

**ANÁLISIS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS
DE TUMACO 1997 – 2006**

**JAIME ALFREDO ARIAS CABEZAS
LEIDY OLEISA QUIÑONES CABEZAS**

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

**ANÁLISIS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS
DE TUMACO 1997 – 2006**

**JAIME ALFREDO ARIAS CABEZAS
LEIDY OLEISA QUIÑONES CABEZAS**

Asesor:

FRANCISCO JAVIER CRIOLLO

Presentado al Comité curricular

PROGRAMA DE ECONOMÍA

Trabajo de grado para optar al título de economista

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

2007

Nota de aceptación

Firma del jurado

Firma del jurado

San Juan de Pasto, julio de 2007

“Las ideas y conclusiones aportadas en el trabajo de grado son responsabilidad exclusiva del autor”

Artículo 1º del Acuerdo N° 324 de octubre 11 de 1966, emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

AGRADECIMIENTOS

De manera muy especial a EFRAÍN CABRERA ZAMUDIO, profesor de la Universidad de Nariño por su valiosa colaboración; de la misma manera al Dr. EDISON ORTIZ BENAVIDES, al Dr. FRANCISCO CRIOLLO asesor de este trabajo de grado, lo mismo a los profesores IGNACIO GARCÉS y HUGO NARVÁEZ, jurados del presente trabajo, a todos los funcionarios de Secretaría de Hacienda Municipal y Departamental, Contraloría Municipal y a todas aquellas personas que de una u otra manera contribuyeron al desarrollo de esta investigación.

Leidy Oleisa Quiñones Cabezas

DEDICADO A:

A Dios por ser mi acompañante y mi guía en este camino, brindándome la fortaleza y el valor para que a diario luchara por mis sueños.

A mi madre Leli Magdalena Cabezas por su amor, empeño, dedicación y comprensión en todo momento brindándome lo mejor para que me enfrentara a cualquier reto.

A mis hermanas especialmente a Maritza por estar siempre conmigo convirtiéndose en mi aliada, amiga y compañera dándome a entender que nací para cosas grandes, a Magda y Diana por estar ahí ofreciéndome su apoyo incondicional.

A mis demás familiares, amigos y de manera muy importante a mis tíos por ser ese soporte que no me permitió desfallecer sino por el contrario siempre estuvieron demostrándome su confianza y afecto para que yo escalara paso a paso hasta la cima.

Leidy Oleisa Quiñones Cabezas

AGRADECIMIENTOS

De manera muy especial a EFRAÍN CABRERA ZAMUDIO, profesor de la Universidad de Nariño por su valiosa colaboración; de la misma manera al Dr. EDISON ORTIZ BENAVIDES, al Dr. FRANCISCO CRIOLLO asesor de este trabajo de grado, lo mismo a los profesores IGNACIO GARCÉS y HUGO NARVÁEZ, jurados del presente trabajo, a todos los funcionarios de Secretaría de Hacienda Municipal y Departamental, Contraloría Municipal y a todas aquellas personas que de una u otra manera contribuyeron al desarrollo de esta investigación.

Jaime Alfredo arias cabezas

DEDICATORIA:

Dedico este trabajo de grado y el triunfo que lleva implícito:

A Dios, por estar siempre acompañándome en todo momento y guiándome por el buen camino, además de ser la fuerza que me levanta cada día para salir adelante;

A mis padres, Omar Arias Medina y de manera muy especial a mi excelentísima madre Feliza Margota Cabezas Benítez por su amor, confianza, esfuerzo y apoyo incondicional.

A mi hijo, Juan Sebastián Arias Vivas por ser la alegría más grande de mi vida, fuerza y motivación para salir adelante.

A Yolima Vivas, por compartir conmigo aquellos instantes en que he necesitado todo el amor y comprensión de una compañera.

A mis hermanos, Omar Augusto Arias Cabezas, Ketty Agdalia Benítez Cabezas, Jessy Catherine Benítez Cabezas por estar siempre dispuestos a que cuente con ellos cuando lo necesite.

A mis familiares, amigos y demás personas que de una u otra forma ayudaron a que mi sueño se convirtiera en realidad.

Jaime Alfredo Arias Cabezas

TABLA DE CONTENIDO

	INTRODUCCIÓN	20
1.	MARCO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN	22
1.1.	PROBLEMA A INVESTIGAR	22
1.2.	DIAGNOSTICO DEL PROBLEMA	22
1.3.	FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	24
1.3.1.	Pregunta general	24
1.3.2.	Preguntas específicas	24
1.4.	JUSTIFICACIÓN	24
1.5.	OBJETIVOS	25
1.5.1.	Objetivo General	25
1.5.2.	Objetivos específicos	25
1.6.	MARCO REFERENCIAL	26
1.6.1.	MARCO TEÓRICO	26
1.6.2.	El Estado	26
1.6.3.	Las finanzas públicas según la visión clásica	26
1.6.4.	Las finanzas Públicas según la visión intervencionista	27
1.6.5.	Las finanzas públicas según la visión neoliberal	27
1.6.6.	Descentralización	28
1.6.7.	La fiscalización	28
1.6.8.	Cientelismo	29
1.7.	MARCO CONCEPTUAL	30
1.8.	MARCO CONTEXTUAL	32
1.9.	MARCO LEGAL	33
1.10.	PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO	37
2.	PRESUPUESTO HERRAMIENTA FUNDAMENTAL PARA LAS FINANZAS PÚBLICAS	39
2.1.	CONCEPTO DE PRESUPUESTO	39
2.2.	IMPORTANCIA DEL PRESUPUESTO	39

2.3.	EL PRESUPUESTO INSTRUMENTO DE ADMINISTRACIÓN LOCAL	40
2.4.	EL PRESUPUESTO INSTRUMENTO ECONÓMICO	40
2.5.	EL PRESUPUESTO INSTRUMENTO DE PLANEACIÓN	41
2.6.	PRINCIPIOS PRESUPUESTALES	41
2.6.1.	Principio de Planificación	42
2.6.2.	Principio de anualidad	42
2.6.3.	Principio de Universalidad	42
2.6.4.	Principio de equilibrio presupuestal	43
2.6.5.	Principio de Unidad de caja	43
2.6.6.	Principio de programación integral	43
2.6.7.	Principio de Inembargabilidad	43
2.6.8.	Principio de especialización	44
2.7.	ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTADO	44
2.7.1.	Programación	44
2.7.2.	Presentación	45
2.7.3.	Aprobación	45
2.7.4.	Ejecución del presupuesto	46
2.7.5.	Control fiscal	46
2.8.	ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL	46
2.8.1.	Presupuesto de rentas y recursos de capital	46
4.8.2.	Presupuesto de gastos e inversión	50
4.8.3.	Disposiciones generales	51
2.9.	INCIDENCIA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN LAS FINANZAS PÚBLICAS	53
2.9.1.	Generalidades	53
2.9.2.	Descentralización política	54
2.9.3.	Descentralización fiscal	55
2.9.4.	Descentralización administrativa	56
2.9.5.	Dificultades del proceso de descentralización	57

3.	COMPORTAMIENTO DE LOS PRESUPUESTOS PROGRAMADOS Y EJECUTADOS DEL MUNICIPIO DE TUMACO	59
3.1.	NIVEL DE PROGRAMACIÓN DE LOS INGRESOS	64
3.1.1.	Nivel de programación de los gastos	68
3.2.	INGRESOS EJECUTADOS	75
3.2.1.	Nivel de ejecución de gastos	82
3.3.	INGRESOS PROGRAMADOS VS. INGRESOS EJECUTADOS	85
3.3.1.	Gastos programados Vs. Gastos ejecutados	87
3.4.	INGRESOS EJECUTADOS VS. GASTOS EJECUTADOS	89
3.5.	INGRESOS TRIBUTARIOS O PROPIOS DEL MUNICIPIO DE TUMACO	92
3.6.	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	94
3.7	INVERSIÓN SOCIAL	98
4.	INCIDENCIA DE LA LEY 550 EN LAS FINANZAS PÚBLICAS	99
4.1.	ORDEN DE PAGOS	99
4.1.1	Pago de obligaciones laborales	99
4.1.2.	Pago de Obligaciones a entidades públicas e instituciones de seguridad social	100
4.1.3.	Pago de obligaciones con entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria	100
4.1.4.	Pago de obligaciones de los demás acreedores	101
4.2	OBLIGACIONES DE LOS DIFERENTES ENTES	101
4.2.1.	Municipio	101
4.2.2.	Comité de Vigilancia	103
4.2.3.	Acreedores	104
4.2.4.	Fiduciaria Banco Popular	104
4.3.	DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PARA PAGO DE LA LEY 550/99	105
4.4.	TOTAL PASIVOS ACUMULADOS Y SANEADOS	105

5.	OPINIONES DE LA COMUNIDAD RESPECTO A LAS FINANZAS PÚBLICAS	108
5.1.	DATOS GENERALES	108
5.2.	RELACIONADO CON LAS FINANZAS PÚBLICAS	110
5.3.	RELACIONADO CON EL PRESUPUESTO	114
5.4.	RELACIONADO CON LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS	118
	CONCLUSIONES	121
	RECOMENDACIONES	123
	BIBLIOGRAFÍA	125
	ANEXOS	126

LISTA DE ANEXOS

ANEXO 1. Formato de entrevista	127
ANEXO 2. Formato de encuesta	128
ANEXO 3. Índice de Precios	130
ANEXO 4. Fotografías	131

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1.	Nivel de programación de los ingresos en el municipio de Tumaco: 1997 – 2006 (Pesos corrientes – miles de pesos)	60
Cuadro 2.	Nivel de programación de los ingresos en el municipio de Tumaco: 1997 – 2006 (Pesos constantes de 1996 – miles de pesos)	62
Cuadro 3.	Nivel de programación de gastos en el municipio de Tumaco: 1997 – 2006 (Pesos corrientes – Miles de pesos)	66
Cuadro 4.	Nivel de programación de los gastos en el municipio de Tumaco: 1997 – 2006 (Pesos constantes de 1996 – miles de pesos)	67
Cuadro 5.	Nivel de ejecución de ingresos en el municipio de Tumaco: 1997 – 2006 (Pesos corrientes – miles de pesos)	70
Cuadro 6.	Nivel de ejecución de ingresos en el municipio de Tumaco: 1997 – 2006 (Pesos constantes de 1996 – miles de pesos)	72
Cuadro 7.	Nivel de ejecución de gastos en el municipio de Tumaco: 1997 – 2006 (Pesos corrientes – miles de pesos)	78
Cuadro 8.	Nivel de ejecución de gastos en el municipio de Tumaco 1997 – 2006 (Pesos constantes de 1996 – miles de pesos)	80
Cuadro 9.	Ingresos programados Vs. Ingresos ejecutados en el municipio de Tumaco: 1997 – 2006 (Pesos constantes de 1996 – miles de pesos)	84
Cuadro 10.	Gastos programados Vs. Gastos ejecutados en el municipio de Tumaco: 1997 – 2006 (Pesos constantes de 1996 – miles de pesos)	86
Cuadro 11.	Ingresos ejecutados Vs. Gastos ejecutados en el municipio de Tumaco: 1997 – 2006 (Pesos constantes de 1996 – miles de pesos)	88

Cuadro 12.	Ingresos tributarios o propios del municipio de Tumaco: 1997 – 2006 (Pesos corrientes – miles de pesos)	90
Cuadro 13.	Ingresos tributarios o propios del municipio de Tumaco: 1997 – 2006 (Pesos constantes de 1996 – miles de pesos)	91
Cuadro 14.	Gastos de funcionamiento de Tumaco: 1997 – 2006 (Pesos corrientes – miles de pesos)	93
Cuadro 15.	Gastos de funcionamiento de Tumaco: 1997 – 2006 (Pesos constantes de 1996 – miles de pesos)	93
Cuadro 16.	Inversión social en el municipio de Tumaco: 1997 – 2006 (Pesos corrientes – miles de pesos)	95
Cuadro 17.	Inversión social en el municipio de Tumaco: 1997 – 2006 (Pesos constantes de 1996 – miles de pesos)	96
Cuadro 18.	Deuda total (A pesos corrientes – miles de pesos)	105
Cuadro 19.	Deudas saneadas (A pesos corrientes – miles de pesos)	105
Cuadro 20.	Estado actual de la deuda (A pesos corrientes – miles de pesos)	106
Cuadro 21.	Sexo del personal encuestado	108
Cuadro 22.	Nivel educativo de la población encuestada	108
Cuadro 23.	Estrato y edad del personal encuestado	109
Cuadro 24.	Ocupación de la población encuestada	110
Cuadro 25.	Conocimiento de las finanzas públicas	110
Cuadro 26.	Conocimiento del objeto de las finanzas públicas	111
Cuadro 27.	Opinión de las finanzas públicas con respecto al desarrollo socio económico de Tumaco.	111
Cuadro 28.	En qué condiciones se encuentran las finanzas públicas	113
Cuadro 29.	Futuro de las finanzas públicas	113
Cuadro 30.	Aspectos que mejorarían las finanzas públicas	114
Cuadro 31.	Conocimiento del presupuesto	114
Cuadro 32.	Conocimiento del objeto del presupuesto	115
Cuadro 33.	Conocimiento del presupuesto ejecutado	115

Cuadro 34.	Conocimiento del presupuesto planeado	115
Cuadro 35.	Conocimiento de la estructura del presupuesto	116
Cuadro 36.	Participación en la elaboración del presupuesto del municipio	116
Cuadro 37.	Pago de impuestos en el municipio de Tumaco	117
Cuadro 38.	Opinión de la distribución del presupuesto	117
Cuadro 39.	Opinión de la ejecución del presupuesto	117
Cuadro 40.	Impacto del Gobierno Nacional en las finanzas públicas de Tumaco	118
Cuadro 41.	Impacto del Gobierno Departamental en las finanzas públicas de Tumaco	119
Cuadro 42.	Impacto del Gobierno Municipal en las finanzas públicas del municipio de Tumaco	119
Cuadro 43.	Opinión de la no existencia de la Contraloría Municipal	120

LISTA DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Ingresos tributarios Vs. Ingresos no tributarios	74
Gráfica 2. Tendencia de las transferencias	74
Gráfica 3. Ingresos a pesos corrientes y constantes	75
Gráfica 4. Ingresos programados Vs. Ingresos Ejecutados	84
Gráfica 5. Gastos programados Vs. Gastos ejecutados	87
Gráfica 6. Ingresos ejecutados Vs. Gastos ejecutados	88
Gráfica 7. Ingresos tributarios	91
Gráfica 8. Gastos de funcionamiento	94
Gráfica 9. Inversión social	97
Gráfica 10. Opinión de desarrollo socioeconómico	112

RESUMEN

Las finanzas públicas del municipio de San Andrés de Tumaco han venido adoleciendo de un sinnúmero de dificultades relacionadas principalmente por la deficiente administración pública; por tanto en este trabajo se realizó un estudio sobre el estado en que se encuentran las finanzas públicas (1997 – 2006) con el objeto de determinar las principales causas en materia administrativa y financiera que aquejan a este municipio, lo cual permitió plantear posibles soluciones para corregir errores del pasado y mejorar el presente, con miras al futuro.

Teniendo en cuenta lo anterior durante el período de estudio (1997 – 2006) se concluye que la administración municipal carece de una organización administrativa y una adecuada planeación. A esto se le suma en alto grado de dependencia que tiene el municipio con respecto al Estado central, producto de la deficiencia en el recaudo de los ingresos propios.

Se debe tener en cuenta que entre los ingresos tributarios el que más aporta es la sobretasa a la gasolina, representando el 58.7% cabe destacar que el total de los ingresos, año tras año, han aumentado pero estos son insuficientes ante tantas necesidades básicas insatisfechas. Todo lo anterior se ve reflejado en los presupuestos programados y ejecutados siendo notable la sobrevaloración y subestimación de los ingresos y egresos creando falsas expectativas en el ambiente económico, político y social.

Gran parte de los ingresos destinados para inversión social en el municipio de Tumaco se han visto reducidos en los últimos tres años debido a la adopción de la ley 550/99, acogida como solución para el pago de la deuda contraída por el municipio con sus acreedores reduciendo por un periodo determinado obras en materia de educación, salud, acueducto, alcantarillado, etc., que requiere con más urgencia la comunidad, lo cual conlleva a obstaculizar el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

La insuficiente generación de recursos propios entre otros no ha permitido que el proceso de descentralización se lleve en forma adecuada, dándose simplemente una delegación de funciones. Finalmente es preocupante la falta de conocimientos que la población tumaqueña tiene acerca de las finanzas públicas por ende de su presupuesto.

ABSTRACT

The public finances of the municipality of San Andrés de Tumaco have come suffering from an endless number of difficulties related mainly by the deficient public administration; therefore in this work a study was made on the state in which are the public finances (1997 - 2006) with the intention of determining the main causes in administrative matter and financial that aquejan to this municipality, which allowed to raise possible solutions to correct errors of the past and improving the present, with a view to the future.

Considering the previous thing during the period of study (1997 - 2006) one concludes that the municipal administration lacks an administrative organization and a suitable planning. To this it is added to him in the extreme of dependency that has the municipality with respect to the central State, product of the deficiency in the collection of the own income.

One is due to consider that between the tributary income the one that contribute more is the over-percentage to the gasoline, representing the 58,7% is possible to emphasize that the total of the income, year after year, have increased but these are insufficient before so many basic necessities insatisfechas. All the previous one is reflected in the budgets programmed and executed being remarkable the overvaluation and underestimation of the income and debits creating false expectations in the economic, political and social atmosphere.

Great part of the income destined for social investment in the municipality of Tumaco has been in the last reduced three years due to the adoption of law 550/99, welcomed as solution for the payment of the debt contracts by the municipality with its creditors reducing by a certain period works in the matter of education, health, aqueduct, sewage system, etc., that requires with more urgency the community, which entails to prevent the improvement of the quality of life of the population.

The insufficient generation of own resources among others has not allowed that the decentralization process takes in suitable form, occurring simply a delegation of functions. Finally the lack of knowledge is worrisome that the population tumaqueña has about the public finances therefore of their budget.

INTRODUCCIÓN

En el municipio de San Andrés de Tumaco, la historia ha demostrado de manera recurrente una deficiencia en sus finanzas públicas; ya sea por concepto de impuestos o por la corrupción administrativa. Todo esto ha llevado a que el municipio presente un bajo desarrollo en sectores sociales como es la salud, educación, saneamiento básico, etc.

Esta investigación parte de un análisis de los ingresos y egresos programados y ejecutados en el período 1997 — 2006 del municipio, con el objeto de realizar un estudio detallado, que ayude a formular posibles recomendaciones a la administración municipal actual y a las futuras.

Las finanzas públicas tienen una influencia directa sobre la economía, fundamentándose en un sistema que pretende advertir y corregir las extralimitaciones del poder público. Es decir ya no se trata únicamente de que el estado administre los recursos eficientemente para atender las necesidades mas apremiantes requeridas por la comunidad, sino que su acción se proyecte mas halla entrando a regular la economía tanto en periodos de auge como de crisis, originando un manejo mas adecuado de los recursos que le permitan estimular de una manera mas dinámica a todos los sectores de la economía, con el fin de buscar un desarrollo integral para toda la comunidad.

De tal manera, con la presente investigación intitulada “análisis de las finanzas públicas del municipio de Tumaco 1997 – 2006” abordo la problemática que presentan las finanzas en este municipio. De esta manera, el estudio abarcó en el numeral 1 un aporte teórico la cual brindó una serie de conceptos importantes que lograron una mayor profundidad del tema a tratar.

Posteriormente en el numeral 2 se abordó todo lo relacionado al presupuesto como herramienta fundamental para comprender las finanzas públicas, sujeto a las normas reglamentadas en el nuevo estatuto orgánico del presupuesto, el cual presenta cambios de importancia en el manejo presupuestal; de la misma forma se tomó el proceso de descentralización, tanto política, administrativa y fiscal, haciendo énfasis en la incidencia que han tenido en las finanzas públicas del municipio.

Lo anterior, sentó las bases suficientes para entrar de lleno al análisis del numeral III referente al comportamiento de los presupuestos programados y ejecutados cuyo objetivo fundamental es descubrir la real situación de las finanzas públicas del municipio desde el punto de vista presupuestal. Consecutivamente en el numeral 4, se analizó la incidencia de la ley 550 en las finanzas públicas de acuerdo al proceso de reestructuración de pasivos el cual afecta la inversión social.

Una vez realizado el análisis correspondiente a las finanzas públicas del municipio en estudio, es decir todo lo referente a su presupuesto, se hace necesario el numeral 5, que incluye la opinión de la comunidad respecto al tema, lo que brindo información que fue comparada con los resultados obtenidos en las investigación, finalmente se presentan las conclusiones y recomendaciones respectivas las cuales ayudaron a dar una visión mas exacta de los resultados obtenidos.

1. MARCO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN

1.1. PROBLEMA A INVESTIGAR

El municipio de san Andrés de Tumaco, se ha caracterizado por tener una deficiente administración, que se refleja en sus finanzas publicas; creada por fenómenos sociales e institucionales como son la corrupción, desorden administrativo y la manipulación de programas de recaudos; caracterizándose por ser un problema cultural lo cual conlleva a que el municipio presente un bajo nivel en la calidad de vida de los habitantes, acompañado de situaciones de pobreza, atraso, desempleo, desigualdad, entre otros.

Ante esta problemática propia de la gran mayoría de los municipios de Colombia, entre los que se encuentra Tumaco, el gobierno nacional se ve abocado a adoptar el proceso de descentralización como una solución, brindando mayor autonomía a los municipios con el firme propósito de que sean ellos los encargados de fomentar su propio desarrollo y por tanto, dar solución a sus necesidades con mayor responsabilidad y eficacia.

Pero es evidente que lo único que se ha dado es simplemente una delegación de funciones; de igual forma el gobierno local adoptó alternativas de reestructuración de pasivos considerado por la norma (ley 550/99).

1.2. DIAGNOSTICO DEL PROBLEMA

En el municipio de San Andrés de Tumaco se presenta problemas como: deficiencia administrativa pública, corrupción, gasto excesivo, políticas inadecuadas.

Cabe resaltar que el gasto público debe ser un instrumento de justicia y equidad social, es decir debe canalizarse de una manera racional, eficiente y a la vez ser provechosa para toda la comunidad. Sin embargo los escasos ingresos que perciben la gran mayoría de los municipios del país se constituyen en un obstáculo para desarrollar eficiencia en las diferentes funciones y programas que se propone desarrollar el gobierno local.

Esto debido a que no existen criterios técnicos para manejar y administrar de una forma adecuada los recursos municipales. La inexistencia de sistemas eficientes y ágiles de control fiscal, la existencia de un sistema de administración de personal guiado por criterios políticos – partidistas, la carencia de métodos técnicos racionales en el manejo de recursos financieros como son el presupuesto, tesorería, contabilidad y sobretodo la carencia de una planeación económica

social y administrativa son solamente algunas de las múltiples fallas de carácter técnico que contribuyen al manejo irracional de las finanzas publicas en todos los niveles de organización del estado y especial el municipal; constituyéndose en una vena rota por la que se desangran las finanzas municipales.

A pesar de que el gobierno local ha tratado de mejorar esta situación, a través del tiempo los esfuerzos no han sido suficientes para contrarrestar la problemática, por ende se ve con preocupación la falta de conocimientos integrales para el adecuado manejo de los recursos presupuestales, contratación administrativa y manejo de personal entre otros, al punto de encontrar dependencias que no tienen conocimiento adecuados, al respecto como: Secretaría de Planeación, Secretaría de Hacienda, jefe de presupuesto, Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, Secretaría de Gobierno; afectando de manera directa su funcionamiento, el cual debe estar siempre enmarcado dentro de la normatividad vigente. Por consiguiente, es notoria la falta de competitividad y compromiso de los funcionarios con sus cargos, una inaceptable falta de entrega hacia el municipio, con una concepción errónea de que todo el mundo puede hacer lo que quiera porque es ya popular la desagradable frase “aquí nunca pasa nada”.

De esta manera, este trabajo se torna complejo, no por la cantidad sino por las inconsistencias que se presentan en la información reportada, “cuando se reporta”, ya que a veces ni siquiera esto sucede, por lo que se ha tenido que acudir a mecanismos de presión como los procesos administrativos y sancionatorios por instituciones superiores como la Contraloría Departamental, que merecen todo el respeto que la constitución nacional y las leyes le han otorgado.

Es evidente que el alto grado de corrupción administrativa hizo que el municipio descendiera de la segunda a la cuarta categoría, haciendo desaparecer la contraloría municipal. La cual existió hasta el año 2002, haciendo parte de la contraloría departamental. Pero la comunidad en general debe percatarse que sin contraloría la corrupción de este país sería mayor, además, el supuesto ahorro que se origina al suprimirla puede convertirse en un mayor gasto pues el control fiscal en manos de entidades privadas tendría costos mayores que el actual sistema que lógicamente necesita de cambios estructurales. A esto se suma la importancia que adquiere la participación ciudadana, sin embargo, en este campo ha sido muy poco el aporte que la comunidad a hecho para un efectivo control fiscal.

1.3. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

1.3.1. Pregunta general

- ¿Cuál ha sido el comportamiento de las finanzas públicas del municipio de San Andrés de Tumaco con base a sus presupuestos programados y ejecutados como determinantes del desarrollo económico y social?

1.3.2. Preguntas específicas

- ¿El proceso de descentralización ha contribuido a mejorar las finanzas públicas en el municipio de San Andrés de Tumaco?
- ¿Cuál ha sido el comportamiento de los presupuestos programados y ejecutados del municipio de San Andrés de Tumaco periodo 1997 – 2006?
- ¿La ley 550, Como acuerdo de reestructuración de pasivos, es favorable para las finanzas públicas del municipio de San Andrés de Tumaco?
- ¿Qué conocimientos tiene la comunidad del casco urbano del municipio de San Andrés de Tumaco respecto a las finanzas públicas?
- ¿Cómo se puede mejorar la situación presupuestal actual?

1.4. JUSTIFICACIÓN:

Para nadie es un secreto que las finanzas públicas de la gran mayoría de los municipios de Colombia han venido adoleciendo de un sinnúmero de dificultades relacionadas principalmente con la deficiente administración pública local, y en este caso el municipio de San Andrés de Tumaco no es la excepción, debido a que las medidas utilizadas por el gobierno departamental y central usualmente son mecanismos que resuelven metas de muy corto plazo y se han descuidado en implementar mecanismos certeros y consistentes en el largo plazo.

Por ello, este análisis permite brindar una mayor comprensión sobre la forma en que viene operando la administración municipal en materia financiera; por tal razón, el desarrollo de la investigación sirvió de ayuda y apoyo al municipio, como a todas las personas que directa o indirectamente están vinculadas a su proceso administrativo y financiero, con el objetivo de formular posibles alternativas de mejoramiento; que permitan corregir errores del pasado y mejorar el presente con miras al futuro.

1.5. OBJETIVOS

1.5.1. Objetivo general: Efectuar un análisis de las finanzas públicas en el municipio de San Andrés de Tumaco con base a sus presupuestos programados y ejecutados con el propósito de determinar el comportamiento que estas han venido reflejando durante el período 1997 — 2006. Para evaluar la incidencia que ellas han tenido en el desarrollo económico y social de la región.

1.5.2. Objetivos específicos

- Identificar la incidencia del proceso de descentralización en las finanzas públicas del municipio de San Andrés de Tumaco.
- Conocer el comportamiento de los presupuestos programados y ejecutados del municipio de San Andrés de Tumaco periodo 1997 – 2006.
- Determinar qué efectos ha tenido la acogida de la ley 550 dentro de las finanzas públicas del municipio.
- Establecer en el área urbana de Tumaco algunas opiniones de la comunidad referentes a las finanzas públicas municipales.
- Identificar algunas alternativas de mejoramiento para el manejo presupuestal de San Andrés de Tumaco.

