada 1993.
- DIX, Robert. Colombia, The Political Dimension Of Change. Stanford University 1969
- DIX, Robert. The Politics of Colombia. Standford University. 1987.
- ELLIOTT, H. Robert. Public Personel Administration. Reston Publishing Company. Reston Virginia. 1985.
- FRIEDMAN, Milton. Capitalismo y Libertad. 1966. Versión en Español, por Alfredo Lueje. Ediciones RIALP S.A. Madrid.
- HERNANDEZ RODRIGUEZ, Isidro. Teoría y política Fiscal. Universidad Externado de Colombia. Primera edición, abril de 2005. Bogotá; Colombia.
- HERNANDEZ, Sampieri Roberto. FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos, BAPSTISTA LUCIO, Pilar. Metodología de la Investigación . McGraw Hill. 1994.
- KALMANOVITZ, Salomón. Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia. Editorial Norma. Bogotá. 2001
- KEYNES, John Maynard. Teoría General de la Ocupación el Interés y el Dinero. Fondo de Cultura Económica, Quinta Reimpresión 2000, FCE Colombia.
- KRUGMAN, Paul. OBSTFELD, Maurice. Economía Internacional. Teoría y Política. McGraw Hill. 1999.
- KRUGMAN, Paul. Vendiendo Prosperidad. Ediciones Ariel, Sociedad Económica. Reimpresión al Castellano, Enero de 2000.
- MARSHALL, Alfred. Principios de Economía. Tercera Edición 1957, Aguilar, S.A.

- MARX, Karl. El Manifiesto del Partido comunista. Editores Mexicanos Unidos, Edición de 1997.
- MAX NEEF, Manfred. HOPENHAYN, Martín. ELIZALDE, Antonio. Desarrollo a Escala Humana, una opción para el futuro. Editoriales Nordan, Montevideo, 1993.
- MÉNDEZ, Carlos. Metodología, Guía Para Elaborar Diseños de Investigación en Ciencias, Económicas, Contables y Administrativas. Segunda Edición. McGraw Hill 1998.
- NIKITIN, P. Economía Política. Editores Mexicanos Unidos, Edición de 2002.
- PARETO, Wilfredo. Curso de Economía Política. Lausanne, 1896. Editor Rouge.
- PARETO, Wilfredo. Escritos sociológicos. Alianza editorial S.A. Madrid.1987.
- READING, Reid. Early Socialization to Impersonal Political Institutions; some United States. Latin American Comparisons. University of Pittsburgh. 1968.
- RICARDO, David Principios de Economía Política y Tributación. Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
- ROLL, Eric. Historia de la Doctrinas Económicas, traducción de Florentino M. Torner 1996.
- SABAS, E.S. Privatization. The Key to a Better Government. Baruch Collage. City University of New York. 1987. Chatman New Jersey 07928.
- SCHEWENG, Lorand Dabasi. The influence of Economic Factor. Harvard University. 1963.
- SMITH, Adam. Una Investigación acerca de la Naturaleza y las Causas de la Riqueza de las Naciones, Fondo de Cultura Económica.
- STIGLITZ, Joseph. El Malestar en la Globalización. Editorial Suma de Letras. Madrid. 2003.
- TOQUEVILLE, Alexis de. La Democracia en América. Serie los Grandes Pensadores. Editorial Sarpe. 1984.
- VARIAN, HAL Microeconomía Intermedia, Alfaomega Ediciones. 2000

### *Revistas y Informes de Gestión*

ANUARIO ESTADÍSTICO AGRÍCOLA PERIODO 1998-2000. Gobernación de Nariño. Secretaría de Agricultura del Departamento de Nariño.

DEPARTAMENTO DE NARIÑO. Plan de Reforma Económica Territorial PRET. 2000.

GOBERNACION DE NARIÑO (2001). Reconstrucción Fiscal de Nariño. Secretaria de Hacienda Departamental. Arturo Fidel Díaz Terán Secretario de Hacienda Departamental..

GOBERNACIÓN DE NARIÑO, Informe Anual de Gestión 2005. Eduardo Zúñiga Erazo Gobernador. Nariño Territorio de Encuentros.

