

**GASTO PÚBLICO EN SAN JOSÉ DEL GUAVIARE, DEPENDENCIA DE LAS
TRANSFERENCIAS 2003-2012**



GEOVANNY GÓMEZ CRIALES

**UNIVERSIDAD DE LOS LLANOS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
PROGRAMA DE ECONOMÍA
VILLAVICENCIO**

2017

**GASTO PÚBLICO EN SAN JOSÉ DEL GUAVIARE, DEPENDENCIA DE LAS
TRANSFERENCIAS 2003-2012**

GEOVANNY GÓMEZ CRIALES

Proyecto de grado como requisito para optar al título de Economía

Director Proyecto

Juan Manuel Ochoa

Msc. Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente

UNIVERSIDAD DE LOS LLANOS

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

PROGRAMA DE ECONOMÍA

VILLAVICENCIO

2017

Nota de aceptación:

Firma del Presidente del jurado

Firma del Jurado

Firma del Jurado

Villavicencio, Enero de 2017.

AUTORIDADES ACADÉMICAS

JAIRO IVAN FRÍAS CARREÑO
Rector

DORIS CONSUELO PÚLIDO DE GONZALEZ
Vicerrector Académico

JOSÉ MILTON PUERTO GAITAN
Secretario General

RAFAEL OSPINA INFANTE
Decano Facultad de Ciencias Económicas

JAVIER DIAZ CASTRO
Director Centro de Investigaciones

ANTONIO JOSÉ CASTRO RIVEROS
Director Programa de Ciencias Económicas

El presente trabajo denominado “Gasto Público en San José del Guaviare, dependencia de las transferencias 2003-2012, es responsabilidad del autor y no compromete a la Universidad de los Llanos.

Doy bendiciones infinitas a Dios, por concederme la voluntad y esfuerzo hasta lograr dicho propósito personal y profesional.

A mi familia por su estímulo y comprensión. A mi esposa e hijos por su apoyo y colaboración incondicional.

Geovanny Gómez Criales.

AGRADECIMIENTOS

El autor agradece a todas las personas que contribuyeron en el proceso investigativo. Sin embargo, se desea hacer una excepción a los más inmediatos colaboradores.

Dr. Juan Manuela Ochoa. Director proyecto.

Profesores que aportaron sus conocimientos durante la carrera.

Compañeros de estudio.

Alcaldía Municipal de San José del Guaviare. Por la información suministrada.

Departamento Nacional de Planeación. Por la información estadística.

A todos ellos mi gratitud y admiración hasta haber finalizado dicho propósito.

El autor.

TABLA DE CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	15
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	16
1.1 Formulación del problema	19
2. JUSTIFICACIÓN	19
3. OBJETIVOS	21
3.1 Objetivo general	21
3.2 Objetivos específicos	21
4. MARCOS DE REFERENCIA	22
4.1 Marco teórico	22
4.2 Marco Conceptual	45
4.3 Marco Legal	49
4.4 Marco Geográfico	55
5. DISEÑO METODOLÓGICO	65
5.1 Tipo de investigación	65
5.2 Método de investigación	65
5.3 Fuentes de información	66
5.3.1 Fuentes secundarias.	66
6. RESULTADOS Y ANÁLISIS DE RESULTADOS	68
6.1 Las finanzas públicas municipales	68
6.2 Determinar los recursos financieros girados por concepto de transferencias de la Nación al Municipio de San José del Guaviare, periodo 2003-2012	69
6.3 Indicadores de desempeño fiscal del Municipio de San José del Guaviare, periodo 2003-2012	75
7. CONCLUSIONES	87
BIBLIOGRAFÍA	91
WEBGRAFÍA	92
ANEXOS	93

LISTA DE FIGURAS

	pág.
Figura 1. Ubicación geográfica San José del Guaviare.	56
Figura 2. Departamento del Guaviare.	57
Figura 3. Población por ciclo vital.	59
Figura 4. Dimensión ambiente natural.	60

LISTA DE GRÁFICAS

	pág.
Gráfica 1. Pirámide poblacional del Municipio de San José del Guaviare, 2005, 2014 y 2020.	62
Gráfica 2. Población por sexo y grupo de edad del Municipio de San José del Guaviare, 2014.	62
Gráfica 3. Participación porcentual en el total del ingreso municipal 2000 – 2012.	72
Gráfica 4. Comportamiento de los Ingresos y Gastos Totales periodo 2003- 2012.	76
Gráfica 5. Recursos Propios Frente a Recursos Totales periodo 2003 -2012.	78
Gráfica 6. Gastos de Funcionamiento sobre Recursos Propios periodo 2003 -2012	79
Gráfica 7. Capacidad de Ahorro del Municipio periodo 2003 -2012	79
Gráfica 8. Comportamiento Deuda Pública Municipal periodo 2003- 2013.	80
Gráfica 9. Ingresos Corrientes del Municipio sobre el comportamiento de la Deuda Pública 2003-2012.	82
Gráfica 10. Ingresos Corrientes del Municipio sobre gastos de funcionamiento periodo 2003-2012.	83
Gráfica 11. Comportamiento de los Ingresos Corrientes y Transferencias Nacionales periodo 2003- 2013.	86

LISTA DE TABLAS

	pág.
Tabla 1. Índice demográfico.	61
Tabla 2. Otros indicadores de estructura demográfica en el municipio de San José del Guaviare, 2005, 2014, 2020.	63
Tabla 3. Participación porcentual en el total del ingreso municipal 2000 – 2012.	69
Tabla 4. Ejecuciones presupuestales municipales 2000-2012	72
Tabla 5. Ejecuciones presupuestales municipales 2000 – 2012.	73
Tabla 6. Comportamiento de los Ingresos y Gastos Totales periodo 2003- 2012.	76
Tabla 7. Comportamiento de los ingresos corrientes frente a los ingresos totales periodo 2003 -2012.	77
Tabla 8. Gastos de Funcionamiento sobre Recursos Propios periodo 2003 -2012.	79
Tabla 9. Capacidad de Ahorro del Municipio periodo 2003 -2012.	79
Tabla 10. Comportamiento Deuda Pública Municipal periodo 2003- 2013.	80
Tabla 11. Ingresos Corrientes del Municipio sobre el comportamiento de la Deuda Pública 2003-2012.	81
Tabla 12. Ingresos Corrientes del Municipio sobre Gastos de Funcionamiento periodo 2003-2012.	82
Tabla 13. Inversión por habitante. Periodo 2003 – 2012.	84
Tabla 14. Comportamiento de los Ingresos Corrientes y Transferencias Nacionales periodo 2003- 2013.	85

LISTA DE CUADROS

	pág.
Cuadro 1. Sistema general de participación 2003-2013	71

LISTA DE ANEXOS

	pág.
Anexo 1. Índice de desempeño Integral Municipal	94
Anexo 2. La planeación como instrumento de gestión.	102
Anexo 3. La planeación participativa.	104
Anexo 4. La planeación y los planes de desarrollo en el nivel municipal.	106
Anexo 5. Legislación sobre finanzas territoriales.	110

INTRODUCCIÓN

Abordar la temática que relaciona “Gasto Público en San José del Guaviare, dependencia de las transferencias 2003-2012”, busca identificar la incidencia de las transferencias provenientes del Sistema General de Participación en las Finanzas Públicas del municipio; con el propósito de formular recomendaciones tendientes a mejorar el desempeño fiscal del municipio.

Los objetivos conllevaron a establecer los siguientes aspectos: determinar la estructura de las finanzas públicas municipales; establecer el nivel de dependencia de las transferencias y su dinámica para la vigencia 2003-2012; identificar las posibles causas de la dependencia de la transferencia y sus efectos de la sostenibilidad de la entidad territorial.

La investigación se realizó en campo en el municipio de San José del Guaviare, Departamento del Guaviare, tomando el periodo 2003-2012 a partir de información primaria entregada por la Alcaldía Municipal de San José del Guaviare y de fuentes bibliográficas existentes en el tema, el método de la investigación es el estudio descriptivo, con algunos elementos cuantitativos.