1.6. MARCO REFERENCIAL

1.6.1 MARCO TEÓRICO

1.6.2 El Estado. El hombre, en la búsqueda de satisfacer sus necesidades básicas, se vió en la necesidad de organizarse, dando origen al surgimiento de las urbes y por ende la creación de instituciones políticas, entre ellas el Estado como ente político de un país con plena personalidad jurídica y con poder soberano ha sufrido varias metamorfosis entre las cuales se destacan las siguientes:

Estado “Gendarme” (XV — XVIII); cuya finalidad era la ausencia de intervención en la economía y su única función consistía en defender la justicia y la soberanía del país para el beneficio de todos, Estado Liberal (XVIII — XIX); este Estado se caracteriza por ser mínimo en términos de sus funciones que debe cumplir entre las cuales se destaca la garantía de la paz, el cobro de impuestos para la comunidad, aplicación de la justicia y hacerse cargo de aquellas obras que la empresa privada no está en la posibilidad de atender, Estado Benefactor (XX); Consistía en irrigar el mayor bienestar posible a la población en general, surge como consecuencia de la revolución bolchevique (1917), Estado Interventor (XX); Surge como resultado del pensamiento keynesiano adquiriendo un carácter dinámico e intervencionista, es decir, entra a regular aspectos económicos y sociales del país, Estado Mixto (XX); Este se basa más en la cooperación entre capital público y capital privado, Estado Neoliberal (XXI); A partir de 1980 se retoman las ideas liberales o, lo que es lo mismo, la necesidad de modernizar las estructuras del Estado para evitar la anarquía que había surgido en muchos países en vía de desarrollo donde la sociedad civil no contaba con un Estado fuerte en materia de regulación económica.

1.6.3 Las finanzas públicas según la visión clásica. Los economistas clásicos se fundamentan en las “leyes naturales” limitando su estudio a lo fáctico y a lo probable, era la época del “librecambismo” en el cual el Estado se limitaba a la administración de justicia, a la conservación de la seguridad y a las más elementales necesidades básicas de la sociedad, actividades todas que eran consideradas improductivas y como tal, deberían ser reducidas al campo estrictamente necesario. La libertad individual se convirtió en la vértebra fundamental de la economía que junto con la utilidad y eficiencia se convirtieron en principios fundamentales del conocimiento económico para dar bienestar a la colectividad. En el medio colombiano, estas ideas tuvieron amplia acogida y fue así como en 1847 se promulgaba la idea de conceder libertad a la agricultura, la minería, la manufactura y el comercio suprimiendo barreras arancelarias y demás obstáculos.

1.6.4 Las finanzas públicas según la visión intervencionista¹. Esto sucede desde mediados del siglo XIX cuando se cuestionaron las premisas del equilibrio automático de la economía y se dudó de la eficiencia de las reglas de los mercados en materia de asignación de recursos sociales. Cambiaron los objetivos del “dejar hacer — dejar pasar” cuando en la comuna de Paris en 1848 surgieron propuestas teóricas que llevaron un replanteamiento de la naturaleza del Estado y su papel en el desarrollo económico.

Se miró al Estado, no como un contrato entre individuos libres, sino como resultado de relaciones interdependientes que tienen obligaciones recíprocas y necesidades afines, de alguna forma se llegó a concluir que el Estado es instrumento de dominación que actúa en función de los intereses de unas clases sociales y que como tal regula el cómo, el por qué y el para quien de la producción económica.

El Estado tiene la obligación de crear las condiciones para que los individuos cumplan sus deberes sociales y como tal debe intervenir en lo social y en lo político con criterio económico y de servicios. Debe intensificar su accionar en la educación, generación de empleo productivo y seguridad social planteando en la mayoría de las constituciones del mundo que la propiedad lleva implícita una función social que crea obligaciones.

Las finanzas públicas tuvieron que esperar la aparición del modelo keynesiano en los años 30's para corregir ideas de la “mano invisible” que aseguraba el equilibrio automático de la economía a través del fomento e impulso a la demanda agregada para crear empleo que genera renta a través de inversiones. Los gobiernos adoptaron políticas de endeudamiento público y déficit fiscal para afrontar el nuevo reto económico de dar garantías generales.

1.6.5 Las finanzas públicas según la visión neoliberal. A finales de los años 70's, en la economía mundial coexistió la presencia de inflación, recesión, inestabilidad monetaria, alzas del petróleo y la situación de países desarrollados los cuales después de la relativa apertura volvían a ensayar los criterios del proteccionismo. Se modificó el marco de las finanzas públicas, ya que el problema keynesiano de reactivación impulsando la demanda agregada pasó a segundo plano, apareciendo en su lugar la elevación de la productividad y el control de la inflación como la mayor preocupación de los gobiernos.

La recomendación para lograr estos propósitos fue la de regular el crecimiento monetario, suprimir el déficit fiscal, eliminar los subsidios, disminuir los impuestos directos, reducir la intervención estatal, respetar las reglas del mercado y de la competencia, abandonar las políticas “paternalistas” que concedían seguridad y estabilidad en los empleos y en el ingreso a la clase trabajadora y ceder la prestación de los servicios de seguridad y asistencia social a manos de los particulares, o al menos que fuera compartida entre el Estado y los entes privados.

¹ JIMÉNEZ, Gonzalo. Finanzas intergubernamentales. ESAP; Regional Nariño y Putumayo.

Los criterios neoliberales se pueden sintetizar de la siguiente manera: es necesario eliminar las garantías artificiales del empleo de servicios básicos y de nivel de vida. Para lograr este cometido nada mejor que volver a las reglas del mercado, donde los particulares paguen los costos reales de cada servicio ofrecido, el desempleo sirva de estímulo a la imaginación creadora, se respete el enriquecimiento como premio al trabajo y las fuentes de ahorro e inversión; que los precios sirvan de filtro al consumo; que el Estado concentre sus gastos en actividades productivas y competitivas; que se reduzca el nivel de tributación y que se exima parcialmente de impuestos a las empresas privadas.

1.6.6 Descentralización. La revitalización de las instituciones públicas debe comenzar por acercar el Estado a los ciudadanos, y eso significa una mayor descentralización del poder y los recursos del Estado. La descentralización responde a la doble pregunta de cómo hacer más legítimo un gobierno y más eficiente su sector público. La clave del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática a nivel municipal está en la participación política y fiscal de los ciudadanos en la gestión pública de sus comunidades. De esta manera, la negociación interna entre ellos sobre sus prioridades y necesidades colectivas los convierte en factores de estabilización y moderadores de sus propias expectativas (Wiesner 1997), Pero no toda descentralización conduce a una mayor eficiencia. Ella depende del origen del financiamiento del gasto público local, del grado de autonomía y de la estrategia de descentralización.

El modelo fiscal adoptado en Colombia se puede caracterizar como uno que enfatiza la profundización de la descentralización de las finanzas públicas (especialmente en materia de educación y salud), Esta función se ha intentado desarrollar en un marco híbrido entre el modelo de agente y principal (prioridades nacionales con ejecutorías locales) y el de escogencia local (prioridades fijas localmente, pero con responsabilidad de generar los recursos ahí mismo).

No es extraño, entonces, que los desarrollos a la constitución en lo que se refiere a la asignación de competencia a los entes territoriales establezcan la paradójica prelación de lo sectorial sobre lo territorial, configurando un cuadro en el cual podría decirse que la transferencia de competencia de la nación a entidades territoriales es una modalidad de “delegación de funciones”². Que una acción clara de fortalecimiento a estos entes para que respondan adecuadamente a la demanda ciudadana en jurisdicción. Es preciso mencionar que existe consenso en señalar que uno de los problemas principales de la descentralización territorial es la duplicidad en la distribución de responsabilidades.

1.6.7. La fiscalización. La fiscalización como herramienta de determinación se puede definir como el conjunto de tareas, acciones y medidas de la administración tendiente a compeler al contribuyente al cumplimiento íntegro, cabal y oportuno de sus obligaciones tributarias, ya sean ellas sustanciales, como el pago de la

² MORENO, Carlos. “Descentralización y política social en Colombia”, Revista Nómadas, Universidad Central, 1995, pág. 64

obligación, o simplemente formales, como la inscripción en el registro de contribuyentes, la presentación de informes, declaraciones, relaciones, comunicaciones, solicitud de autorizaciones o permisos, etc. Es en esencia una función activa de la administración tributaria, orienta a reducir los niveles de evasión.

Es claro que la evasión, la elusión y en general el incumplimiento de las obligaciones tributarias formales son una práctica generalizada y reflejan la falta de la cultura tributaria; la fiscalización se dirige principalmente a detectar este tipo de conducta mediante la investigación, en orden a obtener en principio, de forma voluntaria, el cumplimiento exacto de las obligaciones o la corrección de las declaraciones cuando se hubiere omitido su presentación en debida forma, o se hubiere detectado la existencia de inexactitudes.

1.6.8. Clientelismo. El clientelismo forma parte de la historia colombiana, la débil presencia del Estado y la consecuente ineficiencia de las instituciones de control en que se han apoyado los regímenes han influido en la pertinencia de este tipo de relaciones en la política, el clientelismo se convirtió en una relación fundamental para el funcionamiento del sistema político, la causa principal fue la incapacidad del estado para disminuir los conflictos en la sociedad.

Para el caso del clientelismo en Colombia se asume que es un problema generalizado en la sociedad, el clientelismo que se asume es el moderno clientelismo mercantil. Tradicionalmente se planteó que el clientelismo es una forma de intercambio interpersonal que implica una larga amistad instrumental en el cual un individuo de mas estatus socioeconómico (patrón) usa su propia influencia y recursos para proporcionar protección o - beneficios a una persona de menos estatus (cliente) y a su vez este corresponde al patrón al ofrecerle apoyo y asistencia general incluidos sus servicios personales³.

Lo que articula el clientelismo es la manera como se pone en funcionamiento las directrices que regulan las relaciones políticas de la sociedad.

Actualmente en San Andrés de Tumaco las relaciones de clientelismo muestran su funcionalidad en la situación de deficiencia institucional en la localidad. Las juntas de acción comunal sirvieron de apoyo al clientelismo donde el mismo les corta el desarrollo pleno de potencialidad, el atraso, la pobreza, el marginamiento social son fundamentales al clientelismo al hacerlo indefinidamente indispensables.

A la vez la debilidad de la institución local permite que el clientelismo se produzca a partir de sus necesidades y se legitime periódicamente por medio del sistema electoral; como parte del sistema político a mantenido su importancia y su capacidad de brindar credibilidad, a pesar de los problemas del clientelismo, como son las multiplicaciones de fraude y el atraso tecnológico a los mecanismos de rotación.

³ SCOTT, James. C. "Patrón cliente políticas" (Ángeles 1970)

1.7. MARCO CONCEPTUAL

- **Estado:** es una creación histórica de las sociedades que van pasando por distintos grados de desarrollo, nación o país que está constituido por instituciones, un territorio plenamente identificado y la existencia del monopolio sobre las normas.
- **Finanzas públicas:** es el estudio de la naturaleza, origen y destino de los recursos que posee el Estado, sus efectos sociales y la forma cómo se administran, a fin de que este cumpla los objetivos económicos y políticos que se propone lograr para el bienestar de toda la comunidad.
- **Presupuesto:** resumen sistemático y cifrado que recoge la previsión de los gastos, así como de los ingresos que se estiman van a ser necesarios para la realización de aquellos durante un período de tiempo determinado para una unidad económica.
- **Tributación:** transferencia de los ingresos de las personas hacia el Estado, definitiva, obligatoria y sin contraprestación alguna, sobre la propiedad y el consumo.
- **Economía:** ciencia que estudia la forma de asignar entre los individuos una serie de recursos, por lo general limitados, para la satisfacción de sus necesidades. Intenta resolver las cuestiones básicas de qué producir, cómo producirlo y para quien producirlo, distribución y consumo.
- **Gasto público:** compra de bienes y servicios por parte del sector público, incluye partidas como los gastos de defensa, la construcción de infraestructuras, los sueldos y los salarios.
- **Déficit fiscal:** cuando los gastos de las administraciones públicas superan a los ingresos para un período presupuestario determinado.
- **Superávit fiscal:** cuando los ingresos de las administraciones públicas superan a los gastos para un periodo presupuestario determinado.
- **Responsabilidad fiscal:** Obligación que tienen las personas responsables de manejar fondos o bienes del departamento, municipio o entidades descentralizadas, de responder sobre las pérdidas, mermas, o deterioros que resulten del uso o empleo indebido de los mismos y de las pérdidas provenientes de dolo o culpa en su custodia, recaudación o inversión.

- **Evasión fiscal:** es uno de los problemas más críticos que presenta el fisco nacional, ya que permite desfinanciar totalmente la gestión social, Por causa del no pago de impuestos de personas naturales y jurídicas.
- **Erario:** conjunto de recursos financieros pertenecientes a los ciudadanos de un país y custodiados por el Estado.
- **Eficiencia:** ordenamiento de los elementos del plan de formas que en su ejecución los recursos y los medios disponibles proporcionen el mejor aprovechamiento y optimo desempeño.
- **Eficacia:** capacidad y poder para lograr metas.
- **Empréstito:** prestamos que toma el estado, corporación o una empresa especialmente cuando esta representado por titulo negociables o al portador.
- **Ingresos corrientes:** son los que están constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los recursos de capital.
- **Ingresos tributarios:** Son las transferencias de ingresos desde las personas hacia el Estado definitiva, obligatoria y sin contraprestaciones, estas transferencias son de dos formas: sobre la propiedad (impuestos directos), sobre el consumo (impuestos indirectos).
- **Ingresos no tributarios:** fuentes diferentes a los impuestos.
- **Ingresos de capital:** características de los créditos internos y externos, contratos, desembolsos, cancelación de reservas, intereses, dividendos y donaciones.
- **Transferencia:** esta es unilateral, sin contraprestación alguna, ya que se realiza en una sola vía siendo positiva para quien recibe, la cual es ejecutada por lo general por el gobierno central.
- **Globalización:** Tendencia de los mercados y de las empresas a extenderse, alcanzando una dimensión mundial que sobrepasa las fronteras nacionales.
- **Corrupción:** En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.

1.8. MARCO CONTEXTUAL

El municipio de San Andrés de Tumaco cuenta actualmente con más de 162.604 habitantes; muestra un crecimiento poblacional cercano al 50% en menos de diez años, este crecimiento también es fruto de los flujos migratorios, de la riqueza y perspectiva de la región. La población se encuentra distribuida de la siguiente forma: en la capital del municipio con un promedio del 50.61% que es equivalente a 82.297 habitantes, el otro 49.39% equivale a 80.307 habitantes, los cuales están localizados en más de 375 centros poblados rurales dispersos a lo largo y ancho de las 380.000 hectáreas de extensión del municipio⁴.

Tumaco está identificado como “el centro del pulmón de la humanidad” y “pacífico biogeográfico” debido a que es una de las regiones más ricas del mundo en biodiversidad y pluviosidad en la producción de agua y oxígeno y en captura de carbono. Esta región es vital para el equilibrio del ecosistema universal según el fondo de protección del medio ambiente. Tumaco es considerado como punto geopolítico y estratégico para la ruta del comercio marítimo, terrestre y aéreo mundial. Además de ser multi-fronterizo con la república del Ecuador (vía terrestre y acuática) y por el mar con Sudamérica, Centroamérica, con Norteamérica y con el Asia en un futuro vía multimodal.

El municipio de San Andrés de Tumaco está conformado por las islas del Morro, Viciosa, la de Tumaco y sobre una área continental a partir del puente del Pindo con una extensión aproximadamente de 14 kilómetros de largo y en la parte más ancha del sector insular de menos de 1 kilómetro en la región. El modo de explotación económica predominante desde hace cientos de años es el de tipo extractivo o enclave. La estructura económica del municipio de Tumaco ha experimentado en los últimos años el tránsito de actividades económicas tradicionales, como la pesca artesanal, agricultura, hacia actividades que revisten mayor valor agregado en sus productos, tal es el caso de la agroindustria y la industria de alimentos marinos, actividades que, dado su nivel tecnológico, se constituyen en motores de progreso en la región.

Las otras actividades de la agricultura son de subsistencia puesto que se llevan a cabo en pequeñas parcelas y por la mayor parte de la población del municipio. La explotación de madera constituyó hasta finales de los 70's la principal actividad económica de la región, en años posteriores perdió importancia con el retiro de la actividad de importantes empresas, debido en parte, a problemas financieros y de mercados, no obstante, la industria de madera continúa siendo una fuente de empleo en la región, desarrollándose principalmente de una forma semiartesanal.

El sector comercial se constituye en una de las principales actividades del municipio; en la Cámara de Comercio de la ciudad, aparecen inscritos 7.000

⁴ DANE, 2003 – 2004

establecimientos comerciales, además, existe un significativo número de comerciantes informales.

Es conveniente aclarar que en San Andrés de Tumaco el 96.65% de las micro y pequeñas industrias se especializan en la fabricación de productos alimenticios donde dicha actividad está conformada por 21 empresas; 10 empresas se dedican a la fabricación de prendas de vestir, 16 empresas a la industria y productos de madera, y 12 empresas a la fabricación de productos metálicos, dando un total de 59 empresas.

A si mismo la estructura orgánica administrativa del municipio (ley 617) esta conformada por una planta global de cargos de 78 personas en la cual esta incluido el alcalde, secretarios, asesores, jefes de unidad, comisario, coordinadores, inspectores, profesionales universitarios, técnicos, bachilleres, auxiliares administrativos y agentes de transito.

1.9. MARCO LEGAL

Ley 38 de 1989. Estatuto Normativo del Presupuesto general de la nación, consagra el control financiero, económico y de evaluación de resultados, para lo cual determinó como objetivos la calificación de los resultados alcanzados según criterios de productividad y eficacia. Para este propósito las entidades del Estado deben suministrar los resultados físicos y financieros para presentar a consideración del Consejo Superior de política fiscal.

El estatuto Normativo del Presupuesto le asigna a la función de control importantes tareas a realizar, en ejercicio del control político, fiscal, económico, financiero, de evaluación de resultados y administración sobre las empresas industriales y comerciales del Estado y entidades privadas que manejen fondos públicos. Igualmente un control legal o de regularidad por parte de la procuraduría general de la nación.

La CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, como norma fundamental del Estado colombiano, que tiene que ver con todas las decisiones que afectan la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

El capítulo 2 del título y de la constitución contiene el código ético civil del agente público, al recoger los fundamentos normativos de la organización burocrática en su aspecto subjetivo: Las personas y su comportamiento. El estatuto básico de la función pública o del servicio civil se fundamenta en tres criterios axiales:

- La eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos que el estado asume, tras la búsqueda de óptimos resultados.

- La constitucionalización de un conjunto de derechos y garantías de orden laboral, auténticos derechos fundamentales de la persona que se desempeña como servidor público.
- Las garantías para el ciudadano frente al poder y obligatoriedad de la realización de los fines del Estado, sobre todos los cometidos de la política social.

Artículo 346. El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura.

Artículo 347. El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretende realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley de presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados, el presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiera perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente.

Artículo 349. Durante los tres primeros meses de cada legislatura, y estrictamente de acuerdo con las reglas de la Ley Orgánica, el Congreso discutirá y expedirá el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropriaciones. Los cómputos de las rentas, de los recursos del crédito y Los provenientes del balance del Tesoro, no podrán aumentarse por el Congreso sino con el concepto previo y favorable suscrito por el ministro del ramo.

Artículo 350. La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley. El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

Artículo 356. Modificado. Acto Legislativo 01 de 1993, Art. 2º. Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales. Determinará, así mismo, el situado fiscal, esto es, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los Distritos Especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, para la atención directa, o a través de los municipios, de los servicios que se les asignen. Los recursos del situado fiscal se destinarán a

financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños.

El situado fiscal aumentará anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado. Con este fin, se incorporarán a él, la retención del impuesto a las ventas y todos los demás recursos que la Nación transfiera directamente para cubrir gastos en los citados niveles de educación.

La ley fijará los plazos para la cesión de estos ingresos y el traslado de las correspondientes obligaciones, establecerá las condiciones en que cada departamento asumirá la atención de los mencionados servicios y podrá autorizar a los municipios para prestarlos directamente en forma individual o asociada. No se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.

Un quince por ciento del situado fiscal se distribuirá por partes iguales entre los departamentos, el Distrito Capital y los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla.

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. Cada cinco años la ley, a iniciativa de los miembros del Congreso, podrá revisar estos porcentajes de distribución.

Artículo 357. Modificado. Acto Legislativo 01 de 1995 Art. 10. Los municipios participarán en los ingresos corrientes de la Nación. La ley, a iniciativa del Gobierno, determinará el porcentaje mínimo de esa participación y definirá las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos. Para los efectos de esa participación, la ley determinará los resguardos indígenas que serán considerados como municipios.

Los recursos provenientes de esa participación serán distribuidos por la ley de conformidad con los siguientes criterios: sesenta por ciento (60%) en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de la población del respectivo municipio; el resto en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida, asignando en forma exclusiva un porcentaje de esa parte a los municipios menores de 50.000 habitantes.

La ley precisará el alcance, los criterios de distribución aquí previstos, y dispondrá que un porcentaje de estos ingresos se invierta en las zonas rurales. Cada cinco (5) años, la ley a iniciativa del Congreso, podrá revisar estos porcentajes de distribución.

Parágrafo. La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se incrementará, año por año, del catorce por ciento (14%) de 1993 hasta

alcanzar el veintidós por ciento (22%) como mínimo en el 2001. La ley fijará el aumento gradual de estas transferencias y definirá las nuevas responsabilidades que en materia de inversión social asumirán los municipios y las condiciones para su cumplimiento. Sus autoridades deberán demostrar a los organismos de evaluación y control con resultados eficientes y correcta aplicación de estos recursos y, en caso de mal manejo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la ley. Estarán excluidos de la participación anterior, los impuestos nuevos, cuando el Congreso así lo determine y, por el primer año de Vigencia, los ajustes a los tributos existentes y los que se arbitren por medidas de emergencia económica.

A partir del año 2000, los municipios clasificados en categoría cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión o para otros gastos, hasta el 15% de los recursos que perciban por concepto de participación.

Ley 715 de 2001, establece el nuevo régimen de transferencias (recursos y competencias) derogando en forma expresa la ley 60 de 1993. En este sentido, se introducen cambios sustanciales en el proceso de descentralización, especialmente en la transferencia de los recursos del nivel central hacia los entes territoriales y se fijan las competencias para cada uno de ellos.

Dichos cambios implican modificaciones en los criterios para la distribución y asignación de los recursos para los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, deporte y recreación, arte y cultura, resguardos indígenas y, en general, los demás sectores de inversión social de los municipios, ya sea que estén estos certificados o en proceso de certificación.

Como consecuencia de lo anterior, es estrictamente indispensable llevar a cabo todos los ajustes necesarios para ARMONIZAR presupuestalmente el programa de gobierno de la administración, el plan de ordenamiento territorial y el plan de desarrollo municipal, en relación con la nueva normatividad de tal forma que facilite su ejecución y control del presupuesto durante la vigencia fiscal, acorde con las condiciones económicas, sociales y políticas del ente territorial en beneficio de la comunidad en general.

Ley 550: el municipio de San Andrés de Tumaco de acuerdo con lo establecido en el parágrafo 2° del artículo 1°, los artículos 6° y 58 de la ley 550 de 1999 presentó a consideración del ministerio de hacienda y crédito publico, dirección general de apoyo fiscal, una solicitud de promoción de un acuerdo de reestructuración de pasivos, sustentada en consideraciones de orden financiero, fiscal e institucional.

De acuerdo con la documentación presentada por el municipio y las razones que justificaron la solicitud, la dirección general de apoyo fiscal encontró que acreditaba los requisitos señalados en los artículos 6° y 58 de la ley 550 de 1999, y procedió a aceptar la solicitud de promoción de un acuerdo de reestructuración de pasivos y designó promotor mediante la resolución No. 1085 del 13 de junio del

2003. Este acuerdo tiene por objeto disponer y ejecutar medidas de recuperación fiscal e institucional a favor del municipio, corrigiendo las deficiencias que presenta en su organización y funcionamiento con el fin de que pueda atender sus obligaciones dentro del plazo y condiciones previstas de este acuerdo.

1.10. PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO

Para llevar a cabo el presente análisis de las finanzas públicas del municipio de San Andrés de Tumaco, se eligió una metodología basada en el conocimiento científico, que ayude a tratar la problemática de una manera más acertada para lograr el cumplimiento de los objetivos propuestos y permitir a su vez la formulación de conclusiones y recomendaciones claras sobre la investigación, como posibles alternativas de solución a los diferentes problemas por el cual atraviesa el municipio.

Por todo lo anterior se trabajo de acuerdo con el método de análisis y síntesis ya que a través de él se conoce la realidad que se va a estudiar con el desarrollo del trabajo y esto logrará identificar los aspectos que hacen parte del tema de estudio, observándolos desde su contexto global y adentrándose a cada parte de este contexto, es decir, a través de un punto de vista analítico y sintético.

Para la realización de la investigación y con el ánimo de obtener más información, se utilizo las fuentes existentes:

1. **Fuentes primarias:** las cuales partieron inicialmente de la observación directa del problema a tratar. Para lo cual se utilizó un formato de encuesta que iba dirigida a la comunidad en general específicamente a los jefes de familia con él animo de determinar el conocimiento que tienen acerca de las finanzas públicas y sus implicaciones en el desarrollo socioeconómico de la comunidad. Teniendo en cuenta que el municipio de San Andrés de Tumaco, posee una población de 82.297 habitantes en el casco urbano, con un promedio de 5 personas por hogar lo que da un número de 16.459 hogares. Con base en fórmulas de estadísticas se calculó el tamaño de muestra de 100 jefes de familias, los cuales se distribuyeron proporcionalmente en los distintos estratos (I, II, III, IV)⁵. Posteriormente se aplicó un formato de entrevista más específico a los funcionarios y ex funcionarios encargados de la administración municipal y demás personas que de manera directa o indirecta tienen que ver con el manejo de las finanzas públicas del municipio de San Andrés de Tumaco (funcionarios y ex funcionarios públicos, políticos, periodistas, líderes cívicos y presidente de JAC).

⁵ $n = Z^2 * N * (P * Q) / (N - 1) * e^2 + (P * Q)$

N = 16.459 hogares

Z² = Nivel de confianza (95%)

P*Q = probabilidad de éxito o fracaso (0.25%)

e² = nivel de error (9.8%)

n = tamaño de la muestra (100 jefes de familia)

2. **Fuentes secundarias:** Esta tuvo por objetivo la recolección de datos existentes en los diferentes entes públicos a nivel municipal y departamental como son: Alcaldía municipal (archivo municipal), planeación departamental, contraloría municipal de Tumaco (existente hasta el año 2002), contraloría departamental y cuentas municipales de Pasto, universidad de Nariño (biblioteca), Centro de Estudios de Desarrollo Regional y Empresarial CEDRE, lo cual se complementará con información de revistas, periódicos entre otros, relacionados con las finanzas públicas de Tumaco. Es decir, sus gastos e ingresos anuales así como sus presupuestos programados y ejecutados durante los años 1997 a 2006, todo esto con la finalidad de corroborar la confiabilidad de la información obtenida en las diferentes Fuentes.
3. **Fuentes terciarias:** Esta consulto específicamente en Internet, con el propósito de obtener información que no se encuentre en el municipio o a nivel departamental.

Una vez obtenida la información primaria, secundaria y terciaria se procedió a ordenarla, clasificarla y seguidamente a tabularla mediante métodos estadísticos.

El método utilizado partió inicialmente de premisas generales, se llegó a conclusiones de situaciones particulares, por ende se llegó a conocer lo que constituyen las finanzas públicas del municipio de Tumaco de manera más objetiva, de la misma forma este fue complementado con la descripción y estudio de sus respectivas cifras que verdaderamente demostrarán la situación real de las finanzas, lo que a su vez permitió adoptar replanteamientos a la situación histórica.