GOBERNACIÓN DE NARIÑO, Informe Anual de Gestión 2006. Eduardo Zúñiga Erazo Gobernador. Nariño Territorio de Encuentros.

GOBERNACIÓN DE NARIÑO. Visión 2030. Medio Magnético formato PDF. Eduardo Zúñiga Erazo Gobernador de Nariño periodo 2003-2007.

REPÚBLICA DE COLOMBIA; Gobernación de Nariño Subsecretaria de Rentas. Informe sobre la Evolución de la Rentas Propias Periodo 2001-2007. Impuesto a Vehículos Automotores.

TESORERIA DEPARTAMENTAL, Estadísticas y Registro del parque automotor del Departamento de Nariño, periodo 1998-2007.

### *Investigaciones y Publicaciones*

BANCO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. MARTINEZ MORA, Jaime Albeiro, Ensayos sobre Economía Regional. Situación Fiscal de los Municipios de Antioquia: Breve Análisis Comparativo 1990-2002.

DÍAZ VELÁSQUEZ, Diego. Una Aproximación al Comportamiento de los Salarios Reales en Colombia. Seminario de Investigación Regional II. Investigación dirigida por Julio César Riascos. Semestre B 2007.

SERNA, Arcesio, SANCHEZ, Adriana. Ley 550 de 1999 Sobre Intervención económica para la reactivación empresarial “Análisis, aplicación practica y resultados en el Eje Cafetero”. Universidad de Manizales Facultad de Derecho. 2003

### *Leyes, Normas y Documentos Legales*

CONSTITUCIÓN POLITICA DE COLOMBIA DE 1991. 2da Edición. Escuela Superior de Administración Pública ESAP, Documentos ESAP. Febrero 1992.

ESTATUTO TRIBUTARIO DE COLOMBIA. Artículo 430 de la Causación del impuesto sobre la venta de Cerveza. Encontrado en:  
<http://www.estatutotributario.com/index.php/Portada>

ESAP, Escuela Superior de Administración Pública. Sistema Tributario Municipal y Departamental, Proyecto Capacitación Municipal, Programa República de Colombia-Georgetown University. Bogotá D.C. Mayo de 2004.

### *Multimedia*

BIBLIOTECA DE CONSULTA MICROSOFT ENCARTA 2003. En búsqueda: El idealismo, la dialéctica y Hegel.

BIBLIOTECA DE CONSULTA MICROSOFT ENCARTA 2003. En búsqueda: El idealismo, la dialéctica y Hegel.

BIBLIOTECA DE CONSULTA MICROSOFT ENCARTA. 2003. En búsqueda: Economía.

MICROSOFT, Encarta 2003. En búsqueda: La Gran Depresión, John Maynard Keynes. Capitulo I

MICROSOFT, Encarta 2003. En búsqueda: Fisiocracia y Francois Quesnay.

### *Clases y Cursos*

ARGOTI, Ana Cristina. Historia del Pensamiento Económico: Los Fisiócratas. Curso electivo periodo B 2007. Universidad de Nariño, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas FACEA.

SISTEMA TRIBUTARIO MUNICIPAL Y DEPARTAMENTAL, Proyecto de Capacitación Municipal. Escuela Superior de Administración Pública –ESAP-.

## NETGRAFÍA

BLAA, Biblioteca Luis Angel Arango. Banco de la República de Colombia. Encontrado en:  
[www.lablaa.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/econo96.htm](http://www.lablaa.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/econo96.htm)

BLANCO, Alfredo Félix "François Quesnay, Dibujante, médico, cirujano y precursor de la economía" en Contribuciones a la Economía, junio 2006. Texto completo en:  
<http://www.eumed.net/ce/2006/afb-ques.htm>

Centro Regional de Estudios Económicos CREE Medellín. Ley 617 de 2000 y su impacto fiscal territorial. Junio de 2005. Encontrado en:  
[www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/pdf/LEY-617-2000-IMPACTO-FISCAL-TERRITORIAL.pdf](http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/pdf/LEY-617-2000-IMPACTO-FISCAL-TERRITORIAL.pdf)

COLOMBO, Rafael. El Estado en la Teoría Social Clásica. Encontrado en:  
<http://www.rebellion.org/docs/28637.pdf>