Los alcances del trabajo permitieron establecer alternativas de solución mediante el cumplimiento de los objetivos propuestos que conlleven a la medición del desempeño y de las capacidades institucionales de la administración pública en aras de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos; toda vez que con el modelo de descentralización colombiano el Gobierno Municipal enfrenta importantes responsabilidades frente al gasto público social, de cuya gestión efectiva depende buena parte de los logros en las metas de desarrollo social. De ahí que se espera

que los resultados arrojen relevantes diferencias en pro de la comunidad en general y el fortalecimiento institucional, entre otros aspectos.

Es importante indicar que dentro de las limitaciones evidenciadas para llevar a cabo el proceso de investigación relacionan la falta de información, medición y análisis de desempeño por la instancia del orden nacional; ejemplo la carencia de información en cuanto a datos de cobertura.

La metodología aplicada presenta un enfoque cuantitativo y la utilización de la investigación descriptiva analítica.

La estructura del contenido de la propuesta, se ajustó a los requerimientos de la Universidad de los Llanos, acorde con la Resolución 007 de abril 30 de 2014, por la cual se adoptan y reglamentan las opciones de grado en los programas de la Facultad de Ciencias Económicas, incluye tener en cuenta las Normas APA para la presentación del mismo.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En Colombia, las entidades territoriales son diversas y tienen diferentes capacidades fiscales por razones estructurales, geográficas, políticas e históricas. Según la Contaduría General de la Nación (2013), en el país existen 1.101 municipios, de los cuales 7 se encuentran en la Categoría Especial, 22 en Categoría Primera, 19 en Categoría Segunda, 16 en Categoría Tercera, 29 en Categoría Cuarta, 33 en Categoría Quinta y 975 en Sexta Categoría, estos municipios son categorizados de acuerdo a criterios estipulados en la Ley 617 de 2000 como la totalidad de habitantes y los recursos provenientes de los ingresos corrientes de libre destinación medidos en salarios mínimos legales mensuales vigentes; teniendo este último criterio el mayor peso.

Como se puede observar, la categoría sexta agrupa los entes municipales, incluyendo las ciudades capitales de los departamentos de los antiguos Territorios Nacionales, como son: Inírida, Vaupés, Puerto Carreño y San José del Guaviare. Estos municipios, son relativamente jóvenes y en el caso de San José del Guaviare que tan sólo tiene 38 años de vida jurídica, se presenta el agravante que en esta corta existencia no se ha alcanzado a formalizar el impuesto predial en el sector rural, es incipiente su economía, no cuenta con un desarrollo industrial, el desarrollo agropecuario está en la fase de fomento y el comercio se limita al intercambio de bienes y servicios básicos.

Adicional a lo anterior, las dinámicas del conflicto armado han generado concentración en las cabeceras municipales, pasando en el caso de San José del Guaviare de tener 25.000 habitantes en el 2001 en el casco urbano a tener 42.000 habitantes en el 2014, SISBEN, Planeación Municipal, (2014), lo que constituye un verdadero reto para las administraciones locales, al tener que asumir

la provisión de bienes y servicios sociales cuya demanda se incrementa a tasas superiores a las que se incrementan sus recursos.

En este contexto que alcanzar las metas de desarrollo económico y social previstas por el gobierno de turno requiere esfuerzos conjuntos entre el Gobierno Nacional y el Gobierno Municipal. Ello supone aprovechar los beneficios que la descentralización conlleva, en particular lograr la eficiencia en el gasto público local y acercar el gobierno a la comunidad en general; al mismo tiempo que se armonizan las políticas públicas nacionales en el territorio y se tengan tratamientos diferenciados que reconozcan la heterogeneidad territorial y se aprovechen las potencialidades locales.

Sin embargo es necesario tener en cuenta como ha sido el desempeño fiscal de una Entidad Territorial para evaluar su capacidad financiera, es así como el desempeño fiscal de los departamentos y municipios según el Informe del Departamento Nacional de Planeación, (2013) para municipios como San José del Guaviare indica que, su Gasto Público se financia principalmente con recursos provenientes de las transferencias del orden nacional, debido a que el recaudo por recursos propios resultan insuficientes, situación que potencialmente puede afectar la gestión fiscal y generar cuellos de botella a la hora de explotar sus propias fuentes de recursos.

Por lo anterior se requiere identificar que tan dependiente es el municipio de San José del Guaviare, de los recursos de transferencias del SGP de la nación, precisando a partir de un periodo de 10 años 2003-2012, como ha sido su política fiscal, la incidencia de las transferencias en las Finanzas Públicas del municipio, y de esta manera determinar si la entidad territorial puede continuar

cumpliendo sus obligaciones presupuestales y financieras o por el contrario se encuentra en un posible riesgo de inviabilidad fiscal que lo puede llevar a entrar en ley 550 de 1999.

Teniendo en cuenta los aspectos anteriormente mencionados, es importante determinar qué medidas le permiten mejorar el rumbo de los recursos públicos a esta entidad territorial, y que acciones debe emprender en el corto y mediano plazo.

PREGUNTA PROBLEMA.

¿Cuál es el nivel de dependencia de las transferencias Sistema General de Participaciones en el gasto público del Municipio de San José del Guaviare, periodo 2003-2012?

2. JUSTIFICACIÓN

El presente trabajo busca mediante la aplicación de bases teóricas, conceptos y variables que relacionan la dependencia de las transferencias en el gasto público, capacidades fiscales, evaluación del desempeño integral municipal, componente de eficacia y eficiencia; componente de gestión administrativa y fiscal entre otros; identificar la incidencia de las transferencias provenientes del Sistema General de Participación en las Finanzas Públicas del Municipio de San José del Guaviare; teniendo en cuenta vigencia 2003-2012.

De acuerdo con los objetivos de investigación, su resultado permitió encontrar la formulación de recomendaciones tendientes a mejorar el comportamiento fiscal del municipio y sus efectos en la sostenibilidad del mismo.

Por otra parte, se busca aplicar los conocimientos adquiridos durante la carrera y poder llevarlos a la práctica en tan importante temática abordada; como alternativa de solución para evaluar el desempeño integral del municipio. Así mismo, generar fuentes de ingreso para el municipio con el fin de ayudar a contrarrestar las deficiencias o limitaciones de orden estructural, tributario y por ende la demanda de necesidades insatisfechas requeridas por la comunidad.

Con todo esto, la presente investigación permite identificar la estructura fiscal del municipio en el periodo 2003 – 2012. Evidenciando el nivel de dependencia y su dinámica durante el periodo, así como las razones de esta dependencia, de manera que se convierta en insumo para la Administración Municipal y contribuya a mejorar su gestión fiscal, sirviendo de base para el diseño

de políticas que permitan incrementar los recursos propios, generen mayor inversión y solvencia financiera.

El proceso investigativo, establece constantes transformaciones sociales, políticas, económicas, tributaria y fiscal, para asegurar su desarrollo. De ahí, que a escala local y regional se debe cuestionar las formas y naturaleza de su financiamiento; en el ámbito local, mediante nuevas responsabilidades en materia de educación, salud, vivienda, ingresos, pobreza, empleo y competitividad, entre diversos factores. Este traslado paulatino en la ejecución y financiamiento obliga a repensar la forma y los mecanismos de financiación del desarrollo local, pero también el Estado y las nuevas herramientas de la Hacienda Pública Municipal.

Por consiguiente, se busca que con las dependencias de las transferencias en el gasto público del Municipio de San José del Guaviare, implemente una adecuada planeación del territorio, ubicando factores determinantes del debate en el ámbito local, por ejemplo: equidad, distribución regional, inversión social y dinámica tributaria, esquemas de regulación, una mejor planificación en cuanto valoración y políticas que generen desarrollo social mediante proyectos que beneficien a toda la comunidad en general.

3. OBJETIVOS

3.1 Objetivo general

Establecer el grado de dependencia de las transferencias del SGP de la nación, en el gasto público del Municipio de San José del Guaviare, para la vigencia 2003-2012, a partir de la identificación de la estructura de las finanzas públicas municipales y su comportamiento, y con ello lograr generar recomendaciones en materia de política fiscal.