2. PRESUPUESTO HERRAMIENTA FUNDAMENTAL PARA LAS FINANZAS PÚBLICAS

2.1. CONCEPTO DE PRESUPUESTO

El presupuesto viene del latín “prae” que significa antes, y de “suponere” que quiere decir calcular, computar. El presupuesto es una herramienta de tipo contable en el cual se registran todos los ingresos y gastos de un período determinado.

El presupuesto general de la nación es un instrumento para cumplir las metas y objetivos fijados en los planes y programas de desarrollo económico, social y en los planes de inversiones públicas.

De acuerdo con esta definición, el presupuesto ya no se concibe como un instrumento netamente contable aislado y ajeno al funcionamiento de la economía, ni es simplemente una serie de asignaciones de dinero para la realización de obras públicas y pago de burocracia.

La conformación y ejecución del presupuesto constituyen una herramienta política porque expresan las decisiones gubernamentales: es un instrumento de planificación porque tiene metas que cumplir con determinados medios; y es un instrumento de administración porque debe realizar acciones específicas para coordinar, ejecutar y controlar planes y programas⁶.

2.2. IMPORTANCIA DEL PRESUPUESTO

Si se considera con seguridad el porvenir, el pronóstico sería innecesario, pero la incertidumbre siempre estará presente, y por tanto, los resultados futuros rara vez estarán asegurados. Debido a ello, se hace necesario tener presente el presupuesto, como un sistema organizado, que tiene una orientación definida.

La importancia fundamental del presupuesto “radica en que se considera como una guía de acción, como una herramienta útil, para cumplir los objetivos y fines que persigue una institución, como un documento que debe indicar la estructura administrativa y financiera, las diversas actividades, planes y programas a cumplir en un período determinado”⁷.

Con el presupuesto lo que se busca es que la estructura de los ingresos señale las opciones y posibilidades de financiación para ejecutar los planes y programas de

⁶ ARANGO, Gilberto. Estructura Económica Colombiana. Pág. 467

⁷ VEGA, Rodríguez Eduardo. “Manual de presupuesto municipal”. Esap. Bogotá 2002. pág. 7

desarrollo; y la estructura de los gastos o egresos que indiquen las prioridades de la asignación de recursos, Todo gobierno, debe analizar cuál es la eficiencia y la equidad implícita, de su estructura de ingresos y de gastos, ya que estos son los dos criterios básicos para analizar la bondad de un presupuesto público. Prioritariamente, el presupuesto debe ayudar a definir implícitamente o explícitamente los objetivos que se han propuesto.

El presupuesto es una forma de coordinación interna de las entidades públicas, así como una fuente de información de estas sobre las decisiones pasadas, presentes y futuras; como también es un mecanismo para distribuir recursos económicos donde se pueda promover la eficiencia interna de cada entidad al tratar de obtener los mayores retornos dados unos recursos escasos.

Como se puede observar, la importancia del presupuesto es diversa, todo lo que hace que el análisis y el diseño presupuestal debe cumplir múltiples propósitos para que su uso sea realmente eficiente y efectivo. Siendo el presupuesto municipal un elemento de control político, administrativo y económico, su impacto se observará en las diversas facetas de la vida administrativa y financiera del municipio.

2.3. EL PRESUPUESTO INSTRUMENTO DE ADMINISTRACIÓN LOCAL

El presupuesto se constituye en una herramienta útil y necesaria en la medida que es utilizado para aplicar con legalidad, exactitud y eficiencia los recursos financieros del gobierno. Para el recaudo de ingresos se utiliza una disposición legal mediante la cual se autoriza al ente local para recaudar los impuestos. El proceso de gasto público implica una base legal para su ejecución o sea, que para todas las partidas que componen el presupuesto, les debe corresponder una autorización legal. Para gastos debe corresponder una partida de egresos, que facilite una revisión de las operaciones internas del gobierno y un análisis de la eficiencia y eficacia con que realizan las funciones públicas.

Existe además una estructura de las cuentas públicas que facilita el control centralizado de las actividades gubernamentales y proporciona las bases del proceso de delegación de la autoridad y de responsabilidad financiera.

2.4. EL PRESUPUESTO INSTRUMENTO ECONÓMICO

A través de la aplicación de los recursos financieros con la ejecución presupuestal se origina un sinnúmero de transacciones económicas que generan consecuencias a nivel económico y social en el municipio. Cuando los entes locales demandan bienes y servicios comerciales, incentivan la producción y el comercio, de tal manera que contribuyen a la formación de capital del municipio.

Mediante el gasto municipal, se puede generar una redistribución del ingreso, esto se puede ver cuando el municipio invierte en servicios públicos, seguridad, subsidios a la producción y al comercio, generando así un beneficio para la comunidad y presentándose como contrapartida un costo y un incremento del acervo patrimonial del municipio.

2.5. EL PRESUPUESTO INSTRUMENTO DE PLANEACIÓN

El presupuesto es considerado como una herramienta de planeación porque: gastando o ejecutando el presupuesto se realiza o se implementa lo planeado, además permite tomar decisiones que afectan las actividades previamente planeadas: define responsabilidades para ejecución del proceso de planeación; suministra información sobre la realización de lo planeado y principalmente facilita su control.

Una forma de entender el presupuesto es como un registro de la evolución del proceso de planeación, mediante el cual es posible distinguir los recursos destinados a cada proyecto y conocer, la importancia de cada uno de ellos en un período determinado⁸.

Por tanto se deben integrar los esfuerzos de la planeación local lo que implica la definición de objetivos, metas y proyecciones de largo plazo, con los instrumentos de acción inmediata, reflejados en el plan financiero local de los ingresos tributarios y no tributarios de la tesorería, frente a los gastos efectivos. Es indispensable un plan integral de desarrollo municipal que sea flexible y realista, ya que la eficiencia del presupuesto municipal no es el único mecanismo de éxito; también es necesario adoptar una serie de medidas en materia de política y de planeación, que busquen coordinar los instrumentos presupuestarios.

El plan integral de desarrollo está orientado a mejorar la capacidad de los estratos más pobres de la población para satisfacer sus necesidades básicas, busca el ordenamiento del cambio social, elevar la calidad de vida y extender la cobertura de los servicios públicos básicos, y orientar el proceso de crecimiento económico a favor de la generación de empleo y del desarrollo de las zonas más atrasadas y grupos marginados de la población.

2.6. PRINCIPIOS PRESUPUESTALES

El sistema presupuestal en nuestro país, se ha venido desarrollando lenta pero continuamente, buscando cada vez su perfeccionamiento a través de los conocimientos técnicos y de las experiencias prácticas para llegar a conformar un sistema presupuestal armónico que conllevó a un manejo acertado de la política presupuestal colombiana. Los principios están enunciados en los artículos

⁸ PIRAQUIVE, Gabriel. "Planeación municipal". Esap, Bogotá 2000. pág. 10

constitucionales y en la ley orgánica del presupuesto nacional con la ley 38/1989 y 179/1994 los cuales fueron modificados con la ley 225/1995.

2.6.1. Principio de Planificación. “El presupuesto general de la nación que se expide anualmente deberá reflejar los planes de largo, mediano y corto plazo. En consecuencia, para su elaboración se tomarán en cuenta los objetivos de los planes y programas de desarrollo económico y social, el plan financiero y el plan operativo anual de inversiones, y la evaluación que de estos se lleve a cabo conforme a las disposiciones consagradas en el presente estatuto y sus reglamentos”.

Este principio refleja la necesidad de armonizar el presupuesto con los planes de mediano y largo plazo, es una orientación clara que asume el nuevo estatuto al crear la figura del “sistema presupuestal” que cubre precisamente el llamado “plan financiero” y “plan operativo de inversiones” y el presupuesto propiamente dicho, con lo cual se logrará compatibilizar las políticas fiscales, cambiaria y monetaria.

2.6.2. Principio de anualidad. El principio de anualidad conocido también periodicidad, se refiere a la iniciación y terminación del período fiscal. El año fiscal comienza el 1 de enero y termina 31 de diciembre de cada año. El ejercicio fiscal, podrá prolongarse hasta el 30 de abril fecha en que se cierra la cuenta general del presupuesto y del tesoro. En este principio es conveniente distinguir los siguientes términos:

- **Ejercicio:** es el período de tiempo durante el cual se recaudan las rentas e ingresos y se efectúan los pagos, situación que permite al final del ejercicio determinar los excedentes (superávit o déficit), sobre la situación patrimonial.
- **Vigencia:** se refiere a la aplicación de normas de tipo fiscal que ocurren sobre un asunto considerando el factor tiempo.

El presupuesto público colombiano, es denominado de competencia, acusación o jurídico; por dicha razón se debe utilizar un período complementario de prórroga con el fin de efectuar los ajustes que sean necesarios por medio de asientos indirectos a las rentas y a los gastos que quedaron pendientes de recaudar o cancelar; de ahí es que resultan las reservas presupuestales que a la postre permitirán liquidar en forma definida y exacta el presupuesto.

2.6.3. Principio de universalidad. El principio dispone que en el presupuesto deben figurar todos los ingresos que por cualquier concepto perciba el gobierno local, así como también todos los gastos; por lo tanto no pueden percibirse ingresos que no deban estar contemplados en el presupuesto y por consiguiente no podrá hacerse ningún gasto que no esté incluido en las correspondientes apropiaciones.

Como se puede apreciar, este principio se ve fortalecido con la inclusión de los establecimientos públicos dentro del esquema de administración central, y en

cuanto a las utilidades de las empresas industriales y comerciales del Estado; como está estipulado en la constitución colombiana, según el cual “las utilidades de las empresas industriales y comerciales del Estado son de propiedad de la nación y será el CONPES concejo nacional de política económica y social, el que determinará la cuantía de dichas utilidades que entrarán a ser parte de los recursos del presupuesto nacional”.

2.6.4. Principio de equilibrio presupuestal. En primera instancia es recomendable que todo presupuesto contenga un estudio técnico que le permita establecer con claridad y exactitud cada uno de los recursos, los proyectos a ejecutar, de tal manera que pueda tener cierto grado de flexibilidad para hacer los ajustes y tornar las medidas correctivas, manteniendo un estricto equilibrio entre rentas y gastos. Esto se, refrenda en el artículo 15 de la ley 38/1989 así: el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones tendrá como base el presupuesto de rentas y recursos de capital, y entre ambos se mantendrá el más estricto equilibrio.

Esta disposición que obliga a las administraciones municipales a presentar un presupuesto equilibrado debe ser tenida en cuenta para evitar el déficit presupuestal, que tanto deteriora los planes presupuestales.

2.6.5. Principio de unidad de caja. Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá la situación de fondo a los organismos y entidades para el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el presupuesto general de la nación. Este principio tiene por finalidad hacer que el producto de todas las rentas e ingresos formen un fondo común sobre el cual se gira para atender el pago de los gastos autorizados en el presupuesto.

2.6.6. Principio de programación integral. La programación integral contempla simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesario para la ejecución y operación presupuestal. Este principio tiene un propósito fundamental como es evitar que los programas de inversión no contemplen explícitamente los compromisos de funcionamiento que ellos acarrearán, y que se han convertido con el correr de los años, en un factor de desestabilización de las finanzas públicas. Aunque este propósito sea recomendable no amerita elevarlo a la categoría de principio presupuestal y más bien habría podido perfectamente incorporarse en las normas sobre preparación del presupuesto.

2.6.7. Principio de inembargabilidad. Las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la nación son inembargables. La forma de pagos de las sentencias a cargo de la nación se efectuará de conformidad con el procedimiento establecido en el código contencioso administrativo y demás disposiciones legales concordantes. Con este principio se corrige un desequilibrio fiscal que se presente en la ejecución de los presupuestos de importantes entidades de la administración pública.

Como en el anterior principio, la inembargabilidad tampoco amerita elevarlo a la categoría de principio ya que ningún texto de hacienda pública o derecho presupuestal habla de la inembargabilidad de rentas públicas como un principio de la presupuestación.

2.6.8. Principio de especialización. En lo referente a este principio dice “las apropiaciones deben referirse en cada organismo o entidad de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas”. Mediante este principio el monto que se autorice para cada artículo de gastos debe aplicarse exclusivamente al objeto determinado, es decir, mediante el cumplimiento de este principio tanto los organismos como las entidades públicas solicitarán la incorporación de apropiaciones con destino a los objetivos y funciones para las cuales fueron creadas, evitando que se presenten duplicidad de funciones para un mismo propósito.

2.7. ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTADO

En el presupuesto público han de aparecer debidamente ordenadas las decisiones y medidas adoptadas por las políticas financieras. Se trata de establecer su factibilidad de modo concreto, donde las decisiones políticas y técnicas entran en juego frente a la realidad actual, y por tanto, con consecuencias definitivas. El presupuesto debe ser formado y aprobado anticipadamente para que pueda ser ejecutado. La formación del presupuesto por el ejecutivo y legislativo busca coordinar la decisión técnica con la política en su efectividad durante la respectiva vigencia.

2.7.1. Programación. El presupuesto municipal se programa o diseña para llevar a cabo los objetivos del plan integral de desarrollo municipal. Esto se hace mediante la determinación de los recursos y financiación requerida, junto con los instrumentos y medios administrativos y legales que integran el presupuesto y la planeación municipal. Se debe presentar un informe de aproximaciones sobre las operaciones financieras del municipio o sobre la ejecución del presupuesto, en el ejercicio inmediatamente anterior, esto debe ser presentado por el contralor municipal o el tesorero municipal al gobierno local.

Se elabora el cálculo inicial de las rentas para incluir en el proyecto de presupuesto, donde se estima el monto de los recursos del crédito que se pretende utilizar en el año fiscal respectivo, según los planes y programas establecidos, y los créditos que han sido aprobados de acuerdo a las normas vigentes, así como también la capacidad económica del municipio.

Se deberá realizar un programa de acción para el año siguiente determinando sus objetivos y metas físicas, en todas las dependencias o unidades ejecutoras del gobierno municipal. Cada programa debe contener en detalle el costo global, costo unitario y cantidades de recursos requerido tanto materiales como humanos y los equipos necesarios para su realización, de acuerdo a los planes adoptados; se

debe realizar un cálculo discriminando las apropiaciones para gastos tanto de funcionamiento como de inversión. En lo referente a los gastos de inversión, se elabora un anteproyecto donde se distribuya la cuota de inversión entre las distintas unidades ejecutoras.

Para terminar, el alcalde municipal debe revisar el anteproyecto, para darle la orientación definitiva al proyecto municipal, y debe fijar las cuotas de funcionamiento e inversión para cada dependencia del gobierno, concejo, tesorería, personería, y luego enviar el proyecto a la oficina de planeación departamental, anexando el programa de inversiones debidamente justificado y sujeto a la aprobación del concejo.

2.7.2. Presentación. El alcalde presentará al concejo, el primer día de las secciones ordinarias del mes de noviembre, el presupuesto de ingresos y gastos para vigencia siguiente; el proyecto además debe distribuirse entre los miembros del concejo. Debe ir acompañado con una exposición de motivos que muestre la situación económica y fiscal del municipio, las razones y fundamentos de los ingresos, la justificación de las solicitudes de apropiaciones para gastos y el resultado del ejercicio fiscal anterior con el estado de la deuda pública municipal, se debe incorporar de la misma manera un informe correspondiente al ejercicio fiscal anterior de dichas entidades. Si el concejo no se reúne en el mes de noviembre el alcalde municipal presentará el proyecto al secretario del concejo solicitando constancia de la entrega del mismo.

2.7.3. Aprobación. El proyecto de presupuesto debe ser aprobado por el concejo, en tres debates realizados. En el primer debate se estudia la conveniencia o inconveniencia de los proyectos, más no su contenido, lo cual se realiza en la comisión a la que se reparte por lo que basta con leer los títulos y el monto de su valor total; una vez aprobado el primer debate se reparte a la comisión de presupuesto y hacienda, la que debe rendir un informe para el segundo y tercer debate en término no mayor a cinco días.

En el informe, la comisión debe verificar la existencia de normas que autoricen los ingresos incluidos en el proyecto, y ver si su cálculo se ajusta a las mismas; si las apropiaciones para funcionamiento, de la deuda e inversión tienen su antecedente legal, si contienen las apropiaciones necesarias y suficientes para atender los servicios básicos de la administración y obligaciones contractuales y se colocarán los anexos y proyectos complementarios.

Si el informe de la comisión está de acuerdo con el proyecto se llevará a plenaria para el segundo debate. Si se hacen observaciones que requieran modificar el proyecto, no se podrá hacer sin la aprobación del alcalde y según las normas legales. Cuando el proyecto es aprobado en el segundo debate pasa a ser estudiado en el tercer debate, y una vez aprobado se finaliza con la emisión del acuerdo de aprobación del presupuesto y es devuelto al alcalde para que liquide y expida el respectivo decreto, el presupuesto debidamente aprobado pasará al gobernador para su revisión.

2.7.4. Ejecución del presupuesto. El proceso de ejecución en el municipio de Tumaco se inicia, generalmente, por la disposición de recursos del balance de vigencias anteriores, cuando no se realiza esto, se sigue la ejecución esperando el giro de las delegaciones a nivel nacional y departamental cada tres meses.

El municipio de Tumaco, carece de una planificación adecuada, de proyectos de inversión que estén técnicamente asesorados. Los recursos que se tienen se destinan primordialmente al cubrimiento de los gastos de funcionamiento, dejando en un segundo plano la inversión, lo que trae consecuencias que van en detrimento del municipio y sus habitantes. Otra característica de la ejecución presupuestal es que se desvían dineros de algunos rubros, a gastos de poca importancia e impacto económico y social, dejando de lado obras verdaderamente importantes y prioritarias.

2.7.5. Control fiscal. Es sin lugar a duda uno de los elementos más importantes para la buena marcha de la administración pública ya que a través de este elemento se realiza la vigilancia fiscal, la cual pretende asegurar la efectividad de la ejecución presupuestaria, principalmente en su aspecto legal y técnico recaudando los ingresos previstos y gastando las apropiaciones hasta el límite autorizados, garantizándole de esta manera al municipio una adecuada conservación y rendimiento de todos los recursos y bienes que posee.

La etapa del control o vigilancia por tratarse de una supervisión de la ejecución presupuestaria, puede ser previa o anterior, simultánea y posterior a las respectivas operaciones ejecutivas del ingreso y el gasto público.

2.8. ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL

Los municipios desarrollan un conjunto de actividades que precisan de medios de pagos con qué hacer frente a los gastos que originan, por lo tanto “clasificar las actividades, cifrarlas monetariamente y calcular los medios que serán necesarios para desarrollarlas es tarea de las entidades locales”⁹. El presupuesto se compone de tres partes fundamentales que son: Presupuesto de rentas y recursos de capital, Presupuesto de gasto e inversiones, disposiciones generales.

2.8.1. Presupuesto de rentas y recursos de capital. Incluye todo recurso que se compute en el presupuesto o sea que corresponde al listado de los rubros o nombres de cada entrada que se calcule, habrá de recaudarse en el año fiscal, medida en pesos colombianos. El artículo 19 del nuevo estatuto orgánico señala que “el presupuesto de rentas y recursos de capital contendrá los ingresos corrientes y los recursos de capital”.

- **Ingresos corrientes:** recursos que percibe el municipio en desarrollo de lo establecido en las disposiciones legales, por concepto de aplicación de

⁹ ECHERRI, Bernardo. “Presupuesto municipal colombiano”. Esap Bogotá. 2002, Pág. 93

impuestos, tasas, multas y contribuciones provenientes de impuestos tributarios y no tributarios. Los primeros se clasifican en impuestos directos e indirectos. Los segundos, incluyen las tasas, multas, contribuciones, participaciones y otros ingresos no tributarios.

- **Ingresos tributarios:** ingresos provenientes de gravámenes aplicados a los contribuyentes sin contraprestación, para atender la prestación de servicios públicos. Estos se dividen en impuestos directos e indirectos.
- **Impuestos directos:** aquellos que gravan la capacidad económica de los contribuyentes al recaer directamente sobre la renta y patrimonio de personas naturales y jurídicas, entre los principales tenemos: impuesto predial. Es un impuesto que grava la propiedad raíz, tanto urbana como rural y cuya base impositiva son los avalúos catastrales, establecidos por el instituto geográfico AGUSTÍN CODAZZI. Impuesto de circulación y tránsito: es un gravamen que se cobra a todos los vehículos automotores en la jurisdicción municipal por trámites tales como documentos, licencias, placas, rodamiento, etc.
- **Impuestos indirectos:** Son aquellos que gravan indirectamente a las personas naturales y jurídicas con base en leyes, ordenanzas y acuerdos, mediante incrementos equivalentes de los precios o costos que se establecen en razón del proceso de producción y consumo; estos están conformados por impuesto de industria y comercio que grava las actividades industriales, comerciales y de servicios y las operaciones financieras realizadas por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho.

Actualmente este impuesto se liquida sobre el promedio anual de ingresos o ventas brutas; Impuesto sobre espectáculos públicos el cual se causa por la presentación o exhibición de actos cinematográficos, teatrales, de circos, corridas de toros y demás espectáculos similares, que se grava a toda boleta de entrada con el 20% de su valor, de los cuales el 10% va a las arcas del municipio y el restante va a COLDEPORTES; este impuesto debe ser pagado en el transcurso de los tres días siguientes a la ejecución del espectáculo. Impuestos sobre juegos permitidos el cual se cobra mensualmente con base en las tarifas que para tal efecto fija el respectivo municipio a través de los concejos aplicado a juegos tales como billares, bolos, fútbolín, electrónicos y similares.

- **Ingresos no tributarios:** Son los ingresos corrientes de libre aceptación para las personas naturales y jurídicas que los perciben y por lo general conllevan a una contraprestación directa del municipio; también se puede definir como aquellos ingresos provenientes de fuentes distintas a los gravámenes a la propiedad, a la renta o al consumo: los principales son:
- **Transferencias:** Son los recursos transferidos al municipio por otro nivel de gobierno. Transferencias de nivel nacional:

- **Sistema general de participaciones:** Es un componente del sistema intergubernamental de transferencias, constituido por un conjunto de recursos que la nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la constitución política (reformados por el acto legislativo 01 de 2001) a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación y demás sectores definidos en el artículo 76 de la ley 15 de 2001.

- **Otras transferencias de nivel nacional:**
 - **Cofinanciación:** Son los recursos que percibe el municipio como cofinanciación de entidades de nivel nacional para la financiación de proyectos locales que fueron girados a la tesorería municipal en el transcurso de la vigencia.

 - **Fosyga:** Son los recursos que percibe el municipio – Fosyga – para la financiación del régimen Subsidiado de Seguridad Social en Salud.

 - **Regalías:** Son las compensaciones monetarias que percibe el municipio por concepto de explotación de recursos naturales no renovables en su jurisdicción.

 - **Fondo Nacional de Regalías:** Son aquellos recursos de carácter no reembolsable que este fondo les gira a los municipios no productores para financiar proyectos de inversión local. La ley 863 de 2003 establece que el 50% de estos recursos se deben destinar a Fonpet.

 - **Transferencias de ETESA:** Son los recursos transferidos por empresa territorial para la salud – ETESA –.

- **Transferencias de nivel departamental:**
 - **Impuesto sobre vehículos automotores:** Son aquellos recursos asignados por los departamentos a los municipios, de acuerdo con los vehículos automotores matriculados en su jurisdicción.

 - **Transferencias del sector eléctrico:** Son los recursos correspondientes al 90% de los transferidos por empresas generadoras de energía eléctrica a los municipios, conforme a la ley 99/93.

 - **Impuesto de oleoductos:** Son los recursos distribuidos por la Comisión Nacional de Regalías con destino a los municipios beneficiarios de este impuesto.

- **Participación en la plusvalía:** El hecho generador de esta participación está constituido por las decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas y que autoricen específicamente ya sea destinar el inmueble a un uso más rentable, o bien incrementar el aprovechamiento del suelo, permitiendo una mayor área edificada, de acuerdo con lo que establezcan formalmente el respectivo plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollan.
 - **Peaje turístico:** Este peaje está definido por el artículo 25 de la ley 300 de 1996 para ser adoptado por los concejos municipales en municipios menores de 100 mil habitantes que posean un gran valor histórico, artístico y cultural, en el acceso a los sitios turísticos.
- **Tasas y ventas de servicios:** Este corresponde al precio que el municipio cobra por la prestación de un servicio determinado como por ejemplo por acueducto y alcantarillado, aseo urbano, energía eléctrica, plaza de mercado, registros y certificados, etc.
- **Multas:** Estas son sanciones de carácter pecuniario o impuestos a favor del municipio por violación de disposiciones legales, ordenanzas o acuerdos, o como pena por hechos u omisiones definidas como defraudación a las rentas municipales.
- **Rentas contractuales:** Son aquellos ingresos que provienen de contratos realizados por la administración municipal, tales como arrendamientos o alquiler de locales, oficinas, maquinaria, etc.
- **Rentas ocasionales:** Son aquellos ingresos que eventualmente son recaudados por el municipio, como por ejemplo malas marcas cobro de intereses por mora en el pago de impuestos, aprovechamientos (ventas de pastas, chatarra, sobrantes).
- **Participaciones:** Son aquellos derechos que por leyes u ordenanzas se dan a los municipios sobre impuestos de carácter nacional, departamental intendencial o comisarial que se causen en su jurisdicción, o que se otorguen por normas especiales como: la participación por impuestos a las ventas de licores producidos en el departamento, explotaciones, etc.
- **Aportes y auxilios:** son los aportes que la nación, los departamentos, dan a los municipios o entidades descentralizadas, con el fin de ayudar a impulsar ciertos programas de inversión local.
- **Recursos de capital:** quedarán conformados por ingresos extraordinarios los cuales estarán conformados por el cómputo de los recursos del balance del tesoro; por los recursos del crédito, tanto interno como externo, de acuerdo a

las cupos autorizados por el concejo municipal, con vencimiento mayor a un año según la ley.

- **Recursos del balance del tesoro:** estarán conformados por el producto del superávit fiscal de la vigencia anterior a la del presupuesto, que se espera liquidar de acuerdo con el informe del contralor, la cancelación de reservas que se habían constituido, de depósitos y de otros pasivos que se considera como no exigibles también lo será.
- **Recursos del crédito:** son sumas de dinero obtenidas del producto de empréstitos, ya sean internos o externos, que ingresan a la tesorería debidamente autorizados y contratados por el gobierno municipal, con el fin de permitir desarrollar obras que de otra manera nunca se podrían realizar.

2.8.2. Presupuesto de gastos e inversión. Esta segunda división del presupuesto municipal se refiere al cómputo de las sumas que gastaría el gobierno local en la realización de las metas propuestas “el presupuesto de gastos se compondrá del gasto de funcionamiento, servicio de la deuda y del gasto de inversión”.

- **Gastos de funcionamiento:** Son los gastos que tiene que pagar la administración municipal para poder cumplir con el normal desarrollo de sus funciones y están constituidos por los servicios personales, los gastos generales y las transferencias.
- **Servicios personales:** son aquellos trabajos ejecutados por el personal de nómina, contrato, supernumerarios, técnicos y jornal, bien sea que predomine en ellos el trabajo intelectual o manual, incluyendo los desembolsos por las diferentes prestaciones sociales de conformidad con las disposiciones legales vigentes. Estos se clasifican entre otros en sueldos de personal de nómina, honorarios, horas extras, primas, indemnizaciones, vacaciones, subsidio familiar, viáticos, etc.
- **Gastos generales:** se entiende por gastos generales los que se causan por concepto de la adquisición de bienes y servicios para el normal funcionamiento de la administración municipal. Estos se clasifican entre otros en compra de equipos, materiales y suministros, servicios públicos, mantenimiento y seguros, imprenta y publicaciones, arrendamientos, etc.
- **Transferencias:** son las erogaciones que hace el municipio a personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, sin que se reciba por ello contraprestación alguna y se dividen entre otras en pagos de previsión social, pagos a otras entidades del sector público, servicios médicos.
- **Servicio de la deuda:** comprende el pago de todas aquellas obligaciones contraídas por el municipio, tanto en moneda nacional como en moneda

extranjera, a través de contrato de empréstito, pagarés, o convenio con entidades oficiales o particulares; así como los gastos necesarios para la amortización del capital, los intereses y demás gastos financieros de tales obligaciones durante la vigencia fiscal.