COMPAÑÍA BRITÁNICA DE LAS INDIAS ORIENTALES. Encontrado en:

[http://es.wikipedia.org/wiki/Compa%C3%B1a\\_Brit%C3%A1nica\\_de\\_las\\_Indias\\_Orientales](http://es.wikipedia.org/wiki/Compa%C3%B1a_Brit%C3%A1nica_de_las_Indias_Orientales)

DEPARTAMENTOS DE COLOMBIA. Wikipedia. Encontrado en:  
[http://es.wikipedia.org/wiki/Departamento\\_de\\_Colombia](http://es.wikipedia.org/wiki/Departamento_de_Colombia)

ESCRITO ANÓNIMO. El estado de bienestar. Libertad y alienación en las sociedades tecnificadas  
[http://www.educajob.com/xmoned/temarios\\_elaborados/filosofia/El%20Estado%20de%20bienestar.htm](http://www.educajob.com/xmoned/temarios_elaborados/filosofia/El%20Estado%20de%20bienestar.htm)

ELUSIÓN TRIBUTARIA. Wikipedia. Encontrado en:  
[http://es.wikipedia.org/wiki/Elusi%C3%B3n\\_tributaria](http://es.wikipedia.org/wiki/Elusi%C3%B3n_tributaria)

HISTORIA DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO. Encontrado en  
<http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/eco/friedman-1.htm>

KEYNES, John Maynard, El Final del Laissez-Faire, 1926, IV Capitulo, disponible en:  
<http://www.eumed.net/cursecon/textos/keynes/final.htm>

MATTERN, Carlos. Contexto de surgimiento de la teoría del valor. Encontrado en:  
[http://www.wikilearning.com/recursos\\_wikilearning-wkt-0.htm](http://www.wikilearning.com/recursos_wikilearning-wkt-0.htm).

MUN, Thomas. Englands Treasure by Forraign Trade. London, Printed by J.G. for Thomas Clark, and are to be sold at his Shop at the South entrance of the Royal Exchange, 1664. Encontrado en: [www.fordham.edu/halsall/mod/1664mun-engtrade.html](http://www.fordham.edu/halsall/mod/1664mun-engtrade.html)

MUN, Thomas (1571 - 1641) was an English writer on economics who has been called the last of the early mercantilists. Encontrado en: [http://en.wikipedia.org/wiki/Thomas\\_Mun](http://en.wikipedia.org/wiki/Thomas_Mun)

MONCAYO S. Hector-León El fin del estado y el porvenir del capitalismo. Reflexiones desde una lectura de Marx. De la perspectiva histórica a la realidad de la política. Encontrado en: <http://www.espaciocritico.com/articulos/hlm-a01.htm>

MCNALLY, David. Political Economy and the Rise of Capitalism: A Reinterpretation. Berkeley, Calif: University of California Press, 1994. Pag.102 Encontrado en: <http://ark.cdlib.org/ark:/13030/ft367nb2h4/>

PETTY, William, A Treatise of Taxes and Contributions. 1662 Chapter one. About the Publick Charges. Encontrado en: <http://socserv2.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/petty/taxes.txt>

PETTY, William Political Arithmetick, 1690. Chapter I. Encontrado en: <http://socserv2.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/petty/poliarith.html>

QUESNAY, Francois. Farmers. Citado en: McNally, David. Political Economy and the Rise of Capitalism: A Reinterpretation. Berkeley, Calif: University of California Press, 1994. Pag.102 Encontrado en: <http://ark.cdlib.org/ark:/13030/ft367nb2h4/>

TEORÍA POLÍTICA Y SOCIAL. Relación entre Sociedad Civil y Estado en Hegel y posterior inversión marxista. Encontrado en: <http://www.monografias.com/trabajos18/estado-hegel-marx/estado-hegel-marx.shtml>

VICENTE, Lorente José D. Decisiones de reestructuración organizativa en la gran empresa española durante la década de los noventa. Isabel Suárez González, Universidad de Salamanca. Julio de 2000. Encontrado en: [www3.uva.es/empresa/uploads/dt07\\_00.pdf](http://www3.uva.es/empresa/uploads/dt07_00.pdf)