3.2 Objetivos específicos

- a) Determinar la estructura de las finanzas públicas municipales.
- b) Determinar los recursos financieros girados por concepto de transferencias de la Nación al Municipio de San José del Guaviare, periodo 2003-2012.
- c) Elaborar un análisis del desempeño fiscal del Municipio de San José del Guaviare, periodo 2003-2012.
- d) Mostrar indicadores de seguimiento a la gestión presupuestal, utilizados por el Departamento Nacional de Planeación, para realizar seguimiento a la viabilidad fiscal de los municipios.
- e) Realizar recomendaciones concernientes a mejorar la eficacia y eficiencia en el desempeño municipal.

4. MARCOS DE REFERENCIA

4.1 Marco teórico

Se cita a Giraldo (2001), quien establece que los ingresos públicos y el gasto público conlleva a indicar que uno de los más graves problemas de la Misión fue que no se analizó profundamente la totalidad de los ingresos públicos, como fue el planteamiento original, quedando reducido el concepto de Ingreso Público al de tributos nacionales, por el afán de aumentar los impuestos. Por ello esta Misión ha debido llamarse de Impuestos Nacionales. Los ingresos constituyen los instrumentos a través de los cuales se materializa la función de las Finanzas Públicas.

Clasificación de los ingresos públicos. Existen razones teóricas que sustentan el punto de vista de que los ingresos públicos van más allá de los tributarios, sin tener que recurrir al principio constitucional en el sentido que la salud, la educación, las pensiones y los servicios públicos domiciliarios constituyen un servicio público y, por lo tanto, los ingresos para financiarlos también tienen carácter público. Los tipos o clases de Ingresos Públicos son: Giraldo (2001),

Según la Regularidad del Ingreso. Según su regularidad los ingresos se dividen en corrientes u ordinarios y extraordinarios o de capital.

Los Ingresos Corrientes. Son disponibilidades normales del Estado con los cuales se cuenta para atender sus actividades rutinarias. Su base de cálculo y su trayectoria histórica son elementos que permiten predecir los estimativos con relativo grado de incertidumbre. Deben ser suficientes

para cubrir los gastos del Estado. La fortaleza de los ingresos corrientes, en su organización y recaudo son el mejor indicador de la capacidad de pago de la empresa oficial en cualquiera de sus niveles y sectores.

Estos ingresos se encuentran conformados por los recursos que en forma permanente y en razón de sus funciones y competencias se obtienen y que no se originan en efectos contables o presupuétales por variaciones en el patrimonio o como consecuencia de la generación de un pasivo. Giraldo (2001).

Al contrario de los corrientes, no son usuales por lo cual deben destinarse solo a gestiones excepcionales o cuando menos ocasionales. Son esporádicos, erráticos, sujetos a considerables márgenes de fluctuación. En términos generales son destinados prioritariamente a la inversión pública.

Los Ingresos de Capital. Estos son ingresos extraordinarios originados en operaciones contables y presupuétales en la recuperación de inversiones, en la variación del patrimonio, en la creación de un pasivo o de cualquier otra actividad no directamente relacionada con las funciones y atribuciones.

El Origen o Naturaleza del Ingreso. Los ingresos corrientes se dividen según su naturaleza y origen, en tributarios y no tributarios. Giraldo (2001).

Tributarios. Son aquellos constituidos y soportados por los impuestos. Su expedición está limitada al Congreso de la República. Con fundamento en los principios de traslación y repercusión de los impuestos, se dividen en directos e indirectos.

El impuesto tributario directo cuando grava el patrimonio y la renta personal del contribuyente, el cual configura el sujeto pasivo del tributo y además sobre él la repercusión económica del mismo. El impuesto a la renta, al patrimonio y a la propiedad, son sus mejores ejemplos. Giraldo (2001).

El impuesto tributario indirecto cuando grava las importaciones, los consumos y las ventas. El sujeto pasivo del tributo es el importador, el producto o comerciante, pero traslada la repercusión económica sobre el consumidor final. Son ejemplos del mismo los derechos de aduana, los gravámenes al consumo de cerveza, la gasolina, el IVA, el impuesto de industria y comercio y el de timbre nacional. (Giraldo, 2001).

No Tributarios. Están compuestos por las tasas, las multas, los derechos, los servicios y las rentas contractuales. Su expedición se circunscribe a las facultades del Alcalde y del Concejo Municipal. La normatividad presupuestal considera dentro del grupo las transferencias de recursos del gobierno central hacia los municipios, es decir, el Sistema General de Participaciones o Transferencias de ingresos corrientes de la nación, la participación en el Fondo Nacional de Regalías y las Regalías del Sector Eléctrico.

Los ingresos de capital; se dividen según su origen y naturaleza, en los recursos de crédito interno y externo, los recursos del balance, los reembolsos de préstamos y cuentas por cobrar, los rendimientos financieros, la venta de bienes muebles e inmuebles y las donaciones. Giraldo (2001).

Clasificación del gasto público. La Administración Pública efectúa una amplia gama de operaciones financieras durante el ejercicio presupuestal; operaciones que para determinar su utilidad y conveniencia, deben ser ordenadas y clasificadas con el propósito de analizar y controlar la asignación de los recursos locales.

Se entiende por clasificación del gasto, aquella que ordena las transacciones del gobierno municipal atendiendo a su naturaleza económica, mostrando en consecuencia la parte del gasto público cuyo fin es el consumo corriente y la inversión como parte destinada a la formación de capital y cubrimiento de la deuda. Su alcance está dado por la determinación del impacto del gasto municipal sobre la actividad económica local y al permitir evaluar los efectos fiscales.

Clasificación por Objeto del Gasto. Se define como la ordenación del gasto público de acuerdo con las diversas categorías de los bienes o servicios que se adquieren, independiente de los fines para los cuales se utiliza. Es además una herramienta fundamental para la presentación del presupuesto por programas. Giraldo (2001).

Clasificación Institucional. La categorización identifica inicialmente la organización administrativa del municipio, es decir, Concejo Municipal, Contraloría, Personería, Alcaldía, Tesorería y Administración Descentralizada. Soportando en esta categorización la clasificación

institucional, debe incluir una presentación de las apropiaciones apoyada en las dependencias del gobierno, que a su vez reflejan la estructura de la administración municipal.

Este género de clasificación también sirve para la formulación, ejecución y control del presupuesto, comenzando por la preparación en las unidades administrativas y continuando en la fase de ejecución y control con los programas presupuestarios. Giraldo (2001).

Clasificación Funcional. Es la distribución del gasto público municipal en función y finalidad de acuerdo con el tipo de servicio que se presta a la comunidad, para el logro de los objetivos tanto a corto como a mediano plazo.

Gastos de Funcionamiento. Son las erogaciones de dinero necesarias para el normal funcionamiento del municipio. A su vez se divide en tres subgrupos: servicios personales, gastos generales y transferencia.

- a) **Servicios personales:** son las erogaciones conducentes a la remuneración por la prestación de servicios personales, a través de las distintas formas de vinculación previstas por la ley. Incluye el pago de las prestaciones sociales, de los contratos o de los pactos y convenciones colectivas de trabajo.
- b) **Gastos generales:** se denominan las erogaciones pertinentes a los gastos de funcionamiento que no son servicios personales ni transferencias.
- c) **Transferencias:** en términos de erogación, son los pagos realizados por el municipio a favor de terceros, sin que implique contraprestación de ninguna naturaleza. Su soporte es simple y llanamente el mandato legal.

Servicio de la Deuda Pública. Este grupo de gastos comprende las erogaciones por concepto de amortización, intereses, comisiones y gastos, para cubrir las obligaciones que se contraen en moneda extranjera o nacional y que se encuentran representadas en documentos al portador, títulos nominativos, convenios de empréstitos y contratos, pagarés de reforma urbana y bonos de deuda pública.

Inversión. Son gastos de inversión las erogaciones susceptibles de causar rendimientos o de ser de algún modo económicamente productivas o que tengan cuerpo de bienes de utilización perdurable. Son llamados también gastos de capital por oposición a los de funcionamiento, que se destinan a extinguirse con su empleo. En términos presupuestales la inversión puede ser administrativa, física y social: Giraldo (2001).