- **Gastos de inversión:** corresponde a las inversiones que en forma directa o indirecta realiza el municipio para ejecutar obras que impulsen el desarrollo de la región.
- **Inversión directa:** puede llevarse a cabo en capital físico y no físico; en capital físico es la realizada por el municipio bajo su propia responsabilidad, en la construcción o conservación de obras locales, estas permiten incrementar el patrimonio del Estado; en capital no físico se efectúa por el municipio dentro de su responsabilidad y destinada a procurar servicios a la comunidad y a los diferentes sectores económicos del municipio.
- **Inversión indirecta:** es la aplicación de recursos financieros que se invierte mediante un contrato con otras entidades y bajo la responsabilidad de un contratista.

2.8.3. Disposiciones generales. Las disposiciones generales sirven para asegurar una correcta ejecución del documento financiero y para aclarar la destinación de algunas partidas. Por lo tanto las disposiciones más que todo hacen referencia a la Facultad de no contratar empréstitos de tesorería, hacer traslados presupuestales y abrir créditos adicionales, estando en receso el honorable consejo municipal.

Al hablar de presupuesto, es importante definir las clases de superávit o déficit que se dan y que se reflejan en los informes de resultados.

- **Déficit o superávit presupuestal:** se presenta déficit cuando los ingresos corrientes no son suficientes para cubrir los gastos ordinarios. En caso de que los ingresos corrientes sean mayores a los gastos ordinarios, se habla de superávit presupuestal. Se entiende por gastos ordinarios los requeridos para el funcionamiento de la administración pública.
- **Déficit o superávit de tesorería:** se presenta déficit, cuando el efectivo o sea la disponibilidad en caja y bancos es menor que las obligaciones por pagar. Cuando el efectivo es mayor que las obligaciones se da superávit
- **Déficit o superávit rentístico:** se presenta déficit cuando las rentas efectivamente recaudadas son menores que las rentas estimadas en el presupuesto. Si las rentas recaudadas son mayores que las estimadas se habla de superávit.

- **Déficit o superávit fiscal:** se presenta déficit, cuando el activo corriente es menor que el pasivo corriente. Cuando el activo corriente es mayor que el pasivo corriente se da superávit.

2.9. INCIDENCIA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN LAS FINANZAS PÚBLICAS

2.9.1. Generalidades: El esquema de administración centralizada que había prevalecido en el país evidenciaba desde hace mucho tiempo, inconsistencias y contradicción debido principalmente a la baja eficiencia de la acción del Estado central, con el desarrollo de programas a escala regional y local como también a la ausencia de participación ciudadana en la orientación y manejo de los asuntos que le eran propios. Todo lo que conllevaba a que se presentará ineficiencias en las administraciones locales.

Como respuesta a lo anterior, surge el proceso de descentralización y participación comunitaria como alternativa para descongestionar al gobierno central de una serie de funciones que antes le eran inherentes. Este proceso determina un viraje sustancial en la concepción y el modo de operar tradicional del aparato estatal, buscando corregir las graves distorsiones ocurridas a lo largo del siglo XX y complementariamente trata de adecuar las formas de intervención de dicho aparato a las nuevas condiciones y perspectivas del desarrollo económico, social y territorial del país (desarrollo endógeno).

El proceso de descentralización comprende, por tanto, un conjunto de medidas en materia política, administrativa y fiscal, orientadas a fortalecer la autonomía regional y local como medio para lograr una adecuada prestación de los servicios del Estado. En lo fundamental, el conjunto de las reformas está centrado en torno a la reasignación de funciones y de recursos de nivel nacional al nivel municipal, en el marco de una mayor autonomía local, por la elección popular de alcaldes y participación comunitaria. La participación en el desarrollo municipal requiere de esfuerzos de los sectores más representativos, entre ellos las fuerzas políticas, económicas y sociales. Esta participación se puede materializar a través de los funcionarios municipales liderados por el alcalde, los representantes de las organizaciones comunitarias o los líderes de los gremios económicos.

La descentralización debe simultáneamente, respetar la individualidad nacional y propiciar la diversidad local, ubicándose en una dialéctica relación entre la unidad y la multiplicidad. Ella determina además su modo de distribución del poder en el seno del Estado.

“Una actividad normativa es descentralización cuando son una multitud de órganos, no centrales, los que tienen la dirección, es decir, que ellos deciden al fin de cuentas qué normas serán dictadas para una localidad”¹⁰.

¹⁰ EISENMANN, Charles. Centralización, descentralización. Paris. 1995. pág. 16.

Ciertamente el poder central no desaparece pero él no asume ya directamente la gestión de servicios, solamente vigila la manera como las autoridades locales procuran su funcionamiento.

La descentralización supone como contrapartida un incremento de la capacidad de coordinación y planificación intergubernamentales, para alcanzar niveles altos de eficiencia. Por tanto, la descentralización ha hecho aún más evidente la necesidad de fortalecer la planeación municipal, como medio para lograr que los recursos adicionales cedidos a los municipios se utilicen de la forma más adecuada posible, y se posibilite la coordinación de la inversión pública de los diferentes niveles.

La descentralización ha venido quedando poco a poco reducida a su verdadera limitada dimensión. Superada la mágica ilusión inicial, la descentralización en Colombia, no ha solucionado ninguno de los grandes problemas del país. Por cuanto se considera que la mayoría de los municipios colombianos no cuentan con la capacidad administrativa y técnica requerida para asumir las nuevas funciones y utilizar adecuadamente los recursos.

La escasez de personal técnico y capacidad administrativa puede ser una restricción en un modelo descentralizado que al dispersar en mayor grado la capacidad de decisión, requiere de cantidad de funcionarios con niveles de capacitación razonable¹¹. Adicionalmente, como algunos analistas plantean, que el problema no es solamente de incapacidad sino la presencia de una lógica de funcionamiento de las administraciones locales orientada por intereses partidistas.

2.9.2. Descentralización Política: Dispone de la elección popular de alcaldes y referéndum local o plebiscito municipal, ambos constituyen una oportunidad excepcional para ampliar el espacio de la participación política a nuevas fuerzas tradicionalmente opacadas por la hegemonía ejercida a nivel nacional, por el bipartidismo que ha prevalecido en el ámbito propio de la administración local, Básicamente la elección popular de alcaldes busca la participación ciudadana para sentar las bases de una eficiente prestación de los servicios.

También se otorga la facultad a los concejos municipales para dividir el territorio local en comunas cuando se trate de áreas urbanas y corregimientos, cuando se trate de zonas rurales, con miras a una mejor prestación y administración de los servicios; así mismo se señala la posibilidad que a nivel de cada comuna o corregimiento se constituyan juntas administradoras locales, las cuales estarán integradas por no menos de tres personas, ni más de siete, de las cuales no menos de la tercera parte serán elegidas por votación directa de los ciudadanos de la comuna o corregimiento correspondiente.

Las juntas podrán cumplir, por delegación de los concejos, las labores propias de la administración de su área de jurisdicción, interviniendo en la programación y ejecución del presupuesto municipal, vigilando y controlando la prestación de los

¹¹ FRASSER, Rothnberg. Modelo de descentralización en Colombia. 1990. pág. 24

servicios públicos y sugiriendo la creación de determinados impuestos, sobre tasas, y contribuciones para financiar programas de inversión adoptados en su área.

La participación comunitaria en los asuntos inherentes a la vida local se amplía aún más en la medida que se propicia la vinculación de entidades que existan en el respectivo municipio tales como juntas de acción comunal (JAC) juntas de acciones de recreación, defensa civil, etc., Para que presten un servicio y ejecuten obras mediante la celebración de convenios o contratos con las administraciones locales.

Sin embargo hay que anotar que en todos los municipios colombianos y , por lo tanto, en Tumaco, la participación comunitaria es muy restringida y no ha sido adecuadamente reglamentada, las experiencias recientes confirman que los municipios carecen de mecanismos de genuina participación popular; las juntas administrativas locales, tal como se presentan hoy en día, son órganos consultivos, sin manejo autónomo ni financiero y carecen de dirección y por tanto, de interés, vistas simplemente como concurrentes políticos en la vida municipal.

2.9.3. Descentralización Fiscal: Los mecanismos de financiación de las entidades territoriales permiten determinar su grado de descentralización fiscal. Una de las principales fuentes de financiación son las transferencias de recursos del nivel central a los niveles territoriales: en el régimen colombiano, este mecanismo se inició para los departamentos; con la reforma constitucional de 1968, y en la constitución política de 1991 se hicieron ciertas modificaciones, como por ejemplo, en la base de liquidación: se tornaron los ingresos corrientes de la nación, en lugar de los ingresos ordinarios.

En la práctica, estas transferencias intergubernamentales son un componente importante del presupuesto de las entidades territoriales, lo cual es un claro indicador desde el punto de vista de los ingresos, que no hay una verdadera descentralización sino más bien una desconcentración: pero existe también la opción de que la descentralización fiscal se presente a nivel del gasto.

La comisión de racionalización del gasto y de las finanzas públicas sostuvo que en Colombia el modelo de descentralización desde el punto de vista de la teoría internacional, presenta una estructura híbrida, entre el modelo del principal — agente donde estas transferencias intergubernamentales son una forma de financiación vertical de las diferentes actividades de prestación de servicios que han sido entregadas a los entes subnacionales; por ello la autonomía de las entidades territoriales no es muy nítida porque en la ejecución de estos recursos se seguirán políticas con objetivos nacionales, los cuales tendrán primacía sobre los objetivos de carácter local: corresponden con el modelo de principal — agente donde la entidad territorial desarrolla funciones que han sido más bien desconcentradas del nivel nacional.

La correspondencia entre descentralización administrativa “de funciones” y autonomía fiscal no es perfecta; por otra parte, la capacidad fiscal propia de las entidades territoriales no es óbice para transferir competencias adicionales, sin embargo, teóricamente, en el mediano plazo debe buscarse esta correspondencia entre autonomía administrativa y fiscal, pues de lo contrario se van a generar desequilibrios que amenazan la viabilidad de una supuesta política de descentralización.

El sistema descentralista típico, sería aquel en el cual las entidades descentralizadas son autónomas para establecer sus propios tributos que son su mayor fuente de ingresos. Pero en la práctica el sector central es quien recauda la mayor parte de los ingresos estatales a través de tributos de carácter nacional y posteriormente, las entidades territoriales hacen parte de estos recursos a través del sistema general de participaciones con las transferencias (SGP).

En Colombia la importancia de los ingresos tributarios propios es poca dentro de la estructura presupuestal, y las transferencias intergubernamentales, según estudios realizados en 2000, representan casi un 50% de los ingresos totales de las entidades territoriales frente a un 17.8% que obtienen por el recaudo de sus propios impuestos; a su turno estas transferencias son condicionales luego tampoco existe autonomía en el gasto. La condicionalidad se basa en argumentos tales como la irresponsabilidad fiscal por parte de las entidades descentralizadas o la búsqueda de metas sociales del plan de desarrollo.

La preferencia de que dentro del presupuesto de las entidades territoriales, las transferencias tengan una mayor importancia frente a los ingresos propios, se basa en el temor de que si las entidades territoriales poseen mayor autonomía fiscal a través de su esfuerzo fiscal propio, se presentaría una tendencia a la regresión en la distribución de recursos del Estado entre las diferentes regiones, pues existen inequidades muy grandes en la capacidad fiscal de los territorios. Se considera que las transferencias logran ampliar la cobertura de ciertos servicios a grandes zonas del país donde no sería posible llegar a través del esfuerzo fiscal propio¹².

2.9.4. Descentralización Administrativa: El propósito central es la modernización de las administraciones locales y seccionales las cuales son dotadas de novedosos mecanismos e instrumentos para la organización y funcionamiento. De esta forma se dispuso la transferencia específica de funciones del nivel nacional al local., configurando así un estatuto de descentralización. Esta determinación constituye la contraprestación del aumento gradual en la sección del impuesto al valor agregado de la nación a los municipios.

¹² LIZARAZO, Rodríguez Liliana. Desarrollo normativo del situado fiscal. “Necesidad de un análisis económico del sistema jurídico vigente”. Capítulo IX.

La transferencia de funciones implica, primordialmente, la recuperación por parte de los municipios de la prestación de un grupo importante de servicios y de su gestión administrativa, los cuales estuvieron anteriormente bajo su responsabilidad pero que debido a la deformación centralista del siglo XX se colocaron en manos de las entidades del gobierno nacional. En otros casos ello supone la adecuación de la acción de las entidades nacionales a las nuevas realidades del desarrollo regional y local, de modo que se abren paso los mecanismos de cofinanciación y de coejecución; en concepto del gobierno, ello debe permitir el establecimiento de un orden de prioridades en la atención de las necesidades básicas de las poblaciones, ajustadas a claros criterios de eficiencia y racionalidad, que eviten el sobre dimensionamiento y la ejecución de obras innecesarias o costosas todo lo cual posibilitará un cambio de operación del aparato estatal.

En síntesis, los principales aspectos involucrados en el estatuto de descentralización, se refieren a las transferencias de las funciones y la responsabilidad directa de los municipios en la prestación de servicios.

2.9.5. Dificultades del proceso de Descentralización. Los municipios deben planificar y presupuestar su gestión con criterio sectorial. “los entes nacionales que integran cada sector diseñan mecanismos de llegada al municipio, para lograr los objetivos que su propia lógica les señala; la preocupación por satisfacer las necesidades básicas de la población hace que los sectores más dinámicos sean salud, educación, agua potable y saneamiento básico, vivienda, desarrollo agropecuario, medio ambiente y gestión pública”.

Sin embargo, la sectorización plantea problemas: la respuesta sectorial diseñada, coordinada, financiada y evaluada desde la capital de la república se convierte en un instrumento de centralización, no de descentralización. La lógica sectorial desconoce el hecho de que en Colombia “el municipio” es un concepto ahistorico, pues lo histórico son municipios con ciudadanos de carne y hueso, irreductibles a esquemas formales. El aparato normativo que regula la acción sectorial riñe con la norma suprema de la descentralización que ordena adelantar una planificación participativa.

Hasta la expedición de la ley 617 del 2000 hubo normas sectoriales que violaron claramente la autonomía de la gestión al obligar al municipio a crear dependencias y a destinar porcentajes de sus recursos propios para cumplir competencias. Además, la profusión de instrumentos minuciosos dictados desde los órganos rectores para la elaboración de planes y proyectos sectoriales genera confusión en los agentes municipales que deben seguirlos estrictamente.

Otros problemas inherentes a la forma como se viene abordando el proceso de descentralización territorial en Colombia pueden resumirse de la siguiente forma:

- Una regulación excesiva, lejanas de las dialécticas propias de los contextos territoriales y en ocasiones emitida de manera apresurada.

- La ambigüedad con que se han asumido y se siguen asumiendo las competencias del departamento. La función misional aún mantiene el rezago del tradicional esquema de ejecución, soslayando su papel como planificador, coordinador, intermediario y asesor de procesos locales. Los principios de intervención y apoyo a los municipios que le definen el rol facilitador, a través de la concurrencia, la subsidiariedad y la coordinación, no se han consolidado, por lo contrario, en ocasiones el departamento asume con criterios paternalistas y centralistas procesos de competencia municipal.
- Bajos desarrollos institucionales de los municipios. Ciertamente es que la capacidad local es limitada en aspectos tales como los orgánicos — estructurales, de eficiencia administrativa, de cultura organizacional, de cultura política y de mecanismos e instrumentos para la descentralización.
- En materia de desarrollo institucional, no existe una política clara y definida por parte de su órgano rector a nivel nacional, el ministerio del interior, tampoco en el ministerio de salud o en el de educación.
- Las plantas de personal se dispararon y con ello los gastos de funcionamiento. Algunas opiniones atribuyen el fenómeno a las mayores competencias y recursos asignados a departamentos y municipios y a la forma generosa como el sector financiero colocó sus recursos al servicio de los alcaldes. Para otros, están asociados a prácticas clientelistas, corruptelas y malos manejos de los recursos territoriales.
- Entidades territoriales en banca rota, en quiebra, no viables económicamente, que exigen del Estado central medidas radicales para conjurar la crisis. Más normas, ahora, para reglar la capacidad de pago y endeudamiento de las entidades territoriales (ley 388/1997) pasivos pensionales (ley 549/1999), renegociar obligaciones en plazos y tasas de interés (ley 550/1999) y ajuste fiscal extremo, como lo ordena la ley 617/2000.
- Las prácticas políticas a nivel local, que distancian o se acercan a los concejos con las administraciones municipales, constituyen otro determinante fundamental en el desarrollo del proceso de descentralización. De hecho, es notoria la falta de comunicación programática entre las administraciones y las corporaciones públicas municipales.
- Es de destacar, en materia de orden público, que la ubicación geográfica, las particularidades topográficas y las vías de acceso a algunos municipios implican para ellos estar sujetos a condiciones de inseguridad permanente, que en muchos casos obstaculizan la continuidad del proceso de asistencia técnica y capacitación.

3. COMPORTAMIENTO DE LOS PRESUPUESTOS PROGRAMADOS Y EJECUTADOS EN EL MUNICIPIO DE TUMACO 1997 – 2006

Pocas situaciones resultan de tan singular importancia para un determinado municipio como el de contar con un conocimiento pleno y certero del comportamiento de los ingresos y egresos de lo ocurrido año tras año.

Por tal motivo se emprendió este estudio que tiene como objetivo determinar los mecanismos con que cuenta el municipio para realizar su plan de gobierno.

Tanto a nivel nacional, departamental y por lo tanto municipal los ingresos se constituyen en la base fundamental para que se lleven a cabo una adecuada ejecución de los planes y programas que se requieran implementar, pero para lograrlo es indispensable la realización de una adecuada recaudación de los recursos por parte de las autoridades competentes, lo cual permitirá contar con los ingresos suficientes para que se cumpla a cabalidad con los objetivos propuestos.

El análisis del comportamiento que presentan los ingresos año tras año durante el periodo de estudio (1997 – 2006) centrara su atención en el aumento o disminución de los mismos, así como también en el nivel de programación y ejecución, que ellos han tenido lo cual permitió determinar con que ingresos cuenta el Municipio para la realización de sus respectivos gastos tanto de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión.

Para el presente análisis se utilizó como información base de los informes fiscales de los años 1997 – 2006 de la contraloría municipal, existentes hasta el año 2002 y los estados financieros de la secretaria de hacienda municipal, planeación departamental y Contraloría departamental.

Cuadro 1. Nivel de programación de los ingresos en el municipio de Tumaco: 1997 – 2006
(Pesos corrientes – miles de pesos)

CONCEPTO	1997		1998			1999			2000			2001		
	INGRESOS	PART TOTAL	INGRESOS	PART TOTAL	VARI ANUAL									
1.INGRESOS CORRIENTES	NO	-	14.770.5 93	56	-	24.078.5 14	78	63	24.324.3 71	56	1	33.612.9 09	77	38
1.1.INGRESOS TRIBUTARIOS	NO	-	2.428.42 8	9	-	3.840.01 7	12.5	58	7.259.26 5	17	89	8.706.55 5	20	20
1.2 INGRESOS NO TRIBUTARIOS	NO	-	12.342.1 65	47	-	20.238.4 95	65.5	64	17.065.2 06	39	(15.7)	24.906.3 54	57	46
1.2.1 TRANSFERENC IAS	NO	-	8.517.59 0	32	-	13.807.1 72	45	62	15.241.2 00	35	10.4	13.802.3 48	32	(9)
2. RECURSOS DE CAPITAL	NO	-	11.491.2 20	44	-	6.953.40 3	22	(39)	19.109.3 72	44	175	10.017.0 00	23	(48)
TOTAL	NO	-	26.261.8 13	100	-	31.031.9 17	100	18	43.433.7 43	100	40	43.629.9 09	100	0.45

CONCEPTO	2002			2003			2004			2005			2006		
	INGRESOS	PAR T TOT AL	VARI A ANU AL												
1. Ingresos Corrientes	32.509.400	75	(3)	44.602.332	82	37	43.119.818	81	(3)	59.707.038	100	38		100	23
1.1 Ingresos Tributarios	7.700.030	18	(11)	6.938.402	13	(10)	1.519.818	3	(78)	6.668.967	11.2	339	8.409.000	11.4	26
1.2 Ingresos No Tributarios	24.809.100	57	0.4	37.663.930	69	52	41.680.638	78	10.7	53.038.071	88.8	27.2	65.227.576	88.4	23
1.2.1 Transferencias	17.387.500	40	26	30.201.282	55	74	31.935.037	60	6	53.038.071	88.8	66	65.227.576	88.4	23
2. Recursos de capital	10.779.500	25	7	10.000.000	18	(7)	10.000.000	19	0	0.00	-	(100)	0.00		-
TOTAL	43.288.900	100	0.8	54.602.332	100	26	53.119.818	100	(2)	59.707.038	100	1202	73.636.576	100	23.3

Fuente: Estadística contraloría municipal – secretaria de hacienda municipal y depart. - Cálculos de esta investigación – Tumaco 2007

Cuadro 2. Nivel de programación de los ingresos en el municipio de Tumaco: 1997 – 2006
(Pesos constantes 1996 – miles de pesos)

CONCEPTO	1997		1998			1999			2000			2001		
	INGRESOS	PART TOTAL	INGRESOS	PART TOTAL	VARIA ANUAL									
1. ingresos corrientes	NO	-	10.755.547	56.2	-	16.051.272	77.6	49	14.910.121	56	(7)	19.139.568	77	28
1.1 ingresos tributarios	NO	-	1.768.316	9.2	-	2.559.841	12.14	45	4.449.654	16.7	74	4.957.610	20	11
1.2 ingresos no	NO	-	8.987.231	47	-	13.491.431	65.2	50	10.460.467	39.3	22.5	14.181.958	57	35.6

tributarios														
1.2.1 transferencias	NO	-	6.202.279	34.4	-	9.204.168	45.5	48	9.342.405	35.1	1	7.859.212	31.6	16
2. recursos de capital	NO	-	8.365.596	43.7	-	4.635.993	22.4	(45)	11.713.480	44	153	5.703.792	23	(51)
total	NO	-	19.123.143	100	-	20.686.565	100	8	26.623.601	100	29	24.843.360	100	(7)

CONCEPTO	2002			2003			2004			2005			2006		
	INGRESO	PART TOTAL	VARIA ANUAL												
1. ingresos corrientes	17.301.437	75	(9.6)	22.290.021	81.7	29	20.464.149	81.2	(8)	26.974.040	100	32	31.840.090	100	18
1.1 ingresos tributarios	4.098.084	17.8	(17)	3.467.467	12.7	(15)	719.649	2.9	(79)	3.012.861	11.2	319	3.636.010	11.4	21
1.2 ingresos no tributarios	13.203.353	57.3	(7)	18.822.554	69	42.5	19.744.499	78.3	5	23.961.179	88.8	21	28.204.080	88.6	18

1.2.1 transferencias	9.253.59 2	40.1	18	15.093.0 94	55.3	63	15.127.9 19	60	0.2	23.961.1 79	88.8	58	28.204.0 80	88.6	6
2. recursos de capital	5.736.82 8	25	0.58	4.997.50 1	18.3	(13)	4.737.09 1	18.8	5	0.00	-	-	0.00	-	-
total	23.038.2 65	100	(7.3)	27.287.5 22	100	18	25.201.2 40	100	(8)	26.974.0 40	100	7	31.840.0 90	100	18

Fuente: estadística contraloría municipal – secretaria de hacienda municipal y depart. – cálculos esta investigación - Tumaco 2007

3.1. NIVEL DE PROGRAMACIÓN DE LOS INGRESOS 1997 – 2006

Según las atribuciones legales y especiales conferidas en el artículo 67 del decreto 111 de 1996 estatuto orgánico del presupuesto el alcalde del municipio de Tumaco esta en la obligación de presentar al concejo del municipio de Tumaco el proyecto de presupuesto para su estudio y aprobación para la vigencia correspondiente. Caso contrario que el consejo municipal no estudie, ni apruebe, ni regrese al alcalde municipal el proyecto de presupuesto este lo puede hacer de forma unilateral.

A continuación se analiza el nivel de programación de los ingresos en el municipio de Tumaco el cual muestra una tendencia creciente en sus ingresos corrientes año tras año como lo muestra el cuadro N° 2; a partir del año 1998 debido a que en 1997 no hubo información disponible (ND), fruto de los desordenes administrativos y los inesperados incendios presentados en la alcaldía municipal en especial en las dependencias donde reposaba esta información.

Dentro de los ingresos corrientes el mayor aporte lo hacen los ingresos no tributarios los cuales están condicionados en su mayoría con las transferencias. Entre los ingresos no tributarios más destacados tenemos los programados de 1999. con una participación sobre el total de los ingresos del 65.2%, con una variación anual del 50% respecto al año 1998,, le sigue en su respectivo orden de importancia el año 2003 con una participación sobre el total de los ingresos del 69% y una variación anual del 42.5% respecto al año 2002, y por último se tiene el año 2005 con la mayor participación sobre el total de los ingresos con un 88.8% y una variación anual del 21% respecto al año 2004, es preciso resaltar que las transferencias son las que más aportan a los ingresos no tributarios como lo muestra el cuadro N° 1.

Dentro de los ingresos corrientes el renglón que menos participación presentan es el de los ingresos tributarios fruto de la ineficiencia administrativa a la hora del recaudo; y alto grado de economía informal. Por último se tienen los recursos de capital que son los que más aportan a el ingreso total después de los ingresos corrientes, lo cual se puede evidenciar en el año 1998 con una participación sobre el total del 43.7%, de igual forma en el año 2000 se presenta una participación sobre el total del 44% y una variación del 153% respecto al año 1999, lo mismo sucedió con unos porcentajes más bajos en el año 2001 y 2002.

La respuesta a todo lo anterior se encuentra en el afán de los gobernantes de turno en elaborar presupuestos programados inflados para la obtención de créditos y de esta forma endeudar al municipio irresponsablemente. En el mismo cuadro se puede observar que a partir del año 2003 la programación de ingresos con recursos de capital disminuyó, hasta llegar a cero en al año 2005 y 2006. Años en los cuales se empieza a pagar la deuda, y por ende es ilógico seguir endeudando al municipio.

Se puede observar que al pasar de pesos corrientes a pesos constantes se presenta una gran diferencia entre ellos, fruto de que los valores a pesos constantes muestran la verdadera realidad económica. Al deflactar los valores se evidencia la disminución del total de los ingresos presentándose variaciones muy desiguales, por ejemplo se puede apreciar en el año 1999 a pesos corrientes una variación anual del total de los ingresos del 18% , al pasarlo a pesos constantes es tan solo del 8%; así mismo se observa en el año 2004 a pesos corrientes que la variación anual del total de los ingresos disminuyo en 2% y al pasarlo a pesos constantes la disminución es del 8%.

Esta situación será la misma en los próximos cuadros al pasar de precios corrientes a constantes.