FONPET Fondo Nacional de Pensiones para las Entidades Territoriales, Sobre el Marco General en el cual se desempeña el fondo y los procesos judiciales que han producido para su creación, toda esta información encontrada en el portal de Internet del FONPET:

[http://fonpet.computec.com.co/portal/page?\\_pageid=33,1&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://fonpet.computec.com.co/portal/page?_pageid=33,1&_dad=portal&_schema=PORTAL)

[Http://fonpet.computec.com.co/portal/page?\\_pageid=33,1&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://fonpet.computec.com.co/portal/page?_pageid=33,1&_dad=portal&_schema=PORTAL)

LEY 489 DE 1998. Encontrado en:

[http://www.superservicios.gov.co/siteSSPD/documentos/documentos\\_pub/31\\_26.pdf](http://www.superservicios.gov.co/siteSSPD/documentos/documentos_pub/31_26.pdf)

LEY 549 de 1999 Encontrado en:

[http://www.minhacienda.gov.co/pls/portal30/docs/PAGE/FONPET\\_PORTAL/MARCO\\_LEGAL/LEY%20549%20DE%201999.PDF](http://www.minhacienda.gov.co/pls/portal30/docs/PAGE/FONPET_PORTAL/MARCO_LEGAL/LEY%20549%20DE%201999.PDF)

## ANEXOS

## ANEXO 1

### UNIVERSIDAD DE NARIÑO FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS PROGRAMA DE ECONOMÍA

EVALUACIÓN DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN Y REACTIVACIÓN FISCAL Y ADMINISTRATIVA  
DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO: 1999-2006

ENCUESTA A FUNCIONARIOS VINCULADOS POR MÁS DE 15 AÑOS EN LA ADMINISTRACIÓN  
DEPARTAMENTAL

1. De acuerdo con su experiencia cual considera fue el principal factor que condujo a la crisis al Departamento de Nariño:

- a) Escasa Planificación
- b) Escaso Control de Recursos
- c) Falta de discrecionalidad en el Gasto
- d) No Sabe, No responde

2. La planeación en el Departamento de Nariño antes del año 2001 era:

- a) Nula, y sin compromiso por parte de los funcionarios
- b) Regular, se formulaban planes de muy corto plazo y sin obligatoriedad en su cumplimiento
- c) Buena, los funcionarios de todos los niveles establecían objetivos y metas para cumplirse en un periodo de tiempo determinado
- d) Excelente, a partir del cual los funcionarios tomaban sus decisiones de la administración departamental

3. La visión del Departamento de Nariño antes de la reforma administrativa consistía en:

- a) Ser un Departamento prospero que se sustente en la economía de la información y el conocimiento.
- b) Estar entre los Departamentos más competitivos de Colombia
- c) No existió una visión para el futuro del departamento debido principalmente a la escasa planeación y compromiso por parte de los funcionarios.
- d) No Sabe, No responde

4. Las actividades desempeñadas por el personal del Departamento de Nariño se realizaban por:

- a) Satisfacción para servir a la comunidad
- b) Ayuda al desarrollo del Departamento
- c) Sentido del deber y compromiso
- d) Obligatoriedad: Satisfacción de sus Necesidades Básicas.

5. Las funciones desempeñadas por los funcionarios dentro del Departamento de Nariño antes de la reforma administrativa y económica se realizaban:

- a) Fundamentadas en la planeación y claridad en el cumplimiento de metas y objetivos
- b) Con poca claridad en lo que se quería lograr y sin motivación para el cumplimiento de metas y objetivos
- c) Sin fundamentos de planeación y sin la necesidad de cumplir metas y objetivos.

6. Los indicadores de Gestión en el Departamento de Nariño antes de la Reforma administrativa:

- a) Nunca se hizo uso de ellos
- b) Se utilizaron en algunas ocasiones
- c) Siempre se utilizaron

7. El acogimiento del Departamento a la Ley 550 ha sido:

- a) Malo, porque expulsó mucha gente de la planta y incrementó el desempleo
- b) Regular, porque despidió a gente pero ahora se tienen mejores ingresos
- c) Buena, porque ha permitido un ajuste fiscal y la configuración de una planta acorde
- d) Excelente, porque permitió aumentar los ingresos, pagar a los funcionarios de manera puntal y reducir la deuda pública

8. El cumplimiento de la Ley 617 por parte del Departamento de Nariño contribuyó:

- a) A aumentar la responsabilidad fiscal y incrementar la inversión social
- b) A dar mayor atención a los funcionarios y posibilitar su pago oportuno
- c) A mantener al Departamento en la misma situación pero mejoró la condición de los funcionarios de la Gobernación del Departamento de Nariño.