- a) La inversión administrativa: define la adquisición de bienes muebles en general y de bienes inmuebles destinados a uso meramente administrativo. Su característica fundamental es que incrementa el patrimonio económico de la empresa.
- b) La inversión física: comprende las erogaciones conducentes a la construcción y mantenimiento de vías públicas, puentes, parques y demás obras de uso público. Su principal identificación es que incrementa el patrimonio público de la comunidad.
- c) La inversión social: identifica las erogaciones conducentes a elevar el nivel de vida de la comunidad, a proteger y respaldar la reivindicación de los grupos vulnerables de la misma. Su rótulo esencial es que incrementa el patrimonio social de la comunidad.

Los Ingresos Corrientes de la Nación comprenden: ingresos corrientes, recursos de capital, contribuciones parafiscales y fondos especiales. Los Ingresos de establecimientos públicos se clasifican en Rentas Propias y Recursos de Capital. Giraldo (2001).

Teoría de la descentralización. Es un proceso, en el cual se presenta un traslado de competencias, recursos y poder de decisión y ejecución de políticas públicas por parte de los órganos centrales de la administración pública a las entidades territoriales. Independientemente de las razones que la motiven, es indudable la importancia que tiene en el mejoramiento de las condiciones sociales de las regiones, por cuanto permite a los gobernantes locales, conocedores de las necesidades regionales mejorar la provisión de bienes públicos en los sectores más necesitados. Aunque la descentralización ha demostrado su importancia en el mejoramiento de las regiones, hay que reconocer que no es condición suficiente, por cuanto debe ser complementada con programas de rendición de cuentas, veedurías a los recursos públicos y mayor participación de la población en la toma de decisiones. Haefner, (2000).

La descentralización ha sido presentada por diferentes autores que han formulado diversas perspectivas teóricas, desde el neoliberalismo: la reforma descentralizadora se intenta para aumentar la eficiencia global del sistema por medio del desmantelamiento de la regulación estatal. El argumento principal es que junto con el crecimiento demográfico y la aceleración de la urbanización se llega a una inflación de demandas distributivas dirigidas al estado las cuales van acompañadas de una incapacidad administrativa provocando una crisis del presupuesto estatal. Haefner, (2000).

Por otro lado, la Estructuralista - Cepal: propone incrementar la efectividad de la regulación estatal y no el desmonte del Estado como lo plantea el modelo neoliberal. Sin embargo, este planteamiento del proceso de descentralización debe contribuir a superar los efectos locales de la desigualdad espacial.

Esta corriente económica, reconocen dos formas de descentralización: la primera, administrativa, autoritaria y deficiente; y la segunda, una política, participativa y completa. Además, consideran que la modernización del Estado es producto de una reforma de carácter democrático ejercida por la presión política del pueblo. “Los estructuralistas denominan como descentralizadoras sólo a aquellas reformas que apuntan al otorgamiento de competencias decisorias a unidades de gobierno inferiores y democráticamente legitimadas”. (Cárdenas 1986, citado por Colmenares 1993, p. 7), como es el caso de las transferencias territoriales.

Por otra parte, se cita a Villamizar (2015), quien establece que: en un Estado con dos o más niveles de decisión política como el Estado colombiano, donde existe un nivel nacional, departamental, municipal y distrital (solo aplica para el distrito capital). Hay funciones como la defensa nacional y la estabilidad macroeconómica que se cumplen más eficientemente a nivel nacional; y otras, como la educación, salud, saneamiento básico, transporte, deporte y recreación; que se prestan más eficientemente a nivel local.

La descentralización es el proceso en que el gobierno nacional le traspasa algunas funciones a los gobiernos territoriales o subnacionales (departamentos, municipios y distritos), para administrar más eficientemente los recursos públicos. La descentralización de funciones viene acompañada de otros tipos de descentralización, como: Villamizar, (2015)

- a) Descentralización administrativa: Cuando las entidades territoriales pueden modificar su planta de personal.
- b) Descentralización fiscal: Cuando se ceden impuestos nacionales a las entidades territoriales.
- c) Descentralización política: Cuando las autoridades locales son elegidas mediante el voto popular. (Villamizar, 2015, p. 32).

La descentración fiscal no es suficiente para que las entidades territoriales cumplan con las funciones asignadas. Para que la descentralización opere de forma adecuada, es necesario que el gobierno nacional transfiera recursos de su presupuesto a las entidades territoriales. Por tal motivo, las finanzas públicas nacionales y las finanzas públicas territoriales no se pueden abordar como si fueran temas aislados. El mejor ejemplo de la interdependencia de los entre ellas, es la medición del déficit fiscal de un país, que incluye las finanzas del gobierno nacional, las entidades territoriales y las entidades descentralizadas de todos los niveles. (Villamizar, 2015, p. 32).

En Colombia las transferencias están establecidas por los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y reguladas por la Ley 715 de 2001 o Sistema General de Participaciones, para garantizar su continuidad y giro de forma automática. Lo cual ha conllevado a que se presente una inflexibilidad en el presupuesto nacional y a que las entidades territoriales concentren sus gastos en educación primaria y secundaria, salud básica y saneamiento ambiental. (Villamizar, 2015, p. 32). Aunque los montos transferidos de la nación a los municipios han aumentado y las coberturas en educación básica y salud han aumentado como producto de estos mayores recursos. La calidad de estos servicios todavía deja mucho que desear. El desfase entre el alto volumen de gasto descentralizado y la baja eficiencia del mismo, puede explicarse por factores institucionales como el exceso de burocracia local.

De ahí la importancia de pasar de un modelo de demanda, donde los recursos se giran en función de las coberturas acreditadas por los municipios, a un modelo de calidad, donde los recursos se giren, por ejemplo, en función al mejoramiento en los resultados en las pruebas de Saber y la disminución de las tasas de mortalidad y morbilidad en los municipios.

Teorías sobre las finanzas públicas: a lo largo del tiempo distintos autores han tratado de explicar fenómenos relacionados con las finanzas públicas, a continuación, relacionamos las principales teorías sobre el tema. (Villamizar, 2015, p. 32).

Ley de Wagner. La cantidad y la calidad de los bienes públicos que el Estado debe suministrar han venido aumentando con el correr del tiempo, de ahí que el volumen del gasto público sea cada día mayor en los países. La Ley de Wagner, formulada en 1877 por Adolf Wagner, señala que el volumen del gasto público tiende a crecer permanentemente, no solo en términos absolutos, sino también en relación al PIB ($((\text{Gasto Público}/\text{PIB}) \times 100)$). (Villamizar, 2015, p. 33).

Sin embargo, esta ley es cuestionada constantemente, porque el aumento excesivo del gasto público trae problemas inflacionarios y altos déficits fiscales. Por tal motivo, hay quienes abogan por la privatización de ciertos servicios públicos, para una mejor prestación de estos y para sanear las finanzas públicas. No hay un consenso sobre cuál debe ser el ideal del gasto público como porcentaje del PIB. Sin embargo, algunos autores coinciden en que el gasto público debe estar por debajo del 30% del PIB.

No obstante, el gasto público va ligado al desarrollo económico del país, a medida que aumenta el ingreso nacional, la demanda de servicios públicos disminuye, porque los países

industrializados ya tienen una red de transporte óptima, mientras que un país en vía de desarrollo tiene que gastar más en construir una infraestructura adecuada. (Villamizar, 2015, p. 34).

Teoría de la elección pública. Esta teoría fue formulada por James McGill Buchanan, premio nobel de economía en 1986, y señala que cuando las leyes que establecen los impuestos son adoptadas por los parlamentos mediante mayoría simple, la legislación tributaria se llena de exenciones, deducciones y regímenes especiales para algunos sectores que no las necesitan, dentro del enfoque de redistribución del ingreso de las finanzas públicas. (Villamizar, 2015, p. 35).

Esto sucede porque las mayorías en el Congreso terminan favoreciendo algunos intereses, ya sean económicos, electorales o de presión social. Lo cual conduce a ineficiencias y va en contravía del interés general, porque las minorías, que no tienen representación en el Congreso, terminan asumiendo gravámenes injustificados. De igual forma sucede con el gasto público, el cual termina beneficiando a sectores que no son los más necesitados, sino a sectores de ingresos medios y altos, que acaban siendo subsidiados por el conjunto de contribuyentes, en lugar de los sectores pobres en donde tendría efecto la redistribución del gasto. (Villamizar, 2015, p. 35).