Cuadro 3. Nivel de programación de los gastos en el municipio de Tumaco: 1997 – 2006
(Pesos corrientes – miles de pesos)

CONCEPTO	1997		1998			1999			2000			2001		
	GASTOS	PART TOTAL	GASTOS	PART TOTAL	VARI A ANUAL	GASTOS	PART TOTAL	VARI A ANUAL	GASTOS	PART TOTAL	VARI A ANUAL	GASTOS	PART TOTAL	VARI A ANUAL
1. Gastos de funcionamiento	NO	-	5.951.304	20	-	4.644.304	13	(22)	6.196.622	13	33	6.708.940	20	8.3
2. Servicio de la deuda	NO	-	1.689.750	6	-	3.161.657	9	87	2.649.404	6	(16)	2.880.000	9	9
3. Inversión social	NO	-	21.881.733	74	-	26.977.560	78	23	37.228.619	81	38	23.988.985	71	(36)
Total	NO	-	29.522.787	100	-	34.783.521	100	18	46.074.647	100	32	33.577.925	100	(27)

CONCEPTO	2002			2003			2004			2005			2006		
	GASTOS	PAR T TOTAL	VARI A ANUAL	GASTOS	PAR T TOTAL	VARI A ANUAL	GASTOS	PAR T TOTAL	VARI A ANUAL	GASTOS	PAR T TOTAL	VARI A ANUAL	GASTOS	PAR T TOTAL	VARI A ANUAL
1. Gastos de funcionamiento	13.745.950	30	105	10.627.020	22	(23)	3.278.220	7	(69)	4.037.659	7	23	5.111.311	7	27
2. Servicio de la deuda	1.149.740	2	(60)	2.346.340	5	104	3.747.770	9	60	4.989.904	8	33	7.133.092	10	43
3. Inversión social	31.134.780	68	30	34.851.930	73	12	36.173.838	84	4	50.205.906	85	39	60.747.083	83	21
Total	46.030.470	100	37	47.825.290	100	4	43.199.828	100	(10)	59.233.469	100	37	72.991.486	100	23

Fuente: Estadística contraloría municipal – secretaria de hacienda municipal y depart. – Cálculos esta investigación – Tumaco 2007

Cuadro 4. Nivel de programación de los gastos en el municipio de Tumaco: 1997 – 2006
(Pesos constantes de 1996 – miles de pesos)

CONCEPTO	1997		1998			1999			2000			2001		
	GASTOS	PAR T TOTAL	GASTOS	PART TOTAL	VARI A ANUAL	GASTOS	PAR T TOTAL	VARI A ANUAL	GASTOS	PART TOTAL	VARI A ANUAL	GASTOS	PART TOTAL	VARI A ANUAL
1. Gastos de funcionamiento	NO	-	4.333.579	20	-	3.095.996	13	(29)	3.798.346	13	23	3.820.146	20	96
2. Servicio de las deuda	NO	-	1.230.430	6	-	2.107.631	9	71	1.624.006	6	(23)	1.639.904	9	10
3. inversión social	NO	-	15.933.687	74	-	17.983.841	78	13	22.820.043	81	27	13.659.597	71	(40)
Total	NO	-	21.497.696	100	-	23.187.468	100	8	28.242.395	100	22	19.119.647	100	(32)

CONCEPTO	2002			2003			2004			2005			2006		
	GASTOS	PAR T TOTAL	VARI A ANUAL	GASTOS	PAR T TOTAL	VARI A ANUAL	GASTOS	PAR T TOTAL	VARI A ANUAL	GASTOS	PAR T TOTAL	VARI A ANUAL	GASTOS	PAR T TOTAL	VARI A ANUAL
1. Gastos de funcionamiento	7.315.567	30	91.5	5.310.854	22	(27)	1.552.849	7	(70)	1.824.106	7	17	2.210.105	7	21

2. Servicio de la deuda	611.889	2	(62.7)	1.172.584	5	92	1.775.269	9	51	2.254.305	8	27	3.084.314	10	37
3. inversión social	16.569.867	68	21.3	17.417.256	73	5	17.135.066	84	(1.6)	22.681.683	85	32	26.266.737	83	16
Total	24.497.323	100	28	23.900.694	100	(2)	20.463.184	100	(14)	26.760.094	100	31	31.561.156	100	18

Fuente: Estadística Contraloría Municipal – secretaria de hacienda municipal y depart. – Cálculos esta investigación – Tumaco 2007

3.1.1. Nivel de programación de los gastos. En el cuadro numero 4 de programación se puede observar el nivel de los gastos en el municipio de Tumaco en el cual se aprecia claramente que los gastos de inversión social ocupan el primer lugar año tras año en los gastos totales del municipio como lo muestran los años más sobresalientes entre los que se tiene el año de 1999 con el 78% de participación y una variación anual de 13% con respecto al año 1998, de igual forma se tiene el año 2000 con una participación sobre el total del 81% y una variación anual del 27% respecto al año 1999, por último se tiene el año 2005 que presenta una participación del 85% sobre el total y una variación anual del 32% respecto al 2004, caso contrario en año 2002 se presenta una participación sobre el total del 68% y una variación anual del 21.3% con respecto al año 2001, de igual manera este dato sigue siendo significativo dentro de los gastos programados del municipio.

A pesar que el mayor gasto se da en inversión social este no es suficiente debido al alto grado de necesidades que presenta la comunidad en materia de salud, infraestructura, educación, etc. Esta también es producto de que en muchas ocasiones la inversión social se lleva a cabo en el centro de la ciudad y no a las zonas periféricas del municipio, o simplemente no generan el impacto esperado por la comunidad, otro argumento está en el descuento del 30% del total de la inversión destinado a pago de la deuda contraída por malos manejos y actos de corrupción.

Tomando el orden de importancia le siguen en segundo lugar los gastos de funcionamiento los cuales presentan una tendencia creciente tanto a pesos corrientes en su cuadro N° 3 como a pesos constantes en el cuadro N° 4 a partir del año 1999 hasta el 2002 dándose la mayor participación sobre el total en el año 2002 con el 30% y una variación del 91.5% con respecto al año 2001. Contrario a esto en el año 2003, 2004, 2005 este tiende a disminuir debido a la adopción de ley 617 por el cual se adopta la estructura orgánica y administrativa para municipios de cuarta categoría.

Por último se tiene el servicio de la deuda el cual participa con el 2% en el año 2002 y el 10% en el año 2006, lo cual muestra el bajo nivel de significancia con respecto al total de los gastos. Estas participaciones son poco significativas ya que obedecen a que el municipio presenta otras necesidades prioritarias como la de inversión y gastos de funcionamiento. Lo que genera una mala calificación financiera por el incumplimiento de sus obligaciones, también se puede apreciar que a partir del año 2004, 2005 y 2006 el gobierno actual ha venido cumpliendo con sus obligaciones financieras lo que se demuestra en la participación del servicio de la deuda sobre el total de los gastos.

Al pasar de precios corrientes a pesos constantes se observa una disminución en los gastos tanto de funcionamiento, inversión social y servicio de la deuda; lo que se evidencia en el total de sus gastos presentando variaciones desiguales, por ejemplo se tiene el año 2000 a pesos corrientes con una variación anual del total de sus gastos del 32%, al pasar a pesos constantes es tan solo del 22%, así

mismo sucede en el año 2005 a pesos corrientes con una variación anual del total de los gastos del 37%, al pasarlo a precios constantes es solo del 31%; lo mismo sucede con los otros años.

Cuadro 5. Nivel de ejecución de los ingresos en el Municipio de Tumaco: 1997 – 2006
(Pesos Corrientes – miles de pesos)

CONCEPTO	1997		1998			1999			2000			2001		
	INGRESOS	PAR T TOTAL	INGRESOS	PAR T TOTAL	VARI A ANUAL	INGRESOS	PAR T TOTAL	VARI A ANUAL	INGRESOS	PAR T TOTAL	VARI A ANUAL	INGRESOS	PAR T TOTAL	VARI A ANUAL
1. Ingresos corrientes	8.308.448	53.1	9.314.637	47.9	12.1	16.315.957	77	75.2	15.397.185	54.6	(5.6)	28.405.111	94.2	84.5
1.1 ingresos tributarios	978.928	6.3	1.439.313	7.4	47	1.931.725	9	34.2	3.688.903	13.1	90.7	3.061.064	10.1	(17)
1.2 Ingresos no tributarios	ND	-	7.875.324	40.5	-	14.384.232	68	82.6	11.708.482	41.5	(19)	25.344.047	84	116
1.2.1 Transferencias	7.329.520	46.8	7.485.623	38.2	2	12.924.559	60	73	10.257.987	36.4	(-20.6)	18.437.003	61.1	79.3
2. Ingresos de capital	7.339.276	46.9	10.124.532	52.1	37.9	4.881.935	23	51.8	12.809.689	45.4	162	1.742.092	5.8	(86)
Total	15.647.724	100	19.439.169	100	24.23	21.197.892	100	9.05	28.207.074	100	33.1	30.147.303	100	6.9

CONCEPTO	2002			2003			2004			2005			2006		
	INGRESOS	PAR T TOT AL	VARI A ANU AL												
1. Ingresos corrientes	16.537.400	96	(42)	37.668.649	79	128	53.867	90.7	43	61.338.201	93	14	76.417.811	92	26
1.1 Ingresos tributarios	3.671.700	21.2	20	5.222.542	11	42.2	6.075.666	10.2	16	8.596.081	13	41.5	7.832.840	9	(8.9)
1.2 Ingresos no tributarios	12.865.700	74.5	49.2	32.446.108	68.1	152	47.792.263	80.5	47	52.742.120	80	10.3	68.584.971	83	30
1.2.1 Transferencias	12.861.700	74.5	(30)	24.983.459	52.4	94	47.792.263	80.5	91.3	52.742.120	80	10.3	68.584.971	83	30
2. Recursos de capital	734.500	4	(58)	10.000.000	21	1261	5.517.444	9.3	(44.8)	4.623.073	7	(16)	6.419.520	8	38.9

Total	17.271.900	100	(43)	47.668.649	100	176	59.385.373	100	24.6	65.961.274	100	11.1	82.837.331	100	25.6
-------	------------	-----	------	------------	-----	-----	------------	-----	------	------------	-----	------	------------	-----	------

Fuente: estadísticas Contraloría Municipal - Secretaria de hacienda Municipal y depart. - cálculos de esta investigación - Tumaco 2007.

Cuadro 6. Nivel de ejecución de los ingresos en el municipio de Tumaco: 1997 – 2001
(Pesos constantes de 1996 – miles de pesos)

CONCEPTO	1997		1998			1999			2000			2001		
	INGRESOS	PAR T TOTAL	INGRESOS	PAR T TOTAL	VARI A ANU AL	INGRESOS	PAR T TOTAL	VARI A ANU AL	INGRESOS	PAR T TOTAL	VARI A ANU AL	INGRESOS	PAR T TOTAL	VARI A ANU AL
1. Ingresos corrientes	7.060.204	53.1	6.782.667	47.9	(3.93)	10.876.580	77	60.3	9.438.142	54.6	13.2	16.174.189	94.2	71.4
1.1 ingresos tributarios	831.856	6.2	1.048.069	7.4	26	1.287.730	9.1	22.9	2.261.188	13.1	75.6	1.743.004	10.1	(23)
1.2 Ingresos no tributarios	6.228.348	46.8	5.734.598	40.5	(8)	9.588.848	68	67.2	7.176.954	41.5	(25)	14.431.185	84.1	101
1.2.1 Transferencias	6.228.348	46.8	5.450.828	38.5	(12.1)	8.615.798	61	58.1	6.287.843	36.4	(27)	10.498.237	61.1	67

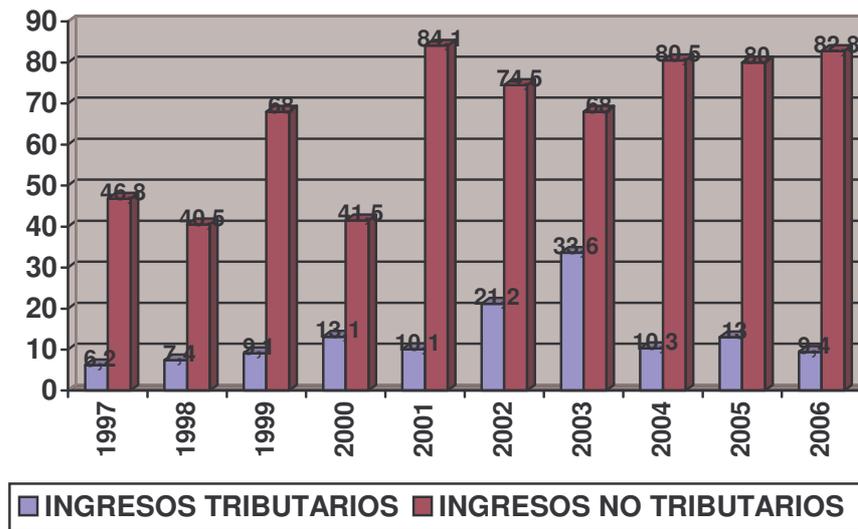
2. Ingresos de capital	6.236.638	46.9	7.372.411	52.1	18.2	3.254.406	23	(55.8)	7.851.961	45.4	141.3	992.024	5.8	(87.4)
Total	13.296.842	100	14.155.078	100	6.4	14.130.986	100	(0.2)	17.290.103	100	22.3	17.166.213	100	0.7

CONCEPTO	2002			2003			2004			2005			2006		
	INGRESOS	PAR T TOTAL	VARI A ANU AL	INGRESOS	PAR T TOTAL	VARI A ANU AL	INGRESOS	PAR T TOTAL	VARI A ANU AL	INGRESOS	PAR T TOTAL	VARI A ANU AL	INGRESOS	PAR T TOTAL	VARI A ANU AL
1. Ingresos corrientes	8.801.171	95.7	(45.5)	18.842.912	79	114	25.517.730	90.7	35	27.710.956	93	8.6	33.042.682	92.2	19
1.1 Ingresos tributarios	1.954.071	21.2	12	2.609.966	11	33.6	2.878.098	10.2	10.3	3.883.479	13	35	3.386.881	9.4	(13)
1.2 Ingresos no tributarios	6.847.100	74.5	(52)	16.214.946	68	137	22.639.632	80.5	39.6	23.827.477	80	5.2	29.655.801	82.8	24.5
1.2.1 Transferen	6.844.971	7.45	(35)	12.485.487	52.4	82.4	22.639.632	80.5	81.3	23.827.477	80	5.2	29.655.801	82.8	24.5

cias															
2. Recursos de capital	390.900	4.3	(60.6)	4.997.50 1	21	1178	2.613.66 4	9.3	(48)	2.088.58 1	7	(20)	2.775.76 8	7.8	33
Total	9.192.07 1	100	(46.5)	23.822.4 13	100	159.2	28.131.3 94	100	18	29.799.5 37	100	5.9	35.818.4 50	100	21

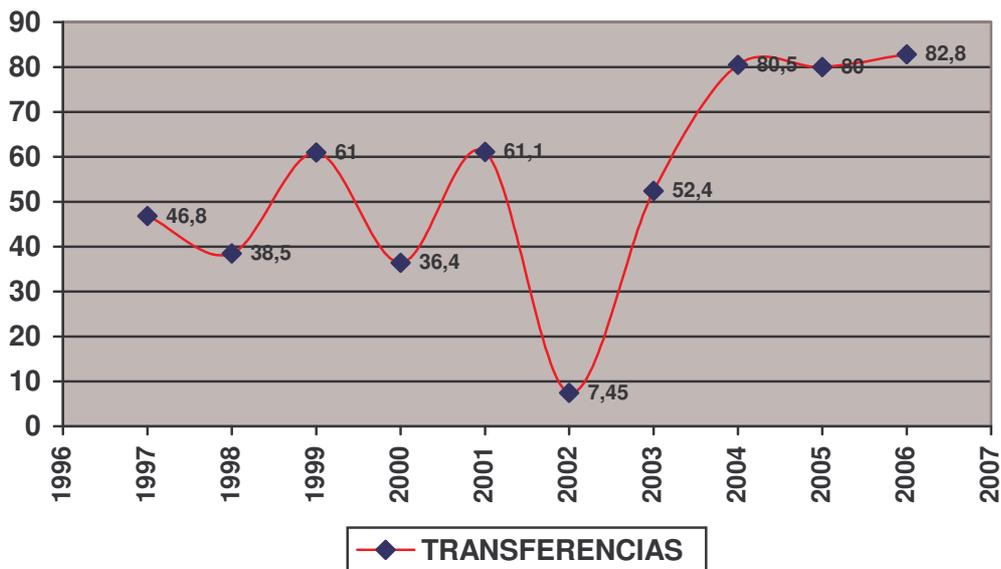
Fuente: estadística contraloría municipal - secretaria de hacienda municipal y depart.- Cálculos de esta investigación - Tumaco 2007

Gráfica 1. Ingresos tributarios Vs. Ingresos no tributarios

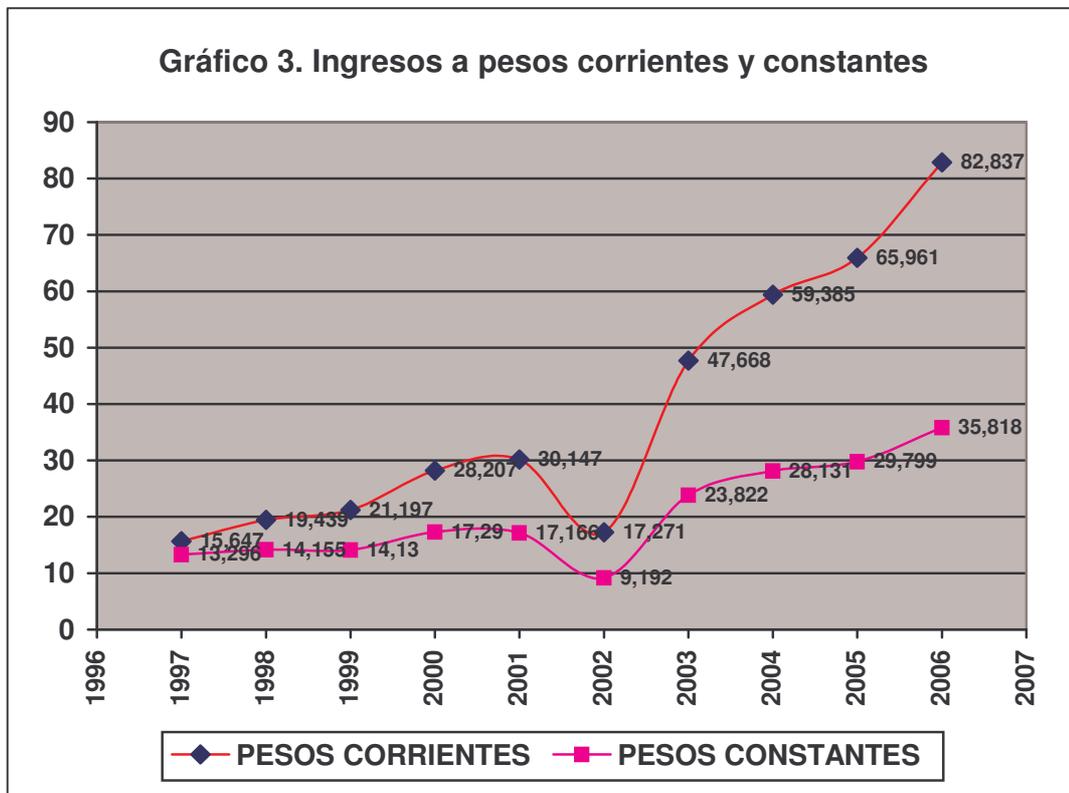


Fuente: cuadro No. 6 – cálculos de esta investigación – Tumaco 2007

Gráfico 2. Tendencia de las transferencias



Fuente: cuadro No. 6 calculo de esta investigación – Tumaco 2007



Fuente: cuadro No. 5 y 6 – cálculos de esta investigación – Tumaco 2007

3.2. INGRESOS EJECUTADOS

Los ingresos totales ejecutados por el municipio de Tumaco provienen de dos fuentes = los ingresos corrientes y los recursos de capital; durante el período de análisis los ingresos corrientes presentaron una mayor participación con respecto al total de los ingresos año tras año, como lo muestra el cuadro N° 5 a precios corrientes. Cabe resaltar que estos no muestran la realidad de las finanzas de Tumaco por ende entramos a analizar el cuadro N° 6 a precios constantes o reales en el cual se observa claramente que los ingresos no tributarios junto a las transferencias son los que más aportan a los ingresos corrientes.

Los ingresos no tributarios en el municipio de Tumaco presentan porcentajes totales y anuales bastante altos, tal como se aprecia en el año 1999 con una participación sobre el total del 68% y una variación anual de 67.2% respecto al año 1998, de la misma forma se tiene el año 2001 con una participación sobre el total del 84.1% y una variación anual de 101% respecto al año 2000, por último se tiene el año 2003 el cual presenta una participación sobre el total del 68% y la mayor variación de 137% respecto al año 2002. Estos incrementos de los ingresos no tributarios como lo muestra la gráfica N° 1 y cuadro N° 6, son fruto

principalmente de venta de bienes y servicios, regalías, y por ultimo las transferencias las cuales son las que mas aportan.

Por tanto se puede observar que los ingresos no tributarios se convierten en el principal aporte de los ingresos corrientes y sobre el cual esta sustentada la estructura de las finanzas del municipio de Tumaco.

Contrariamente a la situación anterior los ingresos tributarios o propios del municipio presentan porcentajes totales y anuales bastante bajos con respecto a los no tributarios tal como se puede apreciar en el cuadro N° 6 a precios constantes y gráfica N° 1 dándose en el año 1997 una participación sobre el total de tan solo del 6.2% y en el año 2002 con su mayor participación sobre el total con un 21.2% y una variación anual del 12% respecto al año 2001, posteriormente en el año 2000 una participación del 13.1% y la mayor variación anual del 75.6% respecto al año 1999.

Los datos anteriores confirman la marcada diferencia que existe con los ingresos no tributarios, debido principalmente a deficiencia administrativa local para el recaudo de los recursos propios, a esto se suma la evasión, elusión por parte de los pocos contribuyentes los cuales han perdido la credibilidad en los gobiernos de turno, fruto del elevado grado de corrupción. Por último se agrega a esta problemática el alto grado de informalidad que existe en el municipio, el cual es producto del desempleo en el municipio.

Respecto a las transferencias se puede observar en el cuadro N° 6 y gráfica N° 2 que los años 1998, 2000 y 2002 presentan una variación anual negativa, la cual puede ser fruto de la emigración de las personas, a otros lugares y castigo fiscal, por el descenso de categoría en el año 2002. Los cuales son parámetros para establecer o determinar las transferencias; de igual forma se presentó el acto legislativo 07 de 1998 por el cual se modifican los artículos 356 y 357 de la constitución política que establece los sectores hacia los cuales se deben destinar las transferencias intergubernamentales (salud y educación para el caso del situado fiscal), la intención fue de destinar una parte de las transferencias para el pago de pasivo pensional de las entidades territoriales.

Cabe destacar que pese a estos pequeños cambios en las transferencias estas son las que más aportan a los ingresos no tributarios y a su vez sobre el total de los ingresos tal como lo muestra en el año 1999 con una participación del 61%, en el año 2004 con una participación del 80.5% y en el año 2006 con la mayor participación del 82.8% sobre el total, todo esto puede ser producto del aumento de la población por diferentes factores (natalidad, desplazamiento etc.), el alto grado de necesidades básicas insatisfechas en los años 2004, 2006 estas también se incrementaron por recursos girados del sistema general de participaciones, foyga y el fondo nacional de regalías.

Por último se tienen los recursos de capital los cuales ocupan el segundo lugar en importancia, en aporte de recursos a los ingresos totales; como se puede observar

en el cuadro N° 6 en el año de 1997 con la mayor participación sobre el total del 46.9%, seguido del año 2000 con una participación sobre el total del 45.4% y una variación anual del 141.3% respecto al año 1999. Estos porcentajes positivos en su gran mayoría se deben por el incremento de regalías, recursos de crédito y recursos de cofinanciación.

Las variaciones anuales negativas respecto a los años inmediatamente anteriores presentan en el año 1999 una variación del 55.8%, en el año 2001 con el 87.4%, en el año 2002 con el 60.6% y por último en el año 2004 con una variación anual de 48% generadas principalmente por la disminución o abstención de crédito.

Es importante resaltar que para el año 2002 los ingresos tuvieron una tendencia a la baja debido a que el municipio fue sancionado por la comisión nacional de regalías, producto de la no rendición de cuenta a esta oficina y contraloría municipal. Lo que generó que se suspendieran los ingresos por concepto de sobretasa a la gasolina; otra razón existente fue que la comisión de regalías había girado recursos de más en administraciones pasadas, por tal razón se le disminuyó el 30% de los ingresos.

A partir del año 2003 Tumaco mejora notablemente sus ingresos tanto a pesos corrientes como constantes producto de un mejor desempeño en el Manejo de las finanzas lo cual lo ha hecho merecedor a la categoría tercera y con miras a la segunda

Como se puede observar en la gráfica N° 3 en general los ingresos ejecutados en pesos constantes de 1996, a través del período analizado en la mayoría de los años ha tenido un crecimiento positivo. Lo mismo sucede a pesos corrientes.

Cuadro 7. Nivel de ejecución de gastos en el municipio de Tumaco: 1997 – 2006
(Pesos corrientes – miles de pesos)

CONCEPTO	1997		1998			1999			2000			2001		
	GASTOS	PAR T TOTAL	GASTOS	PAR T TOTAL	VARI A ANU AL	GASTOS	PAR T TOTAL	VARI A ANU AL	GASTOS	PAR T TOTAL	VARI A ANU AL	GASTOS	PAR T TOTAL	VARI A ANU AL
1. Gastos de funcionamiento	3.702.585	27	4.131.250	22	11.6	3.866.792	14.6	(64)	6.483.697	28	68	5.932.450	18	(8)
2. Servicio de la deuda	461.000	3	412.484	2	(10.5)	2.490.521	9.4	504	1.760.877	8	(29)	1.336.811	4	(24)
3. Inversión social	9.573.576	70	11.457.616	76	51	20.159.381	76	39	14.852.203	64	(26)	26.511.390	78	78
Total	13.737.161	100	19.001.350	100	38	26.516.694	100	39.5	23.096.777	100	(13)	33.780.651	100	46

CONCEPTO	2002			2003			2004			2005			2006		
	GASTOS	% TOTAL	% ANUAL												
1. Gastos de funcionamiento	7.533.270	24.97	27	5.567.000	19	(26)	7.979.506	13	43	5.509.385	16	(31)	4.765.996	8	(13)
2. Servicio de la deuda	9.870	0.03	(99)	396.986	1	3922	4.391.395	7	1006	1.632.342	5	(63)	4.738.341	9	190
3. Inversión social	22.948.000	75	(13)	23.826.000	80	4	49.383.146	80	107	26.809.060	79	(46)	48.790.602	83	82
Total	30.491.140	100	(10)	29.789.986	100	(2.3)	61.754.047	100	107.3	33.950.787	100	(45)	58.474.939	100	72

Fuente: estadística contraloría municipal - secretaria de hacienda municipal y depart. - Cálculos de esta investigación -Tumaco 2007

**Cuadro 8. Nivel de ejecución de los gastos en el municipio de Tumaco: 1997 – 2006
(Pesos constantes de 1996 – miles de pesos).**

CONCEPTO	1997		1998			1999			2000			2001		
	GASTOS	PART TOTAL	GASTOS	PART TOTAL	VARI A ANUA L	GAS TOS	PART TOTA L	VARIA ANUA L	GASTOS	PAR T TOT AL	VARI A ANU AL	GASTOS	PART TOTAL	VARI A ANU AL
1. Gastos de funcionamiento	3.146.316	27	3.008.265	21.7	(4)	2.577 .689	14.6	(14)	3.974.315	28.1	54	3.378.004	17.6	(15)
2. Servicio de la deuda	391.740	3.3	300.360	2.2	(23)	1.660 .237	9.4	453	1.079.365	7.6	(35)	761.195	3.9	(30)
3. Gastos de Inversión social	8.135.262	69.7	10.527.646	76.1	29	13.43 8.691	76	27.6	9.103.962	64.3	(32)	15.095.883	78.5	66
Total	11.673.318	100	13.836.270	100	18	17.67 6.617	100	28	14.157.462	100	20	19.235.082	100	36

CONCEPTO	2002			2003			2004			2005			2006		
	GASTOS	% TOTAL	% ANUAL												
1. Gastos de funcionamiento	4.009.191	24.7	18.7	2.782.109	18.7	31	3.779.786	1.29	36	2.488.993	16.2	34	2.060.739	5.7	(17)
2. Servicio de la deuda	5.253	0.03	(99)	198.394	1.3	3676	2.080.145	7.1	948	737.448	4.8	(65)	2.048.835	5.7	179
3. Gastos de Inversión social	12.212.879	75	(19)	11.907.046	80	(2)	23.392.140	80	96	12.111.615	79	(48)	31.853.744	88.6	163
Total	16.227.323	100	(15.6)	14.887.549	100	(8)	29.252.071	100	96	15.338.056	100	(47)	35.963.372	100	134

Fuente: Estadística Contraloría Municipal - Secretaria de hacienda Municipal y depart. - Cálculos de esta investigación - Tumaco 2007

3.2.1. Nivel de Ejecución de Gastos. El gasto municipal dentro de la economía de la sociedad, es de vital importancia, puesto que a través de este se pueden dar cumplimiento a los objetivos propuestos en los diferentes planes y programas. Por lo tanto, se requiere que los gastos sean ejecutados por actividad y a la vez, obedezcan a un plan que oriente las decisiones de política empleadas como herramienta para lograr este fin, para que se constituyan así en elementos orientadores de la economía local. Para esto se requiere que todo gasto figure en el presupuesto de egresos o también denominado de apropiaciones de manera clara, ordenada, y con estricta sujeción a las normas que lo rigen.