9. La reforma administrativa de la Gobernación de Nariño condujo a:

- a) Configurar un planta jerárquica aunque eficiente
- b) Establecer una planta eficiente y horizontal
- c) Diseñar una planta que trabaje con objetivos y metas
- d) Conformar una planta reducida en número de trabajadores para que sea menos costosa

10. Después de realizada la reforma administrativa, la administración pública Departamental quedó:

- a) igual a la anterior sin metas ni objetivos que cumplir
- b) regular, donde se trabaja pero sin un horizonte definido
- c) mejor, conoce el propósito de su trabajo

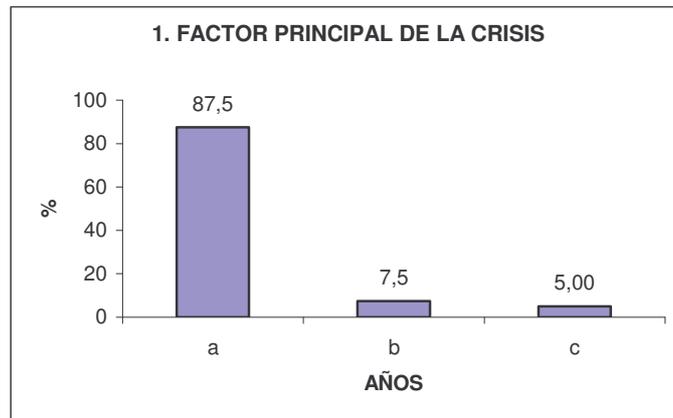
11. En cuanto a la parte fiscal, el mejor resultado que brindó la reforma económica y administrativa fue:

- a) La reducción de gastos y aumento en los ingresos
- b) El pago oportuno a empleados públicos y pensionados
- c) La reducción de la deuda pública
- d) La inversión social.