Las exenciones, deducciones y regímenes especiales que privilegian a esos sectores hacen que los ingresos públicos no sean suficientes, por lo tanto, se genera la necesidad de elevar de manera generalizada las tarifas de los impuestos, de crear nuevos tributos o de aumentar el endeudamiento público, para cubrir el costo de dichos subsidios.

Por tal motivo, esta teoría recomienda que la responsabilidad de mantener la equidad y la capacidad redistributiva dentro de las sociedades, no deben dejarse al vaivén de las votaciones mayoritarias, sino que deben haber límites constitucionales que impidan los abusos de las mayorías

parlamentarias. Estos límites pueden consistir en la exigencia de una mayor cantidad de votos, como, por ejemplo, las dos terceras partes, las tres cuartas partes o hasta las cuatro quintas partes, cuando se trate de crear una exención, una deducción o un tratamiento especial para algún sector. Otro tipo de límites puede ser que la constitución establezca la obligación del equilibrio presupuestal o que disponga que todo nuevo gasto deba especificar el ingreso con el cual se va a financiar. (Villamizar, 2015, p. 35).

La teoría de la elección pública aplica para el caso colombiano, porque nuestra legislación tributaria se ha llenado, con el paso del tiempo, de exenciones, deducciones y regímenes especiales, que no tienen una justificación social, ya sea porque fueron adoptados por alguna circunstancia que perdió vigencia o porque fue el resultado de un cabildeo exitoso en el Congreso. (Villamizar, 2015, p. 35).

Equivalencia ricardiana. Señala que cuando el Estado baja los impuestos en el año 1, al hacerlo anuncia que para pagar la deuda pública (la cual crecerá por un menor ahorro gubernamental), subirá los impuestos en el año 2. Por lo tanto, una reducción de impuestos no beneficia al consumo, porque los consumidores se dan cuenta que la reducción de impuestos del año 1, se compensará subiéndolos en el año 2, por lo tanto, se abstienen de aumentar su consumo. (Villamizar, 2015, p. 36).

La equivalencia Ricardiana sigue vigente, porque las decisiones de consumo no sólo dependen del ingreso actual, sino también del ingreso futuro (expectativas racionales). Sin embargo, si la subida de impuestos parece lejana, es probable que los consumidores no la tengan

en cuenta, porque la ven como algo distante. En ese caso, es probable que falle la equivalencia ricardiana.

Esta teoría debe su nombre a David Ricardo, economista inglés del siglo XIX, quien fue el primero que la formuló. Sin embargo, el argumento fue desarrollado más extensamente en la década de 1970 por Robert Barro, profesor de la Universidad de Harvard, por este motivo también se le conoce con el nombre de proposición Ricardo-Barro. (Villamizar, 2015).

Teoría del gasto fiscal. Esta teoría señala que se debe tener una visión más amplia del gasto público, teniendo en cuenta no solo el gasto presupuestal, sino también el gasto fiscal. El gasto presupuestal es aquel gasto público que está autorizado en el presupuesto para el suministro de bienes y servicios públicos. Mientras que el gasto fiscal no aparece identificado en los presupuestos públicos, sino que está implícito en todas las normas que establecen deducciones, exenciones, incentivos y demás beneficios tributarios. (Villamizar, 2015, p. 37).

El gasto fiscal tiene un costo, ya sea porque a un determinado número de contribuyentes se le exonera de pagar total o parcialmente un impuesto, porque se deduce de los ingresos algunos conceptos para disminuir la base gravable o porque se otorgan subsidios. Estos beneficios se otorgan, porque esas actividades se consideraron dignas de estímulo en algún momento o simplemente porque grupos de presión realizaron un cabildeo exitoso cuándo se aprobaba una reforma tributaria. (Villamizar, 2015, p. 37).

El Estado utiliza muchos instrumentos para brindar estímulos tributarios, a tal punto que el gasto fiscal ha ganado una gran importancia en la actualidad, por la necesidad de cuantificar el costo fiscal de esos estímulos. De ahí la necesidad de realizar una cuantificación rigurosa sobre el

costo fiscal que tienen los beneficios tributarios, establecidos por las distintas normas a lo largo del tiempo. Conocer los gastos fiscales conlleva a que la sociedad conozca cómo y en qué se está asignando el gasto público. Todo gasto fiscal implica la renuncia de un gasto explícito (en el presupuesto), para efectuar uno implícito (beneficios tributarios). Esto permite realizar una evaluación costo-beneficio del gasto fiscal. (Villamizar, 2015, p. 37).

Los gobiernos en cumplimiento de los principios de responsabilidad fiscal, transparencia y rendición de cuentas, deben hacer un documento de conocimiento público, donde se muestren explícitamente los gastos fiscales. Para que junto con los gastos presupuestales, se brinde una idea completa del gasto público. En Colombia la Ley 819 de 2003 establece que dentro del marco fiscal de mediano plazo (documento soporte del presupuesto anual), los gobiernos deben incluir la estimación del costo fiscal de las exenciones e incentivos tributarios existentes en la vigencia anterior. (Villamizar, 2015, p. 37).

Ingresos corrientes de libre destinación. Los ingresos corrientes de libre destinación son los ingresos corrientes excluidos los recursos de destinación específica, es decir, los destinados por la Ley o un acto administrativo para un fin determinado. Son generados por las funciones y competencias del municipio, y como resultado de su gestión tributaria. No tienen restricción de uso y son los únicos que se pueden destinar a financiar los gastos de funcionamiento. No incluyen, según el artículo 3 de la Ley 617 de 2000, los siguientes ingresos: (Villamizar, 2015, p. 86).

- a) Recursos del sistema general de participaciones (excepto los recursos de libre destinación).
- b) Ingresos a favor de terceros.
- c) Recursos del sistema general de regalías.
- d) Recursos del crédito.

- e) Recursos del balance conformados por rentas de destinación específica.
- f) Rendimientos financieros producto de rentas de destinación específica.
- g) Otros aportes o transferencias con destinación específica.

Además de cubrir los gastos de funcionamiento, deben ser suficientes para financiar el servicio de la deuda y parte de la inversión pública.

Sistema general de participaciones. El sistema general de participaciones son los recursos que transfiere la nación directamente al municipio y tienen como destinación exclusiva la versión pública, excepto los recursos de libre destinación. Su asignación está establecida por los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, reformados por los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007. Las leyes 715 de 2001, 1122 y 1176 de 2007 definen las competencias de los municipios en lo relacionado con la inversión pública, estableciendo la asignación de recursos, según la necesidad de cada municipio. (Villamizar, 2015, p. 87).

El crecimiento de los recursos del sistema general de participaciones para los años 2015 y 2016, según el Acto Legislativo 04 de 2007, es de la inflación más el 3%, más el 1,8% para el sector de educación. A partir del 2017, los recursos del sistema general de participaciones se incrementarán anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la nación, durante los 4 años anteriores. (Villamizar, 2015, p. 87).

Sistema General de Regalías. Las regalías son los ingresos que recibe el municipio como contraprestación, por la explotación de los recursos naturales no renovables. El Acto Legislativo 05 de 2011 modificó los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, que rigen la distribución

de las regalías, y creó el Sistema General de Regalías - SGR. La Ley 1530 de 2012 regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías - SGR. Para cumplir con los objetivos de la reforma constitucional, se suprimió el Fondo Nacional de Regalías y se crearon los siguientes fondos: (Villamizar, 2015, p. 99).

- a. Ahorro y estabilización.
- b. Ahorro pensional de las entidades territoriales.
- c. Ciencia, tecnología e innovación.
- d. Desarrollo regional.
- e. Compensación regional.

Las regalías son recursos de libre inversión, con ellas también se pueden financiar la estructuración de proyectos, es decir, estudios y diseños. Los proyectos pueden incluir fases de operación y mantenimiento, siempre y cuando esté definido en los mismos horizontes de realización. No pueden financiar gastos de funcionamiento, tampoco programas de reestructuración de pasivos o de saneamiento fiscal y financiero. Las regalías directas pueden pignorar o servir de fuente de pago para operaciones de crédito público adquiridas por los municipios.

El Sistema General de Regalías - SGR tiene su propio presupuesto y su propio banco de proyectos. Cuenta con un sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación, administrado por el Departamento Nacional de Planeación - DNP. Los municipios beneficiarios de regalías directas, incorporan por decreto los recursos a sus presupuestos. (Villamizar, 2015, p. 100).