Durante el período de 1997 – 2006 se causaron gastos importantes dentro de lo cual la inversión social ocupa el primer lugar, como la muestra el cuadro numero 8 con valores muy significativos en los años de 1998 con una participación sobre el total del 76.1% y una variación anual del 29% respecto a 1997, le sigue el año 2001 con una participación sobre el total de 78.5% y una variación anual del 66% respecto al año 2000, por último el más significativo corresponde al año 2006 con una participación del 88.6% y una variación anual del 163% con respecto al año 2005.

La inversión social se constituye en el sector en el cual más se gasta debido al alto grado de necesidades insatisfechas ya que gran parte de las transferencias son destinadas para financiar la educación, salud, vivienda, agua potable y saneamiento básico, recreación y deporte, entre otros.

En segundo lugar de importancia se tienen los gastos de funcionamiento lo cual se observa en el mismo cuadro N° 8 unos gastos elevados los cuales en su gran mayoría se deben al sistema burocrático como en el año 1998 con una participación sobre el total 21.7% y una variación anual negativa del 4% respecto al año 1997, posteriormente le sigue el año 2000 con una participación sobre el total del 28.1% y una variación anual del 54% con respecto al año 1999 se puede observar que a partir del año 2003 sin tener en cuenta el año 2004 se da una participación sobre el total que tiende a la baja; todo esto producto de la adopción de la estructura orgánica y administrativa; la planta de cargos y la asignación salarial mensual de los funcionarios de la alcaldía municipal conocido como ley 617 para los municipios de categoría cuarta.

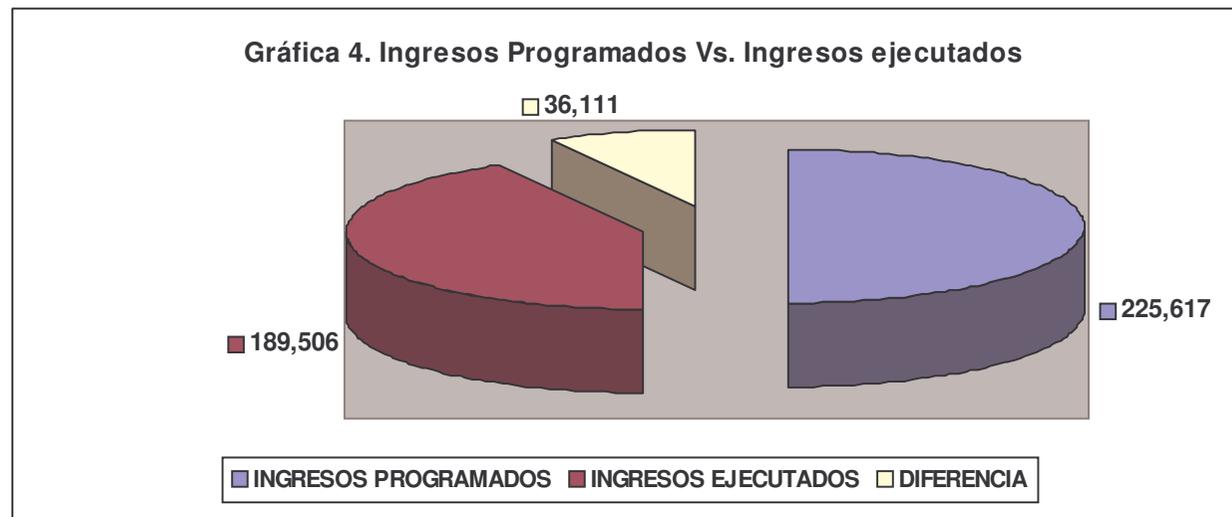
Finalmente se encuentran los gastos por servicio de la deuda que son destinados básicamente al cubrimiento de obligaciones financieras de la administración, su participación es la menos significativa respecto al total de los gastos; como lo muestra el cuadro N° 8 en el año de 1999 con una participación sobre el total del 9.4% y una variación del 453% con respecto al año 1998, el cual fue destinado a pago de crédito y cubrir déficit de vigencias anteriores; el mismo caso se observa en el año 2000 con una participación sobre el total del 7.6% y una variación anual negativa del 35% respecto al año 1999.

En los años 2004, 2005 y 2006 las participaciones significativas sobre el total corresponden principalmente al acuerdo de reestructuración de pasivos ley 550 de 1999.

Cuadro 9. Ingresos programados Vs. Ingresos ejecutados en el municipio de Tumaco: 1997 – 2006
(Pesos constantes de 1996 – miles de pesos)

CONCEPTO	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Ingresos programados	ND	19.123.143	20.686.565	26.623.601	24.843.360	23.038.265	27.287.522	25.974.040	26.974.040	31.840.090	225.617.826
Ingresos ejecutados	13.296.842	14.155.078	14.130.986	17.290.103	17.166.213	9.192.071	23.822.413	28.131.394	29.799.537	35.818.450	189.506.245
Nivel de ejecución (%)	—	74	68.3	64.9	69.1	39.8	87.3	111.6	110.5	112.5	83.9

Fuente: Cuadro N° 2 y 5 – cálculos de esta investigación – Tumaco 2007



Fuente: cuadro No. 9 – cálculos de esta investigación – Tumaco 2007

3.3. INGRESOS PROGRAMADOS VS. INGRESOS EJECUTADOS

Al realizar un comparativo entre ingresos programados y los efectivamente ejecutados durante el período 1997 – 2006 se puede apreciar claramente un no cumplimiento de los ingresos programados a lo largo de los años 1998 al 2003 y en los años 2004 al 2006 el cumplimiento está por encima de 100%.

Lo anterior es una muestra evidente de la marcada tendencia a sobrevalorar e inflar los presupuestos en distintas administraciones, creando así falsas expectativas; por ejemplo en el año 2002 sólo se alcanzó un nivel de ejecución del 39.8%; en el año 2000 del 64.9%, le sigue el 1999 con un 68.3% posteriormente se tiene el año 2001 con un 69.1%, el año 1998 con el 74% y finalmente el año 2003 alcanza un 87.3%. Dándose tan solo lo contrario en el año 2006 con un nivel de ejecución de 112.5%, en el año 2004 con 111.6% y el 2005 con 110.5%.

Esto confirma que los cálculos en este municipio se hacen sin una adecuada planeación, es decir sin conocimiento de las normas y procedimientos técnicos requeridos para la elaboración de un buen presupuesto.

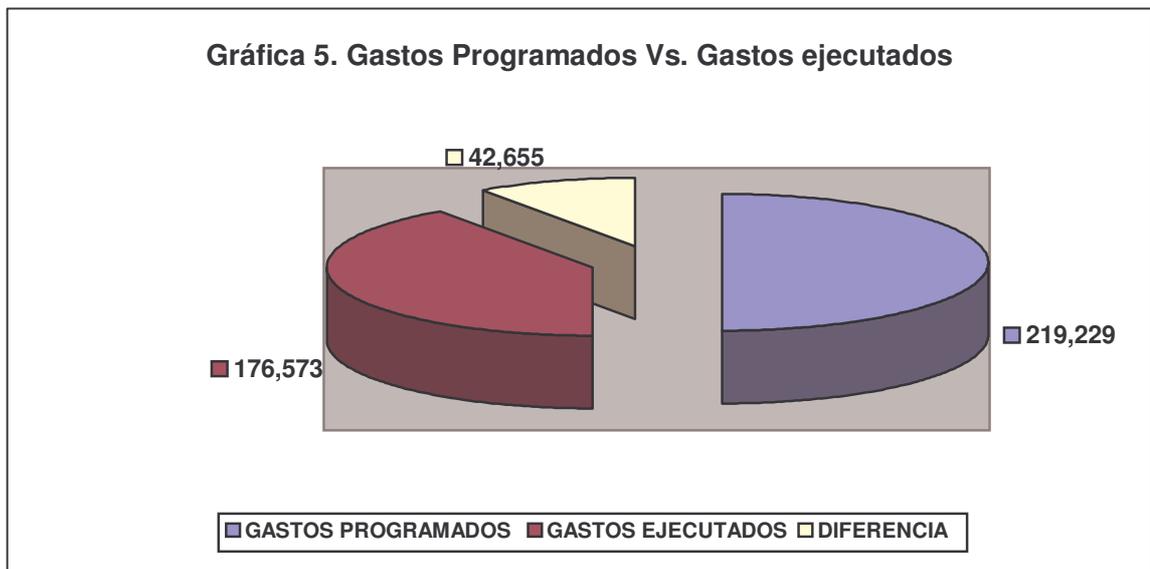
Según el ex representante a la asamblea departamental VICTOR IGNACIO JARAMILLO, argumentó que algunas administraciones inflan los presupuestos con el propósito de no quedar mal ante los ministerios y organismos de control para lograr mantener la categorización y así poder aparentar y engañar a la comunidad y demás personas con quien han adquirido alguna clase de compromiso.

Finalmente se puede observar en cuadro N° 9 y la gráfica N° 4 que durante todo el período de estudio el total de ingresos programados superan los ingresos ejecutados, dándose un nivel de ejecución equivalente al 83.9%.

Cuadro 10. Gastos programados Vs. gastos ejecutados en el municipio de Tumaco: 1997 – 2006
(Pesos constantes – miles de pesos)

CONCEPTO	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Gastos programados	ND	21.497.696	23.187.468	28.242.395	19.119.647	24.497.323	23.900.694	20.463.184	26.760.094	31.561.156	219.229.657
Gastos ejecutados	11.673.318	13.836.270	17.676.617	14.157.462	19.235.180	16.227.323	14.887.549	29.252.071	15.338.056	35.963.372	176.573.802
Nivel de ejecución (%)	—	87.6	76.2	50.1	100.6	66.2	62.3	143	57.3	113.9	80.5

Fuente: cuadro N° 4 y 8 – cálculos de esta investigación – Tumaco 2007



Fuente: cuadro No. 10 – cálculos de esta investigación – Tumaco 2007

3.3.1 Gastos programados Vs. Gastos Ejecutados. Se puede observar en el cuadro N° 10 el monto de gastos programados con relación a los gastos ejecutados, para poder determinar así sobreestimación o subestimación en los egresos, de lo cual se puede decir, que en los años 1998, 1999, 2000, 2002, 2003 y 2005 se realizó una sobreestimación de dichos egresos pues se obtuvieron porcentajes menores al 100% así: 87.6%; 76.2%; 50.1%; 66.2%; 62.3%; y 57.3%; con excepción de los años 2001, 2004 y 2006 donde ocurrió lo contrario o sea se presenta una subestimación ya que se obtiene porcentajes de 100.6%; 143%; y 113.9%, es decir el gasto presupuestado está por debajo del gasto ejecutado.

En algunas ocasiones existe la sobrevaloración del gasto con el fin de registrar obras que realmente no se llevan a cabo y en muchas ocasiones aparecen varias veces realizadas, de tal forma los recursos destinados para esta son desviados así a otros lugares que no generan ningún impacto en la comunidad, según versión del ex concejal VICENTE TORRES.

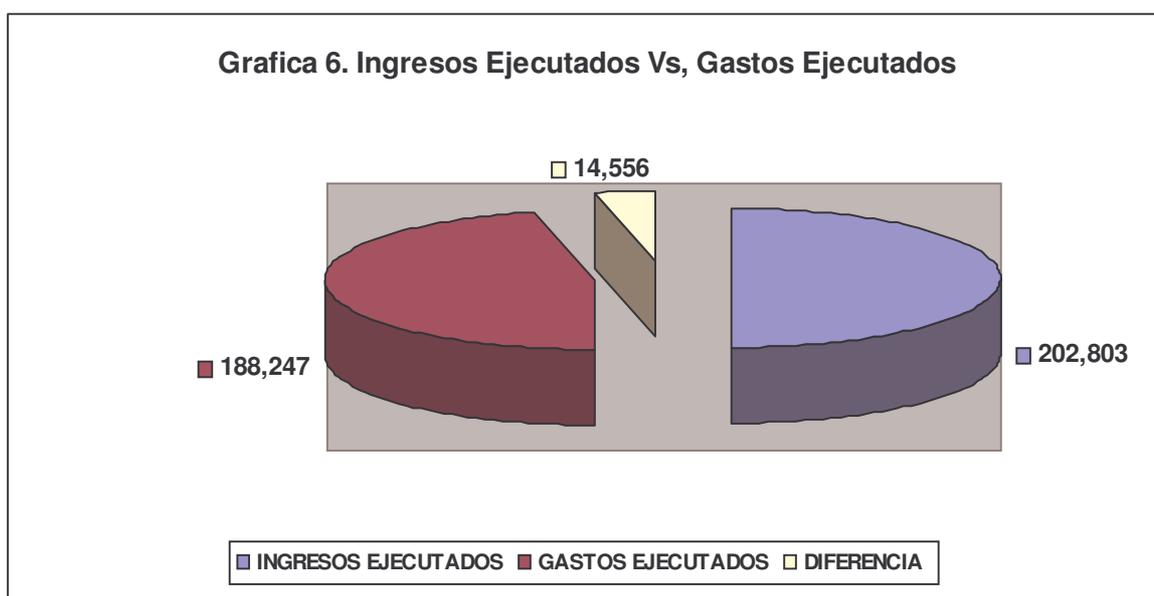
Lo anterior se puede precisar en el cuadro N° 10 más claramente en el total del todo el período, donde se presenta un nivel de ejecución tan solo del 80.5%. Por tal motivo es de aclarar que esta es una situación irregular, ya que de acuerdo a las normas establecidas constitucionales y legales, las partidas establecidas para gastos no deben rebasar las operaciones previstas.

Cuadro 11. Ingresos ejecutados Vs. Gastos ejecutados en el municipio de Tumaco: 1997 – 2006 (pesos constantes de 1996 – miles de pesos)

CONCEPTO	1997	1998	1999	2000	2001
Ingresos ejecutados	13.296.842	14.155.078	14.130.986	17.290.103	17.166.213
Gastos ejecutados	11.673.318	13.836.270	17.676.617	14.157.462	19.235.082
Estado presupuestal.	1.623.524	318.808	(3.545.631)	3.132.641	(2.068.868)

CONCEPTO	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
Ingresos ejecutados	9.192.071	23.822.413	28.131.394	29.799.537	35.818.450	202.803.087
Gastos ejecutados	16.227.323	14.887.549	29.252.071	15.338.056	35.963.372	188.247.120
Estado presupuestal	(7.035.252)	8.934.864	(1.120.677)	14.461.481	(144.922)	14.555.967

Fuente: Cuadro N° 6 Y 8 – cálculos de esta investigación – Tumaco 2007



Fuente: cuadro 11 – cálculos de esta investigación – Tumaco 2007

3.4. INGRESOS EJECUTADOS Vs. GASTOS EJECUTADOS

Al comparar los ingresos ejecutados con los gastos ejecutados a una fecha determinada se obtiene superávit o déficit presupuestal, en este caso en el cuadro N° 11 el municipio de Tumaco ha presentado durante los años 1997, 1998, 2000, 2003 y 2005, superávit presupuestal.

Esta situación en la cual los gastos no superan los ingresos (superávit presupuestal) aparentemente es favorable, puesto que desde el punto de vista financiero, los datos son positivos, sin embargo, socialmente no tiene mayor significancia en la región, puesto que, la falta de una correcta planificación hace que dichos recursos no sean invertidos adecuadamente en planes y programas requeridos por la comunidad, lo que ha ocasionado que obras que se habían proyectado realizar no se lleven a cabo hasta el momento.

Contrario a lo anterior sucede en los años de 1999, 2001, 2004 y 2006 en los cuales los gastos ejecutados superan los ingresos ejecutados presentándose una situación de déficit presupuestal. Esta situación es sustentada en muchas ocasiones en préstamos adquiridos en el sistema financiero y otros entes. Lo que explica la creación de la deuda que a un año es considerada cuenta por pagar y pasado los dos años es déficit.

En la gráfica N° 6 se puede observar de manera global los ingresos y gastos ejecutados durante el período de estudio, en los cuales los primeros superan los segundos.

**Cuadro 12. Ingresos tributarios o propios del municipio de Tumaco: 1997 – 2006
(Pesos corrientes – miles de pesos).**

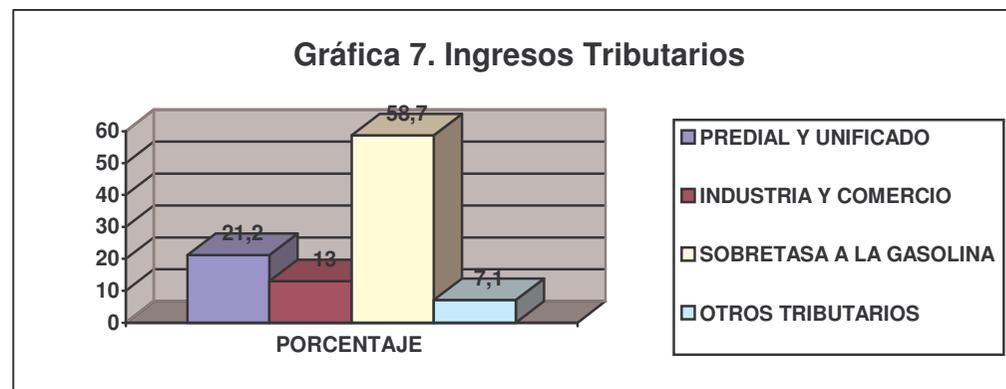
CONCEPTO	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Predial unificado	371.419	375.444	520.943	1.975.434	460.596	632.145.	2.426.851	278.925	568.468	664.922
Industria y comercio	280.517	625.549	345.925	309.719	337.058	456.985	1.000.000	336.823	692.564	750.000
Sobre tasa a la gasolina	-	405.009	1.064.857	1.255.725	1.876.749	2.147.362	1.455.689	5.423.052	6.734.583	5.851.548
Otros tributarios	326.992	33.311	-	148.025	386.661	435.208	340.002	36.866	600.466	566.370
Total	978.928	1.439.313	1.931.725	3.688.903	3.061.064	3.671.700	5.222.542	6.075.666	8.596.081	7.832.840

Fuente: Estadística Contraloría Municipal - Secretaría de Hacienda Municipal y depart. - Cálculos de esta investigación - Tumaco 2007

**Cuadro 13. Ingresos tributarios o propios del municipio de Tumaco: 1997 – 2006
(Pesos constantes de 1996 – miles de pesos).**

CONCEPTO	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL	%
Predial unificado	315.618	273.388	347.272	1.210.883	262.268	336.426	1.212.819	132.123	256.819	287.509	4.635.125	21.2
Industria y comercio	238.373	455.508	230.602	189.848	191.925	243.206	499.750	159.548	312.882	324.296	2.845.938	13
Sobre tasa a la gasolina	-	294.917	709.857	769.722	1.068.642	1.142.822	727.481	2.568.828	3.042.504	2.530.180	12.854.953	58.7
Otros tributarios	277.865	24.256	-	90.735	220.169	231.617	169.916	17.463	271.274	244.896	1.548.191	7.1
Total	831.856	1.048.069	1.287.731	2.261.188	1.743.004	1.954.071	2.609.966	2.877.962	3.883.479	3.386.881	21.884.207	100

Fuente: Estadística Contraloría Municipal - Secretaría de Hacienda Municipal y depart. - Cálculos de esta investigación -Tumaco 2007



Fuente: Cuadro No. 18 cálculos de esta investigación – Tumaco 2007

3.5. INGRESOS TRIBUTARIOS O PROPIOS DEL MUNICIPIO DE TUMACO

En el cuadro N° 13 se puede observar la participación que ha tenido cada impuesto recaudado durante el período 1997 – 2006.

Siendo los recursos por sobretasa a la gasolina el rubro de mayor incidencia representando el 58.7% del total de los ingresos tributarios; en segundo lugar se encuentran los recursos obtenidos por predial unificado que aporta el 21,2% le sigue en orden de importancia el impuesto de industria y comercio con un 13% de aporte, finalmente se encuentran otros ingresos tributarios que representan el 7,1% de los ingresos propios del municipio.

El impuesto de sobretasa a la gasolina aunque es nuevo en el presupuesto del municipio puesto que se empezó a captar a partir de 1998 como se puede observar en cuadro N° 13 es el que demuestra un mayor esfuerzo por fortalecer las finanzas del municipio. Cabe destacar que la participación de los ingresos tributarios resulta insignificante frente a la totalidad de los ingresos del presupuesto.

Uno de los factores que ha influido para que los ingresos tributarios sean tan bajos. es la evasión pues las personas naturales y jurídicas no suministran una información verídica sobre sus rentas por temor a ser altamente gravados. Sin dejar a un lado la falta de credibilidad que tiene la administración local frente a los contribuyentes debido a que el impuesto que pagan no se ve reflejado en su entorno.

Los cambios que se presentan de un año respecto al otro han dependido principalmente del esfuerzo fiscal de cada administración. En los años en los cuales el pago de los impuestos a disminuido se debe a factores como la evasión, elusión y por lo mas insólito producto de compromisos políticos adquiridos en el medio con industriales y otros que se dedican a patrocinar campañas a cambio de favores relacionado como el impuesto de industria y comercio, predial unificado.

Esto también se debe a la falta de normatividad tributaria local y del manejo desorganizado de la administración, lo cual impide el cabal cumplimiento de sus funciones y su normal aplicación. También se puede afirmar que la tributación directa se constituye en la principal fuente de ingresos tributarios.

**Cuadro 14. Gastos de funcionamiento del municipio de Andrés de Tumaco 1997 – 2006
(Pesos corrientes – miles de pesos).**

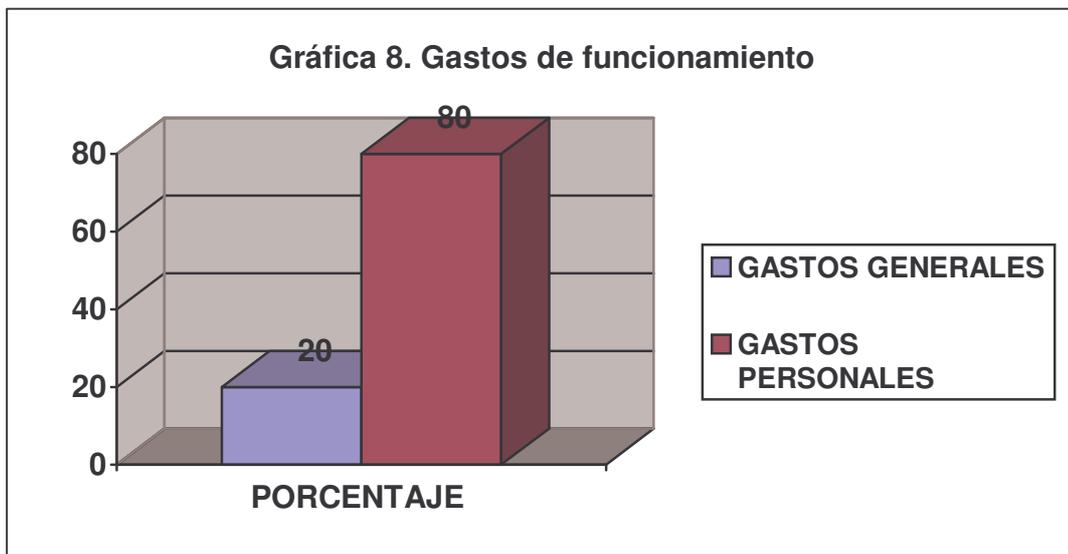
CONCEPTO	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gastos generales	795.280	997.073	724.854	1.283.171	1.275.447	2.623.481	2.001.769	230.556	360.983	369.801
Gastos personales	2.907.305	3.134.177	3.141.938	5.200.526	4.657.003	4.909.789	3.565.231	7.748.950	5.148.402	4.396.195
Total	3.702.585	4.131.250	3.866.792	6.483.697	5.932.450	7.533.270	5.567.000	7.979.506	5.509.385	4.765.996

Fuente: Estadística Contraloría Municipal - Secretaría de Hacienda Municipal y depart. - Cálculo de esta investigación - Tumaco 2007

**Cuadro 15. Gastos de funcionamiento del municipio de Tumaco 1997 – 2006
(Pesos constantes de 1996 – Miles de pesos).**

CONCEPTO	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL	%
Gastos generales	675.799.	726.042	483.204	786.546	726.254	1.396.21 1	1.000.38 4	109.211	163.082	159.900	6.226.63 3	20
Gastos personales	2.470.51 7	2.282.22 3	2.094.48 6	3.187.76 9	2.187.76 9	2.612.98 0	1.781.72 5	3.670.57 5	2.325.91 0	1.900.89 3	24.978.8 28	80
Total	3.146.31 6	3.008.26 5	2.577.69 0	3.974.31 5	3.378.00 4	4.009.19 1	2.782.10 9	3.779.78 6	2.488.99 2	2.060.79 3	31.205.4 61	10 0

Fuente: Estadística Contraloría Municipal - Secretaría de Hacienda Municipal y depart. - Cálculo de esta investigación - Tumaco 2007



Fuente: cuadro No. 14 – cálculos de esta investigación – Tumaco 2007

3.6. GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Como se puede apreciar en el cuadro N° 15 y la gráfica N° 8 durante el período de análisis de los gastos de funcionamiento el rubro más representativo lo constituyen los servicios personales, con un porcentaje del 80%; seguido de los gastos generales con el 20% que son gastos realizados por organismos de control como la Contraloría, la Personería y el Concejo Municipal.

Al contrario, los gastos personales es donde más se genera gasto por el alto grado de burocracia existente en la Alcaldía Municipal.

Es preciso traer a colación que a partir del 2003 sin tener en cuenta el año 2004 donde empieza la administración actual. los gastos de funcionamiento se ven reducidos por la adopción de la ley 617 propia de los municipios de cuarta categoría.

Es preciso mencionar que las transferencias corrientes hacen parte de los gastos generales y gastos personales, las cuales son destinadas para el funcionamiento de establecimientos públicos y entidades municipales.