## ANEXO 2

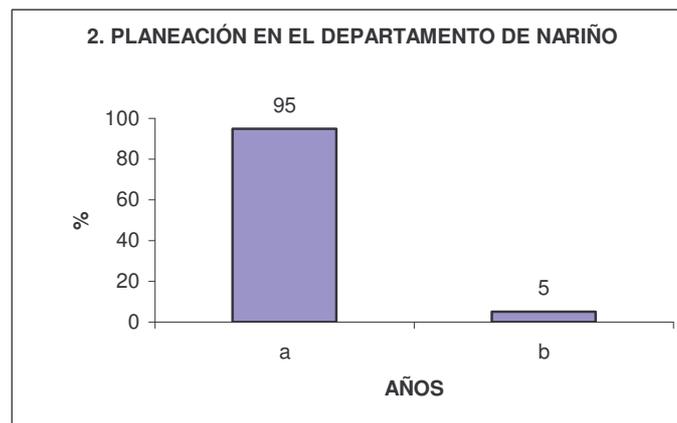
### TABULACIÓN DE ENCUESTAS

Gráfica 1



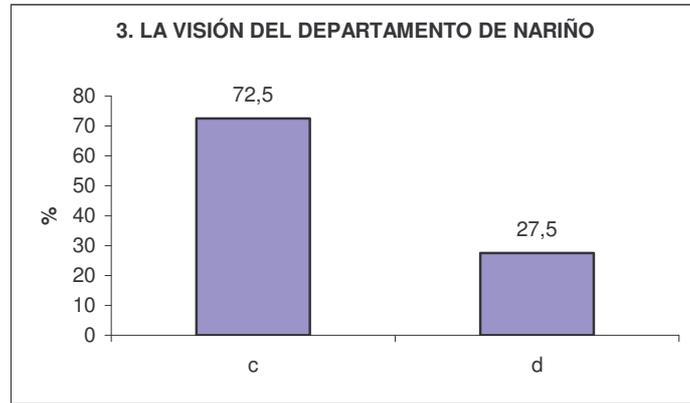
Fuente: Esta Investigación

Gráfica 2



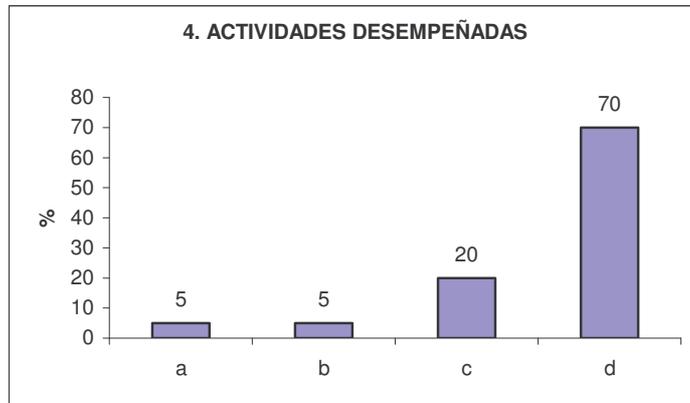
Fuente: Esta Investigación

Gráfica 3



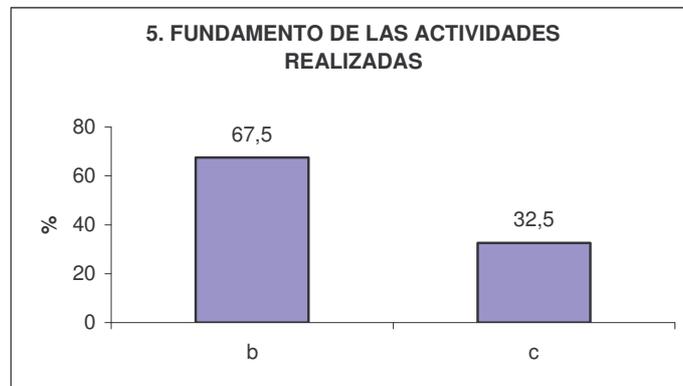
Fuente: Esta Investigación

Gráfica 4



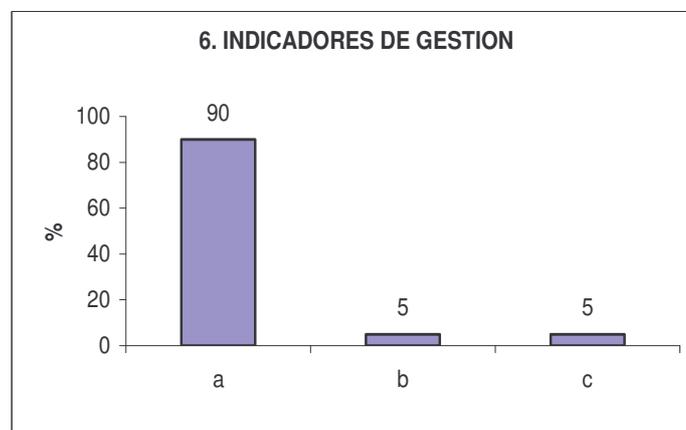
Fuente: Esta Investigación

Gráfica 5



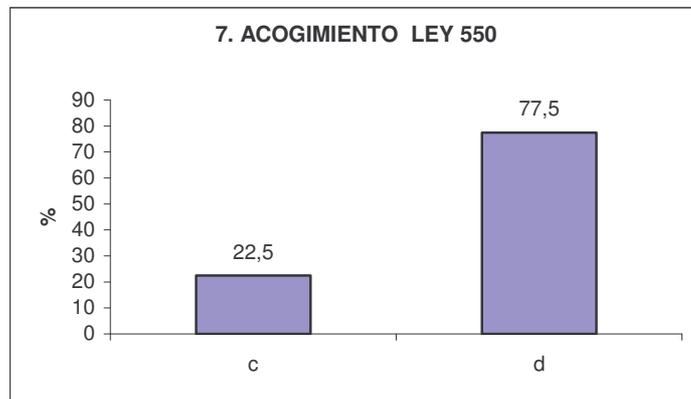