Los Órganos Colegiados de Administración y Decisión - OCAD, definen los proyectos que se financian a través del Sistema General de Regalías. De igual manera, evalúan, viabilizan, aprueban y priorizan la conveniencia y oportunidad de su financiamiento. Adicionalmente, designan los ejecutores de los proyectos.

Los Órganos Colegiados de Administración y Decisión – OACAD, son triángulos de buen gobierno donde participan representantes del gobierno nacional, de los departamentos y de los municipios. Con ello se promueve la coordinación entre el gobierno nacional y las regiones. Principalmente se financian proyectos de impacto regional (más de un departamento o municipio). Hasta el 40% de la inversión es para proyectos de impacto local, a través del fondo de compensación regional.

Todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, pueden formular proyectos y presentados a los municipios. Quienes, a su vez, los presentan al OCAD. Estos proyectos tienen que estar soportados en estudios y soportes técnicos.

Los OCAD priorizan y viabilizan los proyectos con cargo a los fondos de compensación regional; de desarrollo regional; de ciencia, tecnología e innovación; y a las asignaciones directas. La verificación del cumplimiento de los requisitos para la aprobación de proyectos está a cargo del Departamento Nacional de Planeación para los fondos de compensación regional y de desarrollo regional; y de Colciencias para el fondo de ciencia, tecnología e innovación. (Villamizar, 2015, p. 100).

Los OCAD aprueban los proyectos, previa disponibilidad de los recursos por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, teniendo en cuenta la concordancia con el plan nacional de desarrollo, la pertinencia, la viabilidad, la sostenibilidad y el impacto, es decir, que contribuyan al cumplimiento de las metas del plan de desarrollo municipal. (Villamizar, 2015, p. 101).

Establecimientos públicos municipales. El presupuesto de los establecimientos públicos municipales, según el artículo 34 del Decreto 111 de 1996, debe clasificarse por separado de las rentas propias y recursos de capital, atendiendo las siguientes definiciones:

- a. Rentas propias: Corresponden a todos los ingresos corrientes que recaudan los establecimientos públicos, excluyendo las transferencias del municipio.
- b. Recursos de capital: Corresponden a todos los recursos del crédito interno o externo, con vencimientos mayores de un año, los recursos del balance, los rendimientos de las operaciones financieras y las donaciones. (Villamizar, 2015, p. 101).

Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de regalías – SMSCE. El Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación - SMSCE fue creado por el parágrafo 3 del artículo 361 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 05 de 2011. Es administrado por el Departamento Nacional de Planeación - DNP y se desarrolla de manera selectiva y con énfasis en acciones preventivas. La interventoría que se realiza a los proyectos financiados con los recursos del Sistema General de Regalías -SGR, se ajusta a lo dispuesto por el Estatuto Anticorrupción. (Villamizar, 2015, p. 101).

La función de monitoreo consiste en la recolección, consolidación, análisis y verificación de la información correspondiente a la administración y ejecución de los recursos del Sistema General de Regalías. El Departamento Nacional de Planeación - DNP a través de la Dirección de Vigilancia a las Regalías se encarga de velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos, a través de una serie de indicadores de metodologías diferenciadas para el monitoreo, por medio de las cuales se adelanta la recolección, consolidación, verificación, análisis y retroalimentación de la información relacionada con la administración de los recursos del Sistema. (Villamizar, 2015, p. 170).

Con estos indicadores se mide el avance en el cumplimiento de las metas programadas y los resultados de las metodologías, y se realiza la valoración cualitativa y cuantitativa de la administración y uso de los recursos, para identificar acciones u omisiones de las entidades beneficiarias, ejecutoras y administradoras. Las herramientas dispuestas por el Departamento Nacional de Planeación para facilitar a las entidades beneficiarias o ejecutoras de recursos del Sistema General de Regalías - SGR, el reporte de información al SMSCE de cuentas y de avances en la ejecución de proyectos, son: (Villamizar, 2015, p. 170).

Aplicativo Cuentas: Permite reportar la información de los movimientos y saldos de la cuenta autorizada o registrada para el manejo de recursos del Sistema General de Regalías - SGR, así como las inversiones financieras de los excedentes de liquidez vigentes y las constituidas en el periodo informado, con los recursos girados por concepto de regalías por asignaciones directas, funcionamiento y asignaciones específicas. (Villamizar, 2015, p. 171).

Aplicativo Gesproy - SGR: Permite al ejecutor gestionar y monitorear la ejecución de los proyectos de inversión financiados con recursos del Sistema General de Regalías - SGR, a partir de los objetivos, productos, metas e indicadores planteados en su formulación y registrados en el Banco de Programas y Proyectos del SGR. (Villamizar, 2015, p. 171).

La función de control está encargada de la adopción de medidas preventivas, correctivas y sancionatorias, para prevenir o corregir el uso inadecuado, ineficiente e ineficaz o sin el cumplimiento de requisitos legales de los recursos de regalías. Este componente realiza reportes a las entidades de control y a la Fiscalía General de la Nación, cuando se detecten presuntas irregularidades relacionadas con la ausencia de procedimientos de selección en la contratación, incumplimiento de procedimientos presupuestales o de contabilidad pública en la utilización de los recursos de regalías. (Villamizar, 2015, p. 171).

Teoría Keynesiana del Gasto Público. Otorga gran importancia al gasto público, contradiciendo la teoría clásica. La cual se fundamenta en el concepto de un mercado de *laissez-faire* económico (dejar hacer, dejar pasar, plantea que se requiere poca o ninguna intervención si gobierno, ya que la economía, regulada por sí sola, tiende automáticamente al pleno uso de los factores productivos o medios de producción. Contrario a este planteamiento para la teoría keynesiana el papel del estado en la economía debe ser determinante de manera que le permita garantizar la asignación eficiente de bienes y servicios, una adecuada distribución del ingreso en búsqueda del desarrollo económico (gasto público orientado hacia la inversión). (Adolph, 1835).

Ley de Wernerl Asimetrías de la Información. Su autor el alemán ADOLPH WAGNER en sus múltiples publicaciones, presenta esta ley como el resultado de observaciones empíricas en países con económicas en crecimiento, es denominada la Ley de creciente expansión de las

actividades y responsabilidades del sector público. Los requerimientos del Estado crecen y con frecuencia incluso as los demás autoridades locales, cuando la administración está descentralizada y el gobierno local bien organizado, convirtiéndose en la Ley de la expansión creciente de los requerimientos fiscales, para la economía fiscal.

Ingresos públicos municipales. Los ingresos públicos municipales son la totalidad de captaciones que la administración municipal recibe durante la vigencia. Los ingresos municipales se clasifican, según el artículo 11 del Decreto 111 de 1996, en: ingresos corrientes, recursos de capital, fondos especiales y establecimientos públicos. (Villamizar, 2015, p. 73).

Ingresos tributarios. Los ingresos tributarios son los ingresos que tienen carácter de impuestos. Los ingresos tributarios municipales tenidos en cuenta para el caso de estudio del Municipio de San José del Guaviare son:

Predial Unificado: Grava la propiedad o posesión de inmuebles ubicados dentro de la jurisdicción del municipio. Es la fusión de los impuestos predial, parques y arborización, estratificación socioeconómica y la sobretasa de levantamiento catastral. La base gravable es el avalúo catastral o el autoevalúo cuando se establezca la declaración anual del impuesto. Las tarifas oscilan entre el 5 y el 16 por mil del avalúo catastral. Su implementación se realizó de forma gradual: en el 2012 el mínimo era del 3 por mil, en el 2013 del 4 por mil y a partir del 2014 del 5 por mil. (Villamizar, 2015, p. 73).

En los inmuebles urbanos con destino económico habitacional o rural con destino económico agropecuario de los estratos 1, 2 y 3 cuyo precio sea inferior a 135 SMLMV, se le aplica las tarifas que establezca el Concejo Municipal entre el 1 y el 16 por mil. El cobro total del impuesto

Predial Unificado resultante con base en las nuevas tarifas, no podrá exceder del 25% del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior.

Las tarifas aplicables a los terrenos urbanizables no urbanizados y a los urbanizados no edificados, podrán ser superiores al límite señalado, sin que excedan del 33 por mil. Las tarifas deben establecerse de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta los estratos socioeconómicos y los usos del suelo en el sector urbano.