Cuadro 16. Inversión social en el municipio de Tumaco: 1997 – 2006 (Pesos corrientes – miles de pesos)

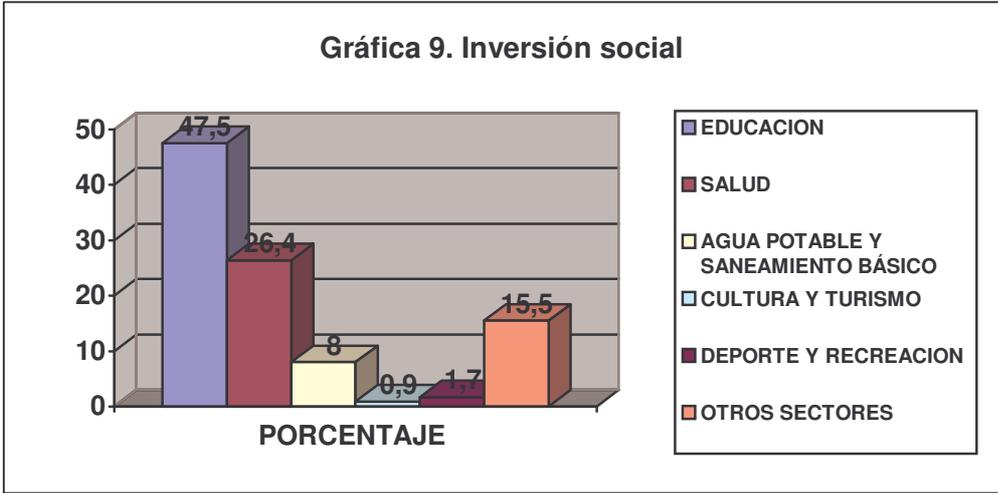
CONCEPTO	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Educación	3.263.553	4.647.119	6.688.840	6.162.951	6.706.980	6.750.000	8.987.362	31.731.973	16.692.056	37.542.509
Salud	1.493.481	2.152.143	7.316.740	2.292.457	9.725.608	8.354.633	7.410.215	13.385.699	7.089.242	8.993.286
Agua potable y saneamiento básico	661.052	1.916.302	2.384.151	2.867.117	1.773.064	2.125.312	2.689.147	1.407.462	1.286.854	2.000.760
Cultura y turismo	217.245	318.691	185.126	141.158	205.296	325.698	395.256	130.271	206.207	106.065
Deporte y recreación	358.043	526.236	415.183	222.032	531.819	689.456	456.978	203.608	244.147	174.982
Otros sectores	3.580.202	4.897.125	3.169.341	3.166.488	7.568.623	4.702.901	3.887.042	2.524.133	1.290.554	-
TOTAL	9.573.576	14.457.616	20.159.381	14.852.203	26.511.390	22.948.000	23.826.000	49.383.146	26.809.060	48.790.602

Fuente: Estadística Contraloría Municipal - Secretaría de Hacienda Municipal y depart. - Cálculos de esta investigación - Tumaco 2007

Cuadro 17. Inversión social en el municipio de Tumaco: 1997 – 2006 (Pesos constantes de 1996 – Miles de pesos)

CONCEPTO	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL	%
Educación	2.773.24 3	3.383.90 7	4.458.92 9	3.777.70 7	3.819.03 0	3.592.33 6	4.491.43 5	15.031.01 4	7.541.02 4	16.233.1 94	65.101.81 9	47.5
Salud	1.269.10 4	1.567.13 2	4.877.50 2	1.405.20 8	5.537.87 0	4.446.31 9	3.703.25 6	6.340.628	3.202.72 9	3.888.65 2	36.238.40 0	26.4
Agua potable y Saneamiento Básico	561.737	1.395.40 0	1.589.32 8	1.757.45 8	1.009.60 2	1.131.08 7	1.343.90 1	666.696	581.366	865.119	10.901.69 4	8
Cultura y turismo	184.607	232.062	123.409	86.526	116.526	173.336	197.529	61.708	93.159	45.862	1.315.096	0.9
Deporte y recreación	304.251	383.191	276.770	136.099	302.824	366.927	228.375	96.446	110.299	63.987	2.269.169	1.7
Otros sectores	3.042.32 0	3.565.95 4	2.112.75 3	1.940.96 4	4.309.65 9	2.502.87 4	1.942.55 0	1.195.648	583.038	-	21.195.76 0	15.5
TOTAL	8.135.26 2	10.527.6 46	13.438.6 91	9.103.96 2	15.095.8 83	12.212.8 79	11.907.0 46	23.392.14 0	12.111.6 15	21.096.8 14	137.021.9 38	100

Fuente: Estadística Contraloría Municipal - Secretaría de Hacienda municipal y depart. - Cálculos de esta investigación - Tumaco 2007



Fuente: cuadro No. 17 – cálculos de esta investigación – Tumaco 2007

3.7. INVERSIÓN SOCIAL

Según cuadro N° 17 durante el período 1997 – 2006 se causaron gastos de inversión social por un valor de 137.021.938 millones de pesos de 1996, dentro de los cuales el de mayor participación correspondió al sector educativo con un 47.5% del total de la inversión. En segundo lugar se encuentra el sector salud que participó con un 26.4% de los gastos, le sigue en orden de importancia otros sectores con un 15.5% del total donde sobresalen vías y electrificaciones, continúa el sector de agua potable y saneamiento básico un 8% de participación, deporte y recreación con el 1.7%, y finalmente el sector de cultura y turismo que recibieron en total el 0,9% de los ingresos destinados a inversión social (ver gráfico N° 9).

Algo importante de analizar es que mientras el sector de educación recibe los mayores recursos para su funcionamiento e inversión, este presenta falencia en cuanto a su cobertura, materiales y calidad, situación igual ocurre con el sector salud, agua potable y saneamiento básico, donde las necesidades continúan latentes tras continuas administraciones municipales.

Es importante señalar que en los sectores de educación y salud más del 85% de sus recursos se destinan al pago de servicios personales y generales, dejando un exiguu margen del 15% para campañas promocionales, recomendaciones, ampliaciones y dotación de materiales con el fin de ampliar tanto la cobertura como la calidad de sus respectivos servicios.

Es de destacar según cuadro N° 17 que en 1998, 1999, 2001, 2004, 2006 las inversiones crecieron, contrario a esto cayeron para los años 2000, 2002, 2003, 2005. Se sustentan por el no giro de regalías específicamente sobretasa a la gasolina, castigos fiscales, corrupción. Se puede evidenciar que para el año 2005 los ingresos se ven reducidos debido al alto nivel de importancia que tuvo en este año la ley 550/99.

Todo lo anterior se fundamenta a partir de la ley 715 del 2001, la cual derogó en forma expresa la ley 60 de 1993, la cual establece los criterios de asignación de los recursos de acuerdo con su destinación.

4. INCIDENCIA DE LA LEY 550 EN LAS FINANZAS PÚBLICAS

El municipio de Tumaco se encuentra desde el 30 de diciembre de 2003 bajo el régimen de ley 550 de 1999 o acuerdo de reestructuración de pasivos, considerado por la norma, proyecto de inversión prioritario, pacto legal con los acreedores obligado por una deuda que pasa de los 68 mil millones de pesos, he aquí donde juega un papel importante los ingresos del municipio, especialmente los que se recaudan como propios.

Históricamente este municipio se ha caracterizado por tener un bajo recaudo de impuestos que se refleja en una baja tasa de inversión en el sector social, esto a simple vista no parece lógico si se tiene en cuenta que en el municipio existe un buen número de empresas de tamaño considerable y un número de establecimientos comerciales significativo.

4.1. ORDEN DE PAGOS

4.1.1. Pago de obligaciones laborales

GRUPO 1
<ol style="list-style-type: none">1. Pensionados2. Quienes otorguen condonaciones no menor al 30% del capital adeudado.3. Los demás acreedores así: de mayor a menor antigüedad:<ol style="list-style-type: none">a. Deudas menores a cinco millones de pesosb. Deudas entre 5 y 10 millones de pesosc. Deudas mayores a 10 millones de pesos

4.1.2. Pago de obligaciones a entidades públicas e instituciones de seguridad social.

GRUPO 2
<ol style="list-style-type: none">1. Quienes otorguen condonaciones no menor al 30% del capital adeudado.2. Los demás acreedores así: de menor a mayor antigüedad:<ol style="list-style-type: none">a. Deudas menores a \$ 5 millonesb. Deudas entre \$ 5 y 10 millones.c. Deudas mayores a \$ 10 millones

4.1.3. Pago de obligaciones con entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria

GRUPO 3
<ol style="list-style-type: none">1. Obligaciones a favor del banco agrario.2. Obligaciones a favor de Bancolombia3. Obligaciones a favor de la caja Agraria.
PREPAGO DE CUENTAS
<ol style="list-style-type: none">1. Cruce de cuentas2. Dación de bienes en pago3. Recursos generados por venta de activos4. Excedentes financieros5. Transferencias a favor del municipio6. Rendimiento del encargo fiduciario.7. Recursos del balance. <ul style="list-style-type: none">• Del 3 al 7 se distribuye 50% para pago de acreencias y 50% para inversión.

4.1.4. Pago de obligaciones de los demás acreedores

GRUPO 4
<ol style="list-style-type: none">1. Quienes otorguen condonaciones no menor al 30% del capital adeudado.2. Servicios personales indirectos y obligaciones por adquisición de servicios: OPS, honorarios, comisiones, contratos, etc.3. Recaudos a favor de terceros, servicios públicos y gastos de representación.4. Adquisición de bienes y proyectos de inversión.
<p>Lo anterior considerado en cada ítem, que la deuda sea de la más antigua a la más nueva, y que sean:</p>
<ol style="list-style-type: none">a. Deudas menores a \$ 10 millonesb. Deudas entre \$ 10 y \$ 50 millonesc. Deudas mayores a \$ 50 millones

Cabe resaltar que las acreencias, en las cuales el acreedor mediante documento legalmente formalizado, otorgue condonaciones, plazos de gracia, prórrogas y cualquier tipo de descuentos que no afecten derechos irrenunciables, conforme lo establece el numeral 2 del artículo N° 33 de la ley 550/99 para que se haga efectiva esta prioridad de pago dentro de cada grupo, se entiende que el monto objeto de estos proyectos por parte del acreedor debe representar como mínimo el 30% del capital adeudado.

4.2 OBLIGACIONES DE LOS DIFERENTES ENTES

4.2.1. Municipio

- Enviar oportunamente al COMITÉ DE VIGILANCIA, los informes que produzca la Secretaría de Hacienda y la Contaduría del municipio.
- Cancelar dentro de los 10 días hábiles siguientes a la firma del encargo fiduciario (03 de febrero de 2004). Todas la cuentas de ahorro y corriente donde actualmente se maneja el 100% de los ingresos del municipio. Además dará instrucciones a las entidades financieras y aquellos que giran recursos al municipio para que trasladen dichos recursos a las cuentas que para el efecto abra la fiduciaria.
- Presentar al COMITÉ en los primeros 10 días de cada mes un informe de seguimiento presupuestal de ingresos, gastos, estado de la deuda, situación de tesorería y fiscal del municipio.
- Presentar a la sociedad FIDUCIARIA, dentro de los 3 últimos días de cada mes, el programa de pagos del mes siguiente acorde con la prelación de pagos

señalada en el ACUERDO. Dicho programa deberá contar con la evaluación positiva del COMITÉ.

- Destinar máximo el 77% de los ILCD para gastos de funcionamiento del nivel central y descentralizado durante la vigencia 2004, y a partir del 2005 en adelante un 70%.
- Evaluar mensualmente durante el 2004 y bimestralmente en adelante, conjuntamente con el COMITÉ, el comportamiento de las finanzas municipales respecto de las metas acordadas e informar sobre la ocurrencia de cualquier hecho que pueda afectar el escenario financiero y comprometerse a realizar en forma inmediata los ajustes a que haya lugar.
- El municipio presentará al COMITÉ dentro de los 60 días calendarios siguientes a la firma del ACUERDO, (31 de diciembre de 2003), los planes de acción a desarrollar en las áreas: tributaria, reducción de cartera), institucional y financiera con el fin de incrementar ingresos, racionalizar gasto, mejorar eficiencia institucional y asegurar el cumplimiento en el pago de las acreencias.
- Presentar al COMITÉ dentro de los 30 días siguientes al cierre de cada trimestre, copia de los Estados Financieros y el Estimado de Ingresos y Gastos para los siguientes tres meses, con las bases de la elaboración del mismo.
- Entregar al PROMOTOR antes del 1 de marzo de 2004 la relación de Acreencias que fueron objeto de pago durante la negociación del ACUERDO.
- Depurar y validar la legalidad de los reconocimientos de cada uno de los derechos de pensiones y cesantías a su cargo, antes del 31 de mayo de 2004.
- Remitir para análisis del COMITÉ y la FIDUCIARIA, el respectivo proyecto de presupuesto anual 10 días antes de presentarlo, al Concejo Municipal, y antes del 28 de diciembre de cada año: copia del acuerdo de presupuesto, del derecho de liquidación del presupuesto y del programa anual mensualizado de caja (PAC) en orden al cumplimiento del ACUERDO. El presupuesto deberá elaborarse con fundamento en los comportamientos de flujos efectivos de caja que se registren e informen por la FIDUCIARIA.
- Gestionar durante la vigencia 2004, la identificación, legalización, evaluación y posterior venta de los activos de su propiedad. Igualmente adelantar las acciones tendientes a la recuperación de títulos judiciales, cartera y demás a favor del municipio.
- Suministrar al COMITÉ la información que éste requiera para el ejercicio de sus funciones.
- Velar por el cumplimiento de las obligaciones de la FIDUCIARIA.

- Abstenerse de realizar operaciones de Crédito público y de manejo de deuda pública sin el aval del COMITÉ.
- Con excepción del cruce de cuentas que realice el municipio con sus acreedores, no podrá vender, transferir, ceder, gravar o de otra manera disponer de sus inmuebles presentes o futuros, excepto cuando los recursos se destinen a atender de una parte, las inversiones requeridas para la ejecución del ACUERDO, y/o de otra, para pagar anticipadamente las acreencias, todo con la autorización previa, escrita y expresada del COMITÉ.
- No podrá adoptar o realizar actos u operaciones que impliquen modificaciones de las estructuras organizacionales, el régimen salarial y prestacional de los empleados y/o contratar servicios o asesorías que generen costos adicionales a los previstos en el ACUERDO.
- No podrá efectuar competencias, pagos, arreglos, conciliaciones o transacciones de ninguna clase de acreencia, que afecte la ejecución del presente ACUERDO, sin la autorización previa del COMITÉ, salvo que sean judiciales.
- En términos generales, no podrá realizar ningún acto u operación que implique el incremento en los gastos operacionales de la administración municipal, salvo aquellos autorizados por el COMITÉ DE VIGILANCIA.

4.2.2. Comité de vigilancia

- Los integrantes del COMITÉ en ningún momento tendrán atribuciones de carácter administrativo de EL MUNICIPIO. Sus funciones se limitarán a representar a los acreedores en sus relaciones con el municipio.
- El comité se reunirá ordinariamente cada mes durante el primer año y cada 2 meses en adelante, previa convocatoria por escrito efectuada por el secretario, con anticipación no menor de 8 días hábiles. De manera extraordinaria la puede convocar cualquier miembro principal con antelación no menor a 5 días hábiles, por escrito y especificando el tema a tratar. Estas reuniones se desarrollarán de manera simultánea con el COMITÉ FIDUCIARIO, al cual se le adiciona el delegado de la FIDUCIARIA con voz pero sin voto.
- Adelantar las gestiones pertinentes en concordancia con las obligaciones del municipio y la fiduciaria, que impliquen revisión de informes, sugerir ajustes, analizar situaciones, verificar avances del proceso.
- Citar a los acreedores cuando sea conveniente, en especial para reformar el ACUERDO.

- Interpretar el contenido y alcance del ACUERDO, atendiendo los principios rectores del mismo.
- Aprobar su propio reglamento.

4.2.3. Acreedores

- Deberán ponerse a paz y salvo por todo concepto con el municipio, como requisito previo para el pago de sus acreencias.

4.2.4. Fiduciaria – Banco Popular

- Recibirá el 100% de los ingresos endógenos y exógenos del Municipio con el fin de que los recaude, administre, invierta y realice los pagos en las condiciones establecidas en el ACUERDO y en los anexos que hacen parte integral del mismo.
- Los pagos se realizarán previa evaluación positiva del COMITÉ directamente a los beneficiarios, mediante abono en cuenta de ahorros o corriente en el establecimiento financiero que designe el beneficiario, de acuerdo con la información suministrada por la Alcaldía.
- Elaborar el procedimiento operativo para vigilar que los recursos provenientes de los Ingresos Administrados, ingresen a la FIDUCIARIA y ésta. a su vez abra las cuentas respectivas para el manejo de éstos.
- Conservar, custodiar y tener a disposición de la Alcaldía o de cualquier otro organismo competente, los documentos relacionados con los pagos efectuados y los extractos del movimiento de las cuentas objeto del encargo fiduciario.
- Administrar e invertir temporalmente los recursos que le sean entregados en virtud del presente contrato, procurando optimizar su rentabilidad financiera y con el menor riesgo posible, mientras se destinan al cumplimiento del objeto de los mismos.
- Expedir a favor de los Acreedores financieros un Certificado en donde conste que el presente Encargo Fiduciario, es garantía y fuente de pago de las obligaciones que la Alcaldía tiene con cada una de ellas.
- Abstenerse de efectuar pagos cuya destinación no se enmarque dentro del objeto del presente contrato y el ACUERDO de reestructuración de pasivos.
- Presentar en forma mensual a la Alcaldía y al Comité Fiduciario, en sus reuniones ordinarias en medio magnética e impreso, un informe en el cual se determine el estado de ejecución presupuestal y financiero del contrato, así como la información necesaria para el cierre contable mensual de la Alcaldía.

- Brindar asesoría jurídica a la Alcaldía relacionada con el objeto del presente contrato fiduciario.
- Realizar todas las actividades y gestiones necesarias para el buen logro del objeto del presente contrato, que a juicio de la Alcaldía y el Comité Fiduciario se estime conveniente.

4.3. DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PARA PAGO DE LEY 550/99

Dentro de los ingresos corrientes de libre destinación (ILCD) se utilizó el 23% del total de sus recursos para pago de ley 550/99 en el 2004, de allí en adelante se utilizó el 30% del total de los ingresos corrientes.

Es preciso mencionar que la deuda contraída con el Fondo Nacional de Regalías, quedó acordado dentro de la ley 550, que mensualmente este fondo, de los recursos que le corresponden al municipio por regalía, descontaría el 30% para abonar a la deuda.

4.4. TOTAL PASIVOS ACUMULADOS Y SANEADOS

Cuadro 18. Deuda total (a pesos corrientes miles de pesos)

CONCEPTO	FECHA	VALOR	%
Deuda inicial	Oct. 10/03	\$ 51.306.586	75%
Mayor valor deuda	Oct. 10/03	\$ 17.421.531	25%
Total de deuda	Julio 30/04	\$ 68.734.117	100%

Fuente: secretaría de Hacienda Municipal.

Cuadro 19. Deudas saneadas (a pesos corrientes miles de pesos)

DEUDAS	FECHAS	VALOR
Deudas pagadas	A. Nov. 30/2006	32.779.000
Deudas depuradas	A: Nov. 30/2006	28.207.000
Total deudas saneadas	A. Nov. 30/2006	60.986.000

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal.

Cuadro 20. Estado actual de la deuda (a pesos corrientes miles de pesos)

DEUDAS	FECHAS	VALOR
Total de la deuda	A julio 30/04	68.734.000
Deuda saneada	A nov. 30/06	60.986.000
Deuda actual	A nov. 30/06	7.748.000

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal.

En el cuadro número 18 se observa la deuda contraída por el municipio de Tumaco que asciende a \$ 68.734.117 a julio 30 de 2004 lo que fue ocasionado por la mala gestión administrativa y financiera del municipio, lo que generó que este haya descendido de la 2ª a la 4ª categoría, además la gran totalidad de los ingresos endógenos y exógenos que percibe el municipio estén destinados a pago de la deuda, a esto se le añade la desconfianza de la población de Tumaco, del gobierno nacional y de la comunidad internacional frente a los gobernantes del municipio y lo más importante que no se puedan presupuestar de manera total los recursos para inversión social.

De igual forma se tiene en el cuadro N° 19 el cual identifica, las deudas saneadas por el municipio a noviembre 30 del 2006 con una totalidad de \$ 60.986.000. Lo anterior se logra gracias a la ley 550/99 y el compromiso y esfuerzo fiscal del municipio.

Por último se tiene el cuadro número 20 que demuestra el estado actual de la deuda la cual asciende a un monto de \$ 7.748.000 distribuido de la siguiente forma en el grupo 3 Emmsanar \$ 1.393.440, Asmet salud \$ 15.330; Fondo Nacional de Regalías \$ 6.000.000 y cuentas extemporáneas \$ 340.146. El proceso de reestructuración de pasivos o ley 550/99 ha rescatado confianza en los contribuyentes mejorando notablemente las rentas fiscales en comparación con vigencias anteriores.

A pesar de que se ha logrado una recuperación notable de las finanzas públicas municipales es preciso resaltar que gran parte de esta se ha logrado gracias al sacrificio de la inversión social que se lleva la mayor parte de los ingresos del presupuesto.

La adopción de la ley 550/99 ha permitido al municipio de Tumaco, en especial a su administración, generar un cambio positivo en lo referente a su base de datos, orden en sus comprobantes, documentos, en general en sus archivos, con capacidad para entregar la información de forma eficaz a los entes de control, organismo judicial, contribuyente o la comunidad en general, en tiempo real y oportuno. Esto ha permitido ubicar al municipio de Tumaco en el año 2005 dentro de la calificación por desempeño fiscal realizado por la Dirección Nacional de

Planeación en el puesto 319, luego de estar ubicado en el año 2004 en el puesto 1040, lo cual representó estar en el último lugar de los municipios de Colombia.

La fiduciaria banco popular quien cumple las funciones de tesorería municipal, comité de vigilancia y algunos acreedores manifiestan sobre el cumplimiento del acuerdo de reestructuración de pasivos ley 550/99 el buen manejo y funcionamiento que ha presentado este desde su aplicación. Ya que no solamente se logro el pago de la deuda por mas 85 mil millones de pesos, para alcanzar un superávit fiscal, si no que esa oprobiosa se pago once años Antes de su vencimiento, el cual estaba programado entre los años 2004 y 2017.según Alcaldía Municipal.

Ya que versión del profesor de la Universidad de Nariño EDINSON ORTIZ, y ex funcionario de la comisión de la ley 550/99 afirma que no a existido un optimo cumplimiento porque se le debe actualmente a la Universidad de Nariño extensión Tumaco, Hospital San Andrés, entre otros; por lo anterior el alcalde municipal Nilo del Castillo, afirma que estas cuentas que dicen no haberlas pagado son inexistentes, preescritas o pagadas.

El éxito se le atribuye primero, a la transparencia durante el saneamiento de las cuentas, se encontró que mas de 41 mil millones de pesos correspondían a casos de corrupción (deudas inexistentes, cuentas ya pagadas, cuentas preescritas, ilegales, etc.). Esas cuentas corruptas se remitieron a los organismos de control y actualmente están en poder de la fiscalía.

Segundo, no se dilato la vigencia de la ley 550, puesto que eternizarse en el mantenimiento del acuerdo de negociación de pasivos se constituye en un factor de corrupción que impide la reactivación y el cumplimiento de la misión constitucional de las gobernaciones y de las alcaldías, el cual es garantizar el desarrollo económico y social de los habitantes del territorio y el mejoramiento de la calidad de vida de la población mas vulnerable.

Todo lo anterior ha convertido al puerto de Tumaco en los últimos meses en ejemplo en Colombia por su excelente manejo financiero. Lo cual es confirmado por Ana Lucia Villa conocida como la “Dama de Hierro” por su severidad en el manejo de las finanzas territoriales, responsable de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda.

5. OPINIONES DE LA COMUNIDAD RESPECTO A LAS FINANZAS PÚBLICAS

Es de vital importancia identificar los conocimientos que la población del municipio de San Andrés de Tumaco tiene acerca de las finanzas públicas, lo cual está inmerso en sus presupuestos e instituciones públicas, lo que nos podrá brindar información que puede ser comparada con los resultados obtenidos en la investigación, especialmente su fase instrumental correspondiente específicamente a los presupuestos.

5.1. DATOS GENERALES

Cuadro 21. Sexo del personal encuestado

SEXO	CANTIDAD	% SOBRE EL TOTAL
MASCULINO	59	59
FEMENINO	41	41
TOTAL	100	100

Fuente: Esta investigación – Encuesta la comunidad - Tumaco 2007

Se puede observar en el cuadro número 21, que el sexo predominante de las personas encuestados es el masculino con un 59% sobre el total, posteriormente le sigue el sexo femenino con un 41%.

Cuadro 22. Nivel educativo de la población encuestada

NIVEL EDUCATIVO	COMPLETO		INCOMPLETO		TOTAL	
	CANTIDAD	% SOBRE EL TOTAL	CANTIDAD	% SOBRE EL TOTAL	CANTIDAD	% SOBRE EL TOTAL
PRIMARIA	8	9.1	3	25	11	11
SECUNDARIA	56	63.7	0	-	56	56
UNIVERSITARIO	20	22.7	9	75	29	29
POST GRADO	4	4.5	0	-	4	4
TOTAL	88	100	12	100	100	100

Fuente: Esta investigación - encuesta a la comunidad – Tumaco 2007.

De los encuestados, según Cuadro 22 el 11% tiene un nivel educativo a nivel de educación primaria y predomina la educación secundaria con un 56% de los encuestados; es importante resaltar que un porcentaje bastante significativo (29%) corresponde a encuestados con educación superior.

Teniendo en cuenta las cantidades se puede apreciar que educación primaria tan solo la acabaron de forma completa 8 personas e incompleto 3, posteriormente se tiene la secundaria donde el total de las personas encuestadas que corresponden a este nivel educativo aprobaron de forma completa 56 personas, de igual forma se tiene el nivel universitario en el cual 20 personas terminaron sus estudios de forma completa y nueve incompleta, lo que demuestra que la tercera parte del total de los universitarios desertaron por múltiples razones (económicas, personales, etc.). por ultimo se tiene el nivel educativo de postgrado donde 4 personas terminaron de forma completa.

Cuadro 23. Estrato y edad del personal encuestado

ESTRATO	CANTIDAD	% SOBRE EL TOTAL	EDAD (AÑOS)	CANTIDAD	% SOBRE EL TOTAL
1	39	39	18 – 25	19	19
2	38	38	26 – 35	36	36
3	12	12	36 – 45	21	21
4	7	7	46 – 60	20	20
5	4	4	61 o mas	4	4
TOTAL	100	100		100	100

Fuente: Esta investigación - encuesta a la comunidad – Tumaco 2007.

En el cuadro N° 23 intitulado estrato y edad del personal encuestado, se puede observar que el 39% de la población encuestada corresponde al estrato 1, le sigue el estrato 2 con un 38% de la población encuestada, lo que significa el 77% de población encuestada corresponde a la clase popular (1 y 2),

De igual forma se tiene en el estrato tres el 12% de las personas encuestadas, le sigue el estrato cuatro con el 7% y por ultimo se tiene el estrato cinco con el 4%; se puede finiquitar afirmando que los últimos tres estratos corresponden a una minoría del 23% sobre el total de la población encuestada.

En el mismo cuadro se aprecia que del total de las personas encuestadas el 36% corresponde a personas entre 26 y 35 años, le sigue el 21% con un promedio de edad entre 36 y 45 años, el 20% corresponde a personas con edad de 46 a 60 años, las edades de 18 a 25 años participan con el 19%, por ultimo el 4% equivale a personas con 61 años o mas.

Cuadro 24. Ocupación de la población encuestada

OCUPACIÓN	CANTIDAD	% SOBRE EL TOTAL
Ama de casa	9	9
Desempleado	30	30
Empleado	46	46
Ec. Informal	15	15
TOTAL	100	100

Fuente: Esta investigación - encuesta a la comunidad - Tumaco 2007.

En el cuadro No. 24 se puede apreciar de acuerdo al orden de importancia que el 46% pertenece a personal empleado en los que se encuentran docentes, administradores, personal de oficios varios, secretarias, trabajadores del sector público y privado; le sigue la población desempleada con el 30%, posteriormente las personas dedicadas a economía informal con el 15% y el 9% restante corresponde a amas de casa

El porcentaje que corresponde a personas empleadas demuestra el privilegio de tener un empleo, debida al alto porcentaje de personas desempleadas y dedicadas a la economía informal la cual no ofrece ninguna estabilidad.