Fuente: Esta Investigación

Gráfica 6



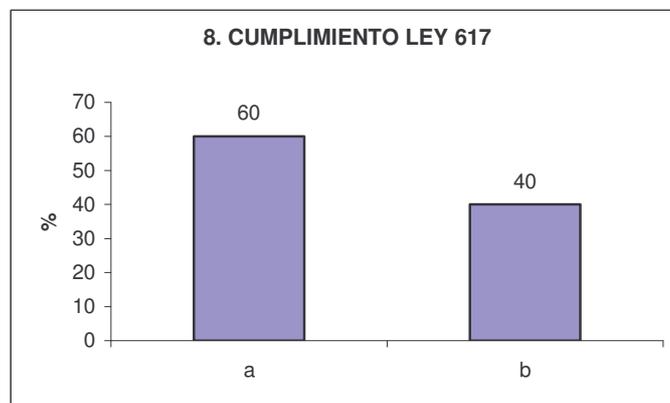
Fuente: Esta Investigación

Gráfica 7



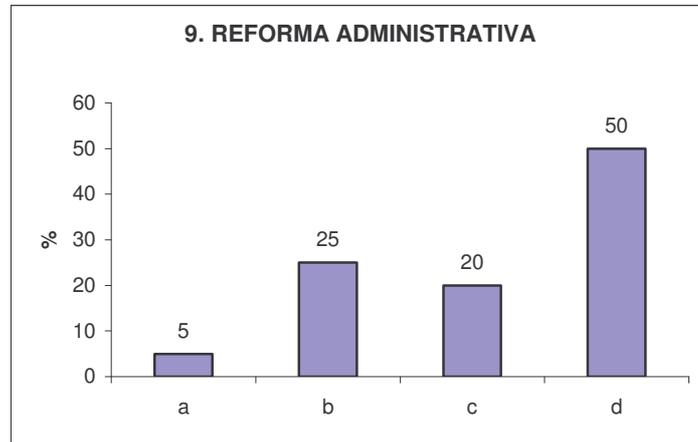
Fuente: Esta Investigación

Gráfica 8



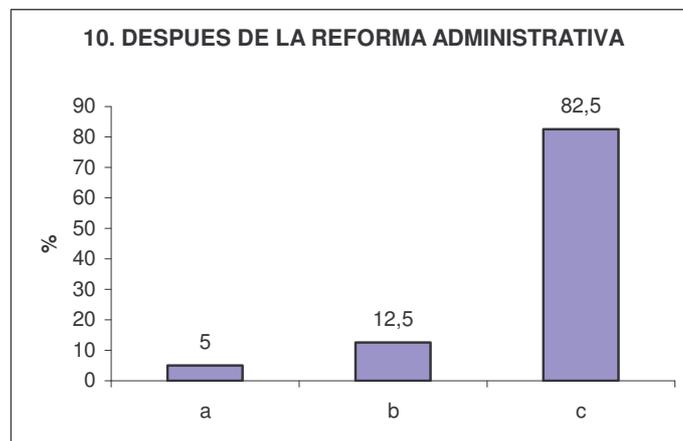
Fuente: Esta Investigación

Gráfica 9



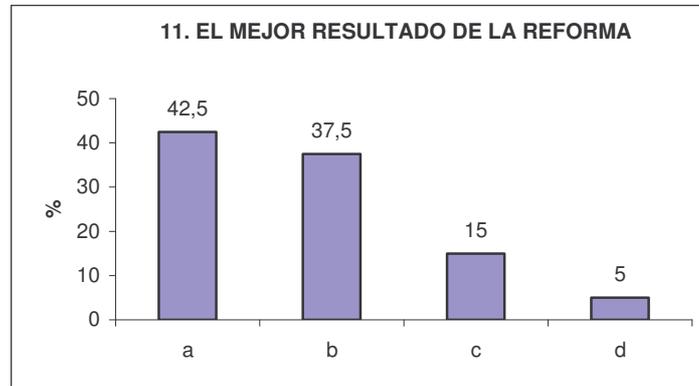
Fuente: Esta Investigación

Gráfica 10



Fuente: Esta Investigación

Gráfica 11



Fuente: Esta Investigación