El avalúo catastral debe ser actualizado al menos cada 5 años. El valor del impuesto resultante con base en el nuevo avalúo, no podrá exceder el doble del monto liquidado en el año inmediatamente anterior. La nación gira anualmente a los municipios el valor del impuesto de los resguardos indígenas. El cobro de este impuesto está autorizado por el artículo 2 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011. (Villamizar, 2015, p. 73).

Industria y Comercio: Grava la realización de actividades industriales, comerciales y de servicios, incluidas las del sector financiero, que se realicen en la jurisdicción del municipio, directa o indirectamente, en forma permanente u ocasional, con establecimientos de comercio o sin ellos. La base gravable es el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior, con exclusión de: devoluciones (ingresos provenientes de venta de activos fijos y de exportaciones), recaudo de impuestos de aquellos productos cuyo precio esté regulado por el Estado y percepción de subsidios. Solamente Bogotá está autorizado para cobrarlo bimestralmente. (Villamizar, 2015, p. 74).

Las tarifas son:

- a) Del 2 al 7 por 1000 mensual para actividades industriales.
- b) Del 2 al 10 por 1000 mensual para actividades comerciales y de servicios.
- c) Del 5 por 1000 para actividades financieras. (Villamizar, 2015, p. 74).

No están gravados con el impuesto los artículos de producción nacional destinados a la exportación. El artículo 33 de la Ley 14 de 1983 le permite mantener las tarifas por encima de los límites establecidos, a los municipios que hayan establecido las tarifas antes de la promulgación de esta ley. El RETEICA no es un impuesto, sino un mecanismo de recaudo anticipado del impuesto, que consiste en restarle el impuesto al valor del pago o abono. El cobro de este impuesto está autorizado por el artículo 32 de la Ley 14 de 1983 y el artículo 195 del Decreto 1333 de 1986.

Avisos y tableros: Grava la colocación de avisos, vallas y tableros visibles desde el espacio público. Tiene una tarifa del 15% del valor del Impuesto de Industria y Comercio. Es un impuesto complementario del impuesto de Industria y Comercio. El cobro de este impuesto está autorizado por el artículo 200 del Decreto 1333 de 1986.

Degüello de Ganado Menor: Grava el sacrificio de ganado menores en jurisdicción del municipio. El cobro de este impuesto está autorizado por el artículo 226 de la Decreto 1333 de 1986. (Villamizar, 2015, p. 74).

Sobretasa Bomberil: Sobretasa a los impuestos del nivel municipal para financiar la actividad bomberil. El cobro de esta sobretasa está autorizado por el numeral a) del artículo 37 de la Ley 1575 de 2012.

Sobretasa a la Gasolina: Grava el consumo de gasolina motor, extra y corriente, nacional e importada, en jurisdicción del municipio. No generan la sobretasa las exportaciones de gasolina motor. La tarifa es del 18,5%. Para los municipios de frontera entre el 2% y 6%. La base gravable está constituida por el valor de referencia de venta al público de la gasolina motor por galón, que certifique mensualmente el Ministerio de Minas y Energía.

La sobretasa se causa en el momento en que el distribuidor mayorista, productor o importador enajena la gasolina motor, al distribuidor minorista o al consumidor final. Los responsables mayoristas de declarar y pagar la sobretasa a la gasolina, consignarán al municipio dentro de los plazos establecidos, el valor de la sobretasa liquidada en la respectiva declaración, en la cuenta informada por el alcalde, secretario de hacienda o quien haga sus veces. Los distribuidores minoristas deberán cancelar la sobretasa a la gasolina motor corriente o extra al responsable mayorista.

El cobro de este impuesto está autorizado por el artículo 117 de la Ley 488 de 1998 y el artículo 55 de la Ley 788 de 2002. (Villamizar, 2015, p. 74).

4.2 Marco Conceptual

Análisis de inversión: el término tiene varias acepciones. Desde el punto de vista macroeconómico, se entiende por análisis de inversión la desagregación y examen de los elementos correspondientes al incremento de bienes de capital del sistema económico. Con relación a la microeconomía, se utiliza como el examen de las partes componentes a la renta nacional no destinada a consumo directo y gastado en la adquisición de bienes de capital, obtenidos con los factores productivos que provienen de la captación de ahorro. Otra acepción es utilizada por ciertos

autores cuando se le considera como el "conjunto de procedimientos técnicos que permiten traducir las alternativas de inversión consideradas bajo análisis multidimensionales por su naturaleza a una escala unidimensional de decisión.

Análisis del sector público: el concepto de sector público es algo más que sector gubernamental, es distinguir además los organismos públicos independientes. Así, para llegar a un análisis completo del sector público es necesario incluir, adicionalmente a las entidades del gobierno central, a organismos de los gobiernos estatales y municipales. De acuerdo con Cibotti y Sierra, "El análisis contiene dos tipos diferentes y complementarios de investigaciones, uno referente al comportamiento efectivo del sector, realizado a través de estudio de sus variables económicas y financieras más características; y otro relativo a las políticas ensayadas y las motivaciones que las inspiraron". Al primero se le denominará "investigación de resultados", y al segundo, "investigación de intenciones". La síntesis de estos tipos de investigaciones dará una primera aproximación al modelo analítico del sector, pues ambos son necesarios para formular la tesis central que abarque su conducta y funcionalidad.

Dependencia de las transferencias: determina que tan sometido se encuentra un municipio con respecto a las transferencia recibidas del gobierno nacional nivel muestra si estas trasferencias son o no los recursos fundamentales para financiar el desarrollo territorial.

Gasto corriente: comprende las necesarias erogaciones de recursos públicos para el desarrollo de actividades administrativas y de servicios que se consumen durante un ejercicio fiscal y no incrementan al activo fijo de capital. En este tipo de gasto, se incluyen: a) servicios personales, b) servicios generales, c) materias primas, etc.

Gasto público: es el instrumento de política económica más poderoso. Consiste en el volumen de erogaciones de recursos monetarios necesarios para satisfacer las necesidades públicas previstas en el presupuesto definido para cumplir con un plan determinado. Para Pryor, los factores que considera que afectan tanto la demanda como la oferta de gastos públicos son: a) ingreso per cápita, b) riqueza per cápita, c) densidad de la población y d) crecimiento de la población. Señala que afectan en forma específica la demanda renglones como: a) urbanización, b) industrialización, c) distribución del ingreso, d) clima, e) nivel de alfabetización, f) composición de la población por edades, g) tradiciones regionales, f) monto de servicios privados alternativos ofrecidos por habitación. En cuanto a la oferta de gasto, los renglones que afectan son: a) escala de producción de servicios gubernamentales, b) calidad de producción, c) número de unidades gubernamentales en un área dada, d) subsidios intergubernamentales, e) independencia de la unidad gubernamental con respecto a los ingresos, y f) nivel de salarios de los empleados gubernamentales. El gasto público puede ser clasificado: a) de acuerdo con la naturaleza de sus programas presupuestarios correspondientes; b) conforme al efecto que produzcan en bienes y servicios; c) de acuerdo con el impacto en la reproducción ya sea del trabajo o del capital, según el sistema, y d) conforme al origen de recursos. La clasificación más usual de gasto público ha sido: a) corriente y b) de capital o inversión.

Ingresos corrientes: se consideran los que se originan en el ejercicio del poder impositivo del Municipio, el producto de la presentación de servicios no domiciliarios, la explotación de bienes municipales, cofinanciaciones y participaciones en rentas nacionales o Departamentales.

Municipio: se deriva del latín *munus*: oficio, tarea, y *capare*: tomar. Es un vocablo de variada significación tanto histórica como lingüística. En sentido histórico el municipio era la ciudad principal cuyos pobladores podían gozar de los derechos de la ciudad de Roma. Hoy día, el municipio es la base o célula soberana de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados miembros de la federación. Es, entonces, la unidad política y administrativa menor del país. Dentro del municipio existen localidades de diferente tamaño; la sede del Gobierno municipal es generalmente la más importante. La cabecera municipal es la localidad sede del Gobierno y rige los intereses vecinales de sus habitantes por un ayuntamiento.