5.2. RELACIONADO CON LAS FINANZAS PÚBLICAS

Cuadro 25. Conocimiento las finanzas públicas

RESPUESTA	CANTIDAD	% SOBRE EL TOTAL
SI	60	60
NO	40	40
TOTAL	100	100

Fuente: Esta investigación - encuesta a la comunidad - Tumaco 2007.

Cuadro 26. Conocimiento del objeto de las finanzas públicas

RESPUESTA	CANTIDAD	% SOBRE EL TOTAL
SI	61	61
NO	39	39
TOTAL	100	100

Fuente: Esta investigación - encuesta a la comunidad - Tumaco 2007

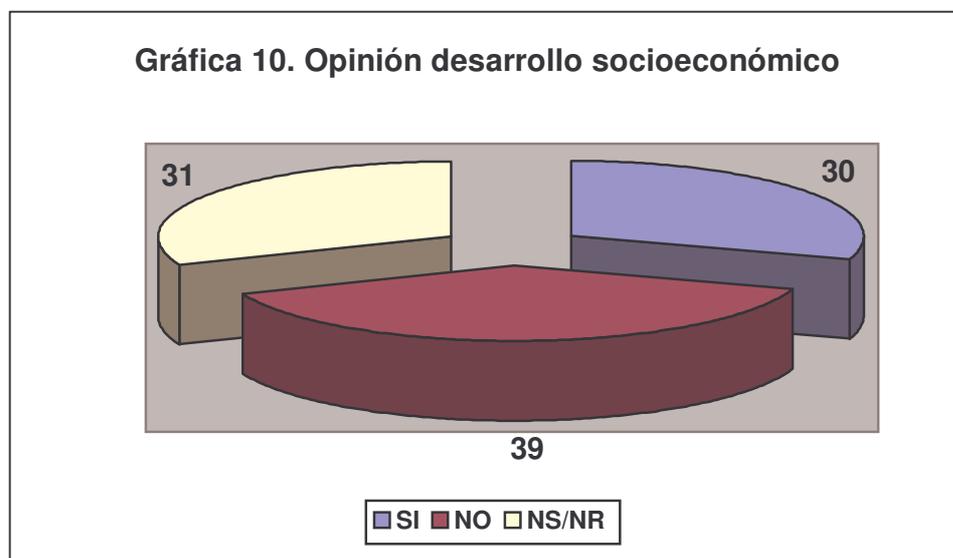
En el cuadro número 25 se puede observar que el 60% del personal encuestado dice saber qué son las finanzas públicas mientras que el 40% no tienen conocimientos al respecto. Lo que también se puede analizar en el cuadro número 26 en el cual 61% del personal encuestado sabe para qué sirven las finanzas públicas y el 39% no posee conocimientos.

Cabe resaltar que aunque más del 50% de las personas saben qué son las finanzas y para qué sirven, estos porcentajes no son totalmente significativos ya que gran parte de la población desconoce la función que cumple el ente público en el manejo de los recursos de la población.

Cuadro 27. Opinión de las finanzas públicas con respecto al desarrollo socio económico de Tumaco

RESPUESTA	CANTIDAD	% SOBRE EL TOTAL
SI	30	30
NO	39	39
NS/NR	31	31
TOTAL	100	100

Fuente: Esta investigación - encuesta a la comunidad - Tumaco 200



Fuente: cuadro No. 27 – cálculos de esta investigación – Tumaco 2007

De las cien personas encuestadas en el cuadro número 33 y gráfico N° 10 el 39% opina que las finanzas públicas no han contribuido al desarrollo socioeconómico de Tumaco; frente a un 30% que dice que si, el restante del 31% que no tienen conocimiento o en algunos casos prefieren no opinar, lo cual se evidencia en la falta de inversiones productivas para que el beneficio sea a favor de de la comunidad.

En algunas ocasiones se habla de desarrollo socioeconómico en Tumaco cuando se invierte en obras superficiales, no hay inversiones que impacten al pueblo, ejemplo de ello se tiene el mejoramiento del acueducto municipal.

Respecto al porcentaje del 30% que las finanzas públicas si han mejorado lo dicen soportando su respuesta en el proceso de reestructuración de pasivos, ley 550 de 1999, que se empezó a generar en el 2003 la cual permite el endeudamiento del municipio con personas naturales y jurídicas, entidades privadas, entidades públicas, y otros acreedores.

Cuadro 28. En qué condiciones se encuentran las finanzas públicas

CONDICIONES	CANTIDAD	% SOBRE EL TOTAL
EXCELENTE	0	0
BUENO	12	12
REGULAR	36	36
MALA	18	18
NS/NR	34	34
TOTAL	100	100

Fuente: Esta investigación - encuesta a la comunidad - Tumaco 2007

Cuadro 29. Futuro de las finanzas públicas

RESPUESTA	CANTIDAD	% SOBRE EL TOTAL
EXCELENTE	0	0
BUENO	18	18
REGULAR	32	32
MALA	19	19
NS/NR	31	31
TOTAL	100	100

Fuente: Esta investigación - encuesta a la comunidad - Tumaco 2007

Con respecto al cuadro N° 29 el 36% de la población encuestada afirma que las finanzas públicas en el municipio de Tumaco son regulares, un 18% dicen que son malas y solo un 12% la califican de buenas y un 34% se abstiene de opinar o simplemente no sabe.

En el cuadro N° 28 se puede observar que un 32% de la población encuestada ven de forma regular el futuro de las finanzas de Tumaco y un 31% no saben o prefieren no opinar respecto al tema y solo un 18% ven bueno el futuro de las finanzas públicas.

Lo anterior demuestra la falta de credibilidad que tienen las finanzas públicas municipales en el medio y el desconocimiento que muchas personas tienen respecto al tema.

Cuadro 30. Aspectos que mejorarían las finanzas públicas

ASPECTO	CANTIDAD	% SOBRE EL TOTAL
Mayor control	22	22
Mayores recursos	6	6
Participación ciudad	10	10
Mejor distribución de los recursos.	12	12
Menos corrupción	37	37
NS/NR.	13	13
TOTAL	100	100

Fuente: Esta investigación - encuesta a la comunidad - Tumaco 2007

En este cuadro, se puede apreciar que un 37% de la población encuestada afirman que una reducción en la corrupción mejoraría las finanzas públicas de Tumaco, le sigue mayor control con un 22% y por último se encuentra mayores recursos; con un 6% significa que la problemática de las finanzas no radica en la cantidad de recursos, sino en otros factores como culturales, control, distribución y participación ciudadana.

5.3. RELACIONADO CON EL PRESUPUESTO

Cuadro 31. Conocimiento del presupuesto

RESPUESTA	CANTIDAD	% SOBRE EL TOTAL
SI	81	81
NO	13	13
NS/NR	6	6
TOTAL	100	100

Fuente: Esta investigación - encuesta a la comunidad - Tumaco 2007

Cuadro 32. Conocimiento del objeto del presupuesto

RESPUESTA	CANTIDAD	% SOBRE EL TOTAL
SI	79	79
NO	14	14
NS/NR	7	7
TOTAL	100	100

Fuente: Esta investigación - encuesta a la comunidad - Tumaco 2007

En el cuadro N° 31 y 32 se puede inferir que un 81% de la población encuestada sí saben que es un presupuesto y un 79% sabe para qué sirve, caso contrario sucede con el 13% de la población encuestada que no sabe qué es un presupuesto y un 14% que no sabe para qué sirve. Lo anterior demuestra aparentemente que una población encuestada aceptable sabe qué es un presupuesto y para qué sirve.

Cuadro 33. Conocimiento del presupuesto ejecutado

RESPUESTA	CANTIDAD	% SOBRE EL TOTAL
SI	31	31
NO	55	55
NS/NR	14	14
TOTAL	100	100

Fuente: Esta investigación - encuesta a la comunidad - Tumaco 2007

Cuadro 34. Conocimiento del presupuesto planeado

RESPUESTA	CANTIDAD	% SOBRE EL TOTAL
SI	33	33
NO	59	59
NS/NR	8	8
TOTAL	100	100

Fuente: Esta investigación - encuesta a la comunidad - Tumaco 2007

El cuadro N° 33 muestra que el 55% de la población encuestada no sabe cuál es el presupuesto ejecutado frente a un 315 que si sabe, posteriormente le sigue un 14% que no sabe o no responde.

De igual forma se tiene el cuadro N° 34, el cual presenta un 59% de la población encuestada que desconoce cuál es el presupuesto planeado o programado, le sigue el 33% que si conoce acerca del presupuesto planeado y por último se tiene un 8% que no sabe o simplemente no responde.

Lo anterior demuestra el poco conocimiento que demuestran las personas hacia el presupuesto municipal.

Cuadro 35. Conocimiento de la estructura del presupuesto

RESPUESTA	CANTIDAD	% SOBRE EL TOTAL
SI	26	26
NO	62	62
NS/NR	12	12
TOTAL	100	100

Fuente: Esta investigación - encuesta a la comunidad - Tumaco 2007

Cuadro 36. Participación en la elaboración del presupuesto del municipio

RESPUESTA	CANTIDAD	% SOBRE EL TOTAL
SI	2	2
NO	98	98
NS/NR	0	0
TOTAL	100	100

Fuente: Esta investigación - encuesta a la comunidad - Tumaco 2007

En el cuadro N° 35, el 62% de la población encuestada no sabe cuál es la estructura del presupuesto, el 26% restante sí saben cuál es la estructura del mismo. Posteriormente el cuadro 36 muestra que el 98% de la población encuestada no participa en la elaboración del presupuesto del municipio. Por ende todo lo anterior demuestra la no existencia de mecanismos reales de participación en la elaboración del presupuesto a esto también se le suma la apatía que las personas tienen a temas de interés general como es este, en el cual se sustentan las finanzas.

Cuadro 37. Pago de impuestos en el municipio de Tumaco

RESPUESTA	CANTIDAD	% SOBRE EL TOTAL
SI	39	39
NO	61	61
TOTAL	100	100

Fuente: Esta investigación - encuesta a la comunidad - Tumaco 2007

En el cuadro N° 37 se puede observar que el 61% del personal encuestado no paga impuestos, frente a un 39% que si lo realizan; lo anterior es evidente, en Tumaco ya que existe una cultura del no pago fomentada en algunas ocasiones por los mismos políticos como forma para retribuir favores políticos, lo cual también se debe a la falta de normatividad tributaria local y al manejo desorganizado de la administración.

Cuadro 38. Opinión de la distribución del presupuesto

RESPUESTA	CANTIDAD	% SOBRE EL TOTAL
SI	12	12
NO	66	66
NS/NR	22	22
TOTAL	100	100

Fuente: Esta investigación - encuesta a la comunidad - Tumaco 2007

Cuadro 39. Opinión de la ejecución del presupuesto

RESPUESTA	CANTIDAD	% SOBRE EL TOTAL
SI	6	6
NO	73	73
NS/NR	21	21
TOTAL	100	100

Fuente: Esta investigación - encuesta a la comunidad - Tumaco 2007

En este orden de ideas referente al presupuesto en el cuadro numero 38 el 66% de las personas encuestadas no están de acuerdo con su distribución, le sigue el 12% que está de acuerdo, y el restante que el 22% que no tiene conocimiento respecto al tema, la consideración anterior se puede observar también en el

cuadro N° 39 en el cual el 73% consideran que no se cumple con una correcta ejecución del presupuesto, frente a un porcentaje poco significativo de 6% que consideran que si.

Conforme a lo anterior cabe destacar que no existe mala distribución de los recursos, ya que los ingresos se distribuyen de acuerdo a una normatividad, es decir existen leyes que permiten a los municipios establecer los recursos para diferentes sectores, así por ejemplo la ley 715 es muy clara en el sentido de establecer qué cantidad de dinero va para educación, salud y propósito general, lo mismo sucede con los recursos, propios en el decreto 111, del estatuto orgánico del presupuesto, por tal razón lo que ocurre es que lo que se destina a cada sector no se invierte en su totalidad, inflando los precios en las contrataciones, hay fuga de recursos producto de la corrupción.

5.4. RELACIONADO CON INSTITUCIONES PÚBLICAS

Cuadro 40. Impacto del Gobierno Nacional en las finanzas públicas de Tumaco

RESPUESTA	CANTIDAD	% SOBRE EL TOTAL
EXCELENTE	2	2
BUENO	22	22
REGULAR	41	41
MALO	15	15
NS/NR	20	20
TOTAL	100	100

Fuente: Esta investigación - encuesta a la comunidad - Tumaco 2007

Cuadro 41. Impacto del Gobierno Departamental en las finanzas Públicas de Tumaco

RESPUESTA	CANTIDAD	% SOBRE EL TOTAL
EXCELENTE	1	1
BUENO	14	14
REGULAR	43	43
MALO	16	16
NS/NR	26	26
TOTAL	100	100

Fuente: Esta investigación - encuesta a la comunidad - Tumaco 2007

Cuadro 42. Impacto del Gobierno Municipal en las finanzas públicas del municipio de Tumaco

RESPUESTA	CANTIDAD	% SOBRE EL TOTAL
EXCELENTE	0	0
BUENO	9	9
REGULAR	42	42
MALO	28	28
NS/NR	21	21
TOTAL	100	100

Fuente: Esta investigación - encuesta a la comunidad - Tumaco 2007

En los cuadros 40, 41 y 42 se puede observar el impacto que generan las instituciones públicas en las finanzas públicas, en el cual el 41% del personal encuestado opina que el gobierno nacional ejerce una función regular, de la misma forma el 43% opina que el gobierno departamental ejerce también un impacto regular, lo que se visualiza en el gobierno municipal en el cual el 42% de los encuestados lo caracterizan de ser regular.

Lo anterior es evidencia de la marcada tendencia que el estado ha tenido en los últimos años a disminuir su presencia en proyectos que impacten a la comunidad, cabe destacar que la corrupción, el clientelismo se ejerce desde arriba lo que genera que los recursos se desvíen fácilmente.

Cuadro 43. Opinión de la no existencia de la Contraloría Municipal

RESPUESTA	CANTIDAD	% SOBRE EL TOTAL
SI	27	27
NO	62	62
NS/NR	11	11
TOTAL	100	100

Fuente: Esta investigación, encuesta a la comunidad Tumaco 2007

Se puede apreciar en el cuadro N^o, 43, que el 62% de la población no está de acuerdo con la no existencia: de la Contraloría municipal debido a que este es un organismo que controla y vigila la gestión fiscal y administrativa de las entidades públicas. El 27% restante está de acuerdo con que no exista este organismo de control debido al tráfico de influencia y corrupción que se maneja en el municipio.

CONCLUSIONES

- El proceso de descentralización en el municipio de Tumaco no se ha llevado a cabalidad en lo referente a lo político, administrativo y sobretodo en lo fiscal por una insuficiente generación de recursos propios, dándose más bien una delegación de funciones.
- La administración municipal durante el período de estudio, carece de una organización administrativa y de una adecuada planeación, lo que se ve reflejado en los cuadros comparativos entre presupuestos programado y ejecutados tanto de ingresos como de egresos, siendo notable la sobrevaloración y subestimación creando falsas expectativas.
- La mayor parte de los ingresos de Tumaco lo constituyen los ingresos no tributarios, mientras que la participación de los recursos propios, es escasa, contribuyendo en muy poco en incrementar el presupuesto. Por tanto es evidente el alto grado de dependencia que tiene este municipio con respecto al estado central, producto de la deficiencia del ente municipal en el recaudo de los impuestos; la falta de empresas, sin tener en cuenta que las pocas que existen en varias ocasiones no pagan el impuesto en Tumaco sino en otras ciudades, como es el caso de los palmicultores que lo pagan en Cali aplicando así una economía de extracción.
- En la mayoría de los años del periodo de estudio 1997 – 2006 el total de los ingresos se ha incrementado, pero estos han sido insuficientes frente a tantas necesidades básicas insatisfechas.
- Dentro de los ingresos propios del municipio el impuesto que más aporta es la sobretasa a la gasolina el cual se empezó a captar en 1998, representando el 58,7% de los ingresos tributarios.
- El gasto en inversión social ocupa el primer lugar por el alto grado de necesidades que presenta la comunidad en los sectores de salud, educación, saneamiento básico, agua potable, vivienda, etc. Pero este gasto no se vislumbra ya que gran parte de estos recursos que se destinan son utilizados para el pago de deudas contraídas por estas entidades.
- Dentro de los gastos de funcionamiento los gastos personales son los mas representativos con un porcentaje del 80% lo que demuestra el alto grado de burocracia, existiendo una planta de personal muy amplia. a pesar de que fue reducida en el año 2003 con la adopción de la ley 617 por la nueva categorización del municipio.

- Debido a la adopción de la ley 550 gran cantidad de ingresos destinados para inversión social se han visto reducidos lo que hace que se relegue a un segundo plano el desarrollo integral del municipio, dificultando que se lleven a cabo, obras que en materia de educación, salud, acueducto, alcantarillado, etc., que requieren con más urgencia la comunidad. Lo cual, conlleva a obstaculizar el mejoramiento de las condiciones de vida de población.
- Debido a la implementación de la ley 550/99 por la cual se logro el pago de la deuda contraída, el municipio de Tumaco se ha recuperado de la confianza del gobierno nacional y de la comunidad internacional.
- A pesar que la alcaldía municipal de Tumaco afirma haber pagado la deuda contraída existen dudas de cumplimiento en su totalidad.
- Es notable la no existencia de mecanismos reales de participación en la elaboración del presupuesto a esto se le anexa la falta de conocimiento de la población de Tumaco acerca de las finanzas publicas lo que demuestra ausencia por el bienestar general primando el interés particular.

RECOMENDACIONES

- Para llevar a cabo una verdadera descentralización administrativa, política y fiscal en el municipio de Tumaco, es conveniente hacer una reestructuración que brinde las condiciones requeridas para que este proceso funcione acertadamente.
- Dado el escaso nivel de conocimientos técnicos que poseen los funcionarios encargados de la administración del municipio de Tumaco, para el desempeño de sus funciones se hace necesario que la administración municipal, valiéndose de las entidades y organismos como el ESAP, brinden capacitación y asesoría administrativa, financiera y técnica adecuada que requieren para el cabal cumplimiento de sus funciones. Por medio de esto se lograría concientisar a dichas personas, de la gran responsabilidad que implica ser funcionario administrativo.
- Definir directrices que señalen la orientación del desarrollo municipal, con base en la evaluación de las necesidades más prioritarias y las posibilidades de políticas para su solución.
- Debido a la baja recaudación que posee el municipio, se hace necesario que este cuente con una adecuada planeación local que facilite la realización de sus funciones entre ellas la optimización del recaudo de impuestos, tasas y contribuciones.
- Los ingresos propios del municipio se tendrían que mejorar en el sentido de que se haga una estadística de los diferentes sectores comerciales, industriales para hacer que paguen, como lo establece la ley, los correspondientes impuestos que existen en el código rentístico como el derecho al tablero, a la publicidad, el impuesto predial y si es posible registrar todos los predios; el municipio mejoraría los ingresos además de fomentar empresas que de una u otra forma permitan generar recursos para el bienestar de los tumaqueños.
- Aplicar la estrategia de terciarización que consiste en entregarle el recaudo de impuestos a terceras personas es decir contratar empresas que se encarguen del recaudo de estos recursos, por que desde luego se evitara el trafico de influencia entre otros.
- Al ser el impuesto de la sobretasa a la gasolina el que mas aporte realiza a los ingresos propios se presenta la necesidad de crear un mayor control al contrabando de la misma, que se realiza por el ecuador, para que no se escapen estos recursos tan significativo.

- se requiere una actualización catastral, y a su vez la búsqueda de instrumentos legales para eliminar la elusión y evasión, para que las empresas que no pagan el impuesto de industria y comercio lo realicen como es el caso de las empresas pamiculoras que se llevan la materia prima y pagan el impuesto en Cali.
- Crear un banco de fomento para que se generen pequeñas y medianas empresas, para de esta manera disminuir el alto nivel de informalidad, lo que en consecuencia mejorarían los recursos propios.
- Dada la gran importancia que reviste la inversión en la dinámica de las finanzas públicas municipales, es indispensable que en el municipio en estudio, logre incrementar de manera significativa la inversión, mediante la gestión de sus funcionarios ante entes departamental, nacional e internacional. con los cuales se lograría realizar obras que urgentemente, reclama la comunidad, por tanto, es imprescindible que se destinen más recursos a la inversión con lo cual se traduciría en generar más empleo lo cual se vería reflejado en mayores ingresos para las personas y a su vez para el fisco municipal.
- Utilizar en los próximos años de forma eficiente y eficaz los recursos liberados por ley 550/99, con el objeto de no repetir estados de crisis política, económica, social y donde los mayores beneficiados sea la inversión social.
- Implementar un sistema de fortalecimiento institucional del municipio mediante un modelo gerencial de calidad de administración por procesos y de evaluación por resultados para que las practicas corruptas nunca mas vuelvan a tener ocurrencia.
- Adoptar mecanismos que aclaren, cuales fueron los factores que influyeron en la ley 550/99 en el no pago de la deuda con la universidad de Nariño extensión Tumaco y Hospital San Andrés.
- Se hace necesario, que la administración municipal proporcione una mayor ingerencia y participación comunitaria, lo que conllevará a que sean los mismos individuos que habitan el municipio, quienes al tener mayor conocimiento de los problemas que deben afrontar; brinden alternativas de solución a ellos. Entre los elementos que facilitan la participación comunitaria, se pueden citar: las juntas administradoras locales, Asociación de Municipios, etc., lo que permitirá a las personas intervenir como protagonistas en la toma de decisiones y medidas que conlleven al desarrollo de su región.

BIBLIOGRAFÍA

VALLEJO, DORADO Pedro Antonio. Teoría de las finanzas publicas. Universidad de Nariño (Pasto), diciembre de 1993.

CORREDOR DE CASTAÑO Nelly. Finanzas públicas 1. Escuela superior de administración pública ESAP.

BURBANO, PATIÑO Iván Wilfredo. Evaluación de las finanzas públicas del municipio de Buesaco 1986 - 1990, trabajo de grado.

CLAVIJO, S. Funciones Estatales: bases conceptuales y realidades históricas en Colombia.

LERMA, Héctor Daniel. Metodología de la investigación: propuesta, anteproyecto y proyecto.

DEL CASTILLO, Torres Nilo. Alcalde municipal. Plan de desarrollo 2004 — 2007 con perspectivas de derechos humanos “Tumaco: dignidad y futuro”.

ARANGO, Londoño Gilberto. Estructura económica colombiana, 5 Edición ampliada y actualizada.

SAMUELSON, Paúl — NORDHAUS William. Economía, 17^a. Edición.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA.

EJECUCIONES PRESUPUESTALES. Alcaldía Municipal de San Andrés de Tumaco, Planeación Departamental.

ANEXOS

Formato de entrevistas y fotografías a funcionarios y ex funcionarios públicos (Alcaldía Municipal, concejales secretarios, alcalde), políticos, periodistas, líderes cívicos y presidente de JAC y del municipio de San Andrés de Tumaco, formato de encuestas para la comunidad en general y cuadro de Índice de precios.

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE ECONOMÍA

**ANÁLISIS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS
DE TUMACO 1997 – 2006**

ANEXO N° 1

Formato de Entrevistas a funcionarios y ex funcionarios públicos (alcaldía municipal, concejales, secretarios, alcalde), políticos, periodistas, líderes cívicos y presidente de JAC del municipio de San Andrés de Tumaco. (La información obtenida será utilizada con fines estrictamente académicos).

Objetivo: conocer de manera mas especifica el manejo que se la venido dando a las finanzas públicas del municipio de san Andrés de Tumaco.

Nombre: _____ Sexo: _____ Edad: _____ Estrato: _____
Nivel ed. _____ cargo: _____ teléfono: _____

1. ¿Cómo considera los ingresos provenientes de la nación?
5. ¿Los ingresos propios del municipio se pueden mejorar?, ¿Cuáles?, ¿Cómo?
6. ¿Piensa que las finanzas públicas de Tumaco si han contribuido al desarrollo socio económico?
7. ¿Cree que hay mala distribución de los ingresos?
8. ¿Qué gastos considera innecesarios?
9. ¿Qué recomienda para que se mejoren las finanzas municipales?

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE ECONOMÍA

**ANÁLISIS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS
DE TUMACO 1997 – 2006**

ANEXO Nº 2

Formato de encuesta de encuesta para la comunidad en general. La información obtenida será utilizada con fines estrictamente académicos)

Objetivo: identificar los conocimientos que la población del municipio de san Andrés de Tumaco tiene acerca de las finanzas públicas.

Nombre: _____ Sexo: _____ Edad: _____ Estrato: _____
Nivel ed. _____ cargo: _____ teléfono: _____

- Relacionado con las finanzas públicas

1. ¿Sabe qué son las finanzas públicas? SI _____ NO _____
2. ¿Sabe para qué sirven las finanzas públicas? SI _____ NO _____ ¿Para qué? _____
3. ¿Cree que las finanzas públicas han contribuido al desarrollo socioeconómico de Tumaco? SI _____ NO _____ NS/Nr _____
4. ¿Sabe en qué condiciones se encuentran las finanzas públicas de Tumaco?
Excelente _____ buena _____ regular _____ mala _____ Ns/Nr _____
5. ¿Cómo ve el futuro de las finanzas públicas?
Excelente _____ buena _____ regular _____ mala _____ Ns/Nr _____
6. ¿Qué aspecto considera usted que mejorarían las finanzas públicas?

Mayor control _____

Mayores recursos _____

Participación ciudadana: _____

Mejor distribución de los recursos _____

Menos corrupción: _____ Ns/Nr _____

- Relacionado con el presupuesto

7. ¿Sabe qué es el presupuesto? SI ____ NO ____ Ns/Nr ____
8. ¿Sabe cuál es el presupuesto planeado? SI ____ NO ____ Ns/Nr ____
9. ¿Sabe cuál es el presupuesto ejecutado? SI ____ NO ____ Ns/Nr ____
10. ¿Sabe para qué sirve el presupuesto? SI ____ NO ____ Ns/Nr ____
11. ¿Sabe cuál es su estructura? SI ____ NO ____ Ns/Nr ____
12. ¿Participa en la elaboración del presupuesto del municipio? SI ____ NO ____
13. ¿Paga impuestos? SI ____ NO ____ Ns/Nr ____
14. ¿Está de acuerdo con la distribución del presupuesto? SI ____ NO ____
Ns/Nr ____
15. ¿Considera que se cumple con una correcta ejecución del presupuesto?
SI ____ NO ____ Ns/Nr ____

- Relacionado con instituciones

¿Califique el impacto de las siguientes instituciones con relación a las finanzas públicas en el municipio de Tumaco?

16. Gobierno nacional. Excel. ____ Buena ____ regular ____ mala ____ Ns/Nr ____
17. Gobierno departamental. Excel. ____ Buena ____ regular ____ mala ____
Ns/Nr ____
18. Gobierno municipal. Excel. ____ Buena ____ regular ____ mala ____ Ns/Nr

19. ¿Está de acuerdo con la no existencia de las contralorías municipales? SI
____ NO ____ Por qué _____

OBSERVACIONES: _____

ANEXO N° 3

Índice de precios

AÑO CALENDARIO	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AÑO	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
INFLACIÓN (%)	21.68	17.68	16.7	9.23	8.75	7.65	6.99	6.49	5.50	4.85	4.48
ÍNDICE DE PRECIOS (%)	100	117.68	137.33	150.01	163.14	175.62	187.90	200.10	211.11	221.35	231.27

Vr.  *Valor no min al índice de precios*



VÍCTOR IGNACIO JARAMILLO CASIERRA
Licenciado en Educación - líder cívico y ex representante a la Asamblea Departamental



EVER CASTILLO SOLIS
Ex concejal - ex alcalde (e)



JUAN VICENTE TORRES MORENO
Administrador de Empresa – Concejal de Tumaco



TEÓDULO OVERMAN QUIÑÓNEZ
Ex alcalde de Tumaco



NEPTALÍ CORREA DÍAZ
Administrador de Empresa – Ex secretario General y Alcalde (e)