Pereza fiscal: calificativo utilizado para referirse a los entes territoriales con deficientes resultados en materia de recaudo tributario, como consecuencia entre otras cosas a la falta de incentivos y políticas impositivas, aunque para el caso de su municipio con las características de San José del Guaviare, donde definitivamente la no existencia de un sector industrial, limita a nivel de recaudo de recursos propios, generando casi total dependencia de los recursos provenientes del nivel nacional.

Recursos propios: esta representados principalmente los ingresos tributarios recaudados por el Municipio de San José del Guaviare durante cada vigencia

Sistema General de Participaciones: es el conjunto de recursos que la Nación transfiere a los entes territoriales para inversión especialmente en los sectores de salud, educación y saneamiento básico.

Transferencias: son pagos unilaterales, que no se hacen a cambio de una contraprestación determinada. Se consideran transferencias las donaciones y legados de todo tipo, en especial las que realizan los gobiernos bajo la forma de subsidios, subvenciones, pensiones, primas, etc.

4.3 Marco Legal

Ley de Wagner 1877. La Ley de Wagner se encuadra dentro de las teorías sobre el crecimiento del gasto público, dentro de las que explican este crecimiento basándose en la demanda del gasto público. Esta ley, cuyo nombre deriva del economista alemán Adolph Wagner, considera que el desarrollo económico de un país impulsa presiones crecientes por parte de la sociedad a favor de un aumento del gasto público, por dos tipos de razones: La primera se refiere a que una sociedad más desarrollada es también más compleja con un mayor número de conflictos entre sus miembros, lo que exige una mayor intervención del Estado en su solución. La segunda atañe a la caracterización de los bienes y servicios públicos como bienes superiores y elásticos, es decir que la elasticidad-renta del gasto público es mayor que la unidad.

Ley 14 de julio 6 de 1983. Modificada por la Ley 75 de 1986. Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones. CAPÍTULO II. Impuesto de Industria y Comercio. Artículo 32°. El Impuesto de Industria y Comercio recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos. El texto subrayado fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-121 de 2006.

Decreto 1333 de abril 25 de 1986. Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 11 de 1986 y oída la Comisión Asesora a que ella se refiere. Impuestos de industria y comercio y de avisos y tableros. Artículo 195°. -El impuesto de industria y comercio recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que se ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o por sociedad de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos. La Corte Constitucional declaró EXEQUIBLE el texto subrayado, contenido en el art. 32 de la Ley 14 de 1983 y compilado mediante este artículo, a través de la Sentencia C-121 de 2006. Impuesto de degüello de ganado menor. Artículo 226°. Las ventas sobre degüello de ganado menor no podrán darse en arrendamiento.

Artículo 200°. - El impuesto de avisos y tableros, autorizado por la Ley 97 de 1913 y la Ley 84 de 1915 se liquidará y cobrará a todas las actividades comerciales, industriales y de servicios como complemento del impuesto de industria y comercio, con una tarifa de un quince por ciento (15%) sobre el valor de éste, fijada por los Concejos Municipales.

Ley 44 de diciembre 18 de 1990. Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias.

Constitución Política de Colombia, Junio 4 de 1991. Artículo 311. Al municipio como entidad fundamental de la visión político administrativa del Estado, le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y las leyes. El ordenamiento territorial es fundamental como tarea del municipio y del distrito, tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible.

Ley 136 de 1994 Ley de Régimen Municipal. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Con la **Ley 617 de 2000** por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, se adiciona la Ley orgánica de presupuesto y se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización. En general se consideran aspectos relacionados con la categorización de las entidades territoriales, el saneamiento fiscal, la creación de municipios y racionalización de los fiscos municipales y departamentales, las reglas para la transparencia de la gestión, los alivios a la deuda territorial, y se dictan otras disposiciones.

Ley 141 de 1994 Regalías. Se regula el derecho del Estado de percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables y se establecen las reglas para su liquidación y distribución. **La Ley 756 de 2002**, modifica la Ley 141, establece criterios de distribución y dicta otras disposiciones.

Ley 142 de 1994 Régimen de Servicios Públicos. Se establece el régimen de servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

Decreto 111 de 1996. Constituye el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación actual, compiló las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995.

Ley 358 de 1997. Reglamentada por el Decreto 610 de 2002; De conformidad con lo dispuesto en el artículo 364 de la Constitución Política, el endeudamiento de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago.

Ley 549 de 1999. Por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional

Ley 550 de 1999. Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.

Ley 617 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

Ley 715 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001)

de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

Acto legislativo 01 de 2001, Ley 715 de 2001, Decreto 159 de 2002. Sistema general de participaciones de las Entidades Territoriales. Establece los porcentajes de asignación de recursos.

Ley 819 de 2003. Normas orgánicas del presupuesto para la transparencia fiscal. Establece que se debe elaborar un marco fiscal de mediano plazo programado mínimo para un período de 10 años. Se establece igualmente un plan financiero que es parte fundamental del marco fiscal que debe ser presentado anualmente, siendo exigible a partir de la vigencia de la Ley para los departamentos y municipios de categorías especial, 1 y 2, y para municipios de las categorías 3, 4, 5 y 6 a partir de la vigencia 2005. El plan financiero establece la capacidad de inversión del municipio en el mediano plazo, para ejecutar los programas y proyectos identificados en el plan de desarrollo, de acuerdo con las prioridades establecidas y con las posibilidades reales de financiación. Para la elaboración del Plan de Desarrollo deberán considerarse las proyecciones y metas establecidas en el marco fiscal de mediano plazo, que se constituye en el instrumento que guía la gestión fiscal de la Entidad Territorial.

Ley 1176 de 2007. Acciones de la administración municipal. Sistema General de Participación y las Competencias asignadas al municipio.

Decreto 113 de 2008. Categorización municipios.

Ley 1530 de 2012. Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

Acuerdo 051 de 2012. Por medio del cual se adopta el Estatuto Tributario para el Municipio de San José del Guaviare”.

La Ley 1575 del 21 de agosto de 2012. Por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia crea una estructura bomberil a nivel nacional, departamental y distrital, con funciones específicas. La Ley establece el Fondo Nacional de Bomberos para fortalecer y dotar de recursos a los Cuerpos de Bomberos en todo el país, con ingresos provenientes de las aseguradoras y presupuestos gubernamentales. En un plazo de un año se pondrá en marcha la Escuela Nacional de Bomberos y las Escuelas Regionales de Bomberos para profesionalizar este oficio, definido como un servicio público.

La recién aprobada normatividad, que deroga la Ley 322 de 1996, establece las funciones de los Cuerpos de Bomberos y precisa además las responsabilidades para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades; así como la atención de incidentes con materiales peligrosos. En Colombia, la actividad bomberil es considerada de alto riesgo. Todos los bomberos tendrán seguridad social y un seguro de vida.

Artículo 37. Recursos por Iniciativa de los Entes Territoriales. Los distritos, municipios y departamentos, podrán aportar recursos para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, en los siguientes términos. De los Municipios os concejos municipales y

distritales, a iniciativa del alcalde podrán establecer sobretasas o recargos a los impuestos de industria y comercio, impuesto sobre vehículo automotor, demarcación urbana, predial, de acuerdo a la ley y para financiar la actividad bomberil. De los Departamentos asambleas a iniciativa de los gobernadores, podrán establecer estampillas, asas o sobretasas a contratos, obras públicas, interventorías, concesiones o demás que sean de competencia del orden departamental y/o donaciones y contribuciones, parágrafo. Las sobretasas o recargos a los impuestos que hayan sido otorgados para financiar la actividad bomberil por los concejos municipales y distritales bajo el imperio de las leyes anteriores, seguirán vigentes y conservarán su fuerza legal, artículo 38. Régimen Disciplinario.

Decreto 019 de 2012. Por la cual se establece una nueva relación del Estado con los ciudadanos como usuarios y destinatarios de sus servicios, con el fin de hacer su vida un poco más amable. Proteger y garantizar la efectividad de los derechos de las personas naturales y jurídicas ante la Administración Pública. Generar el compromiso de las instituciones públicas para ser más eficientes y eficaces. Suprimir o reformar los trámites, procedimientos y regulaciones innecesarios existentes en la Administración Pública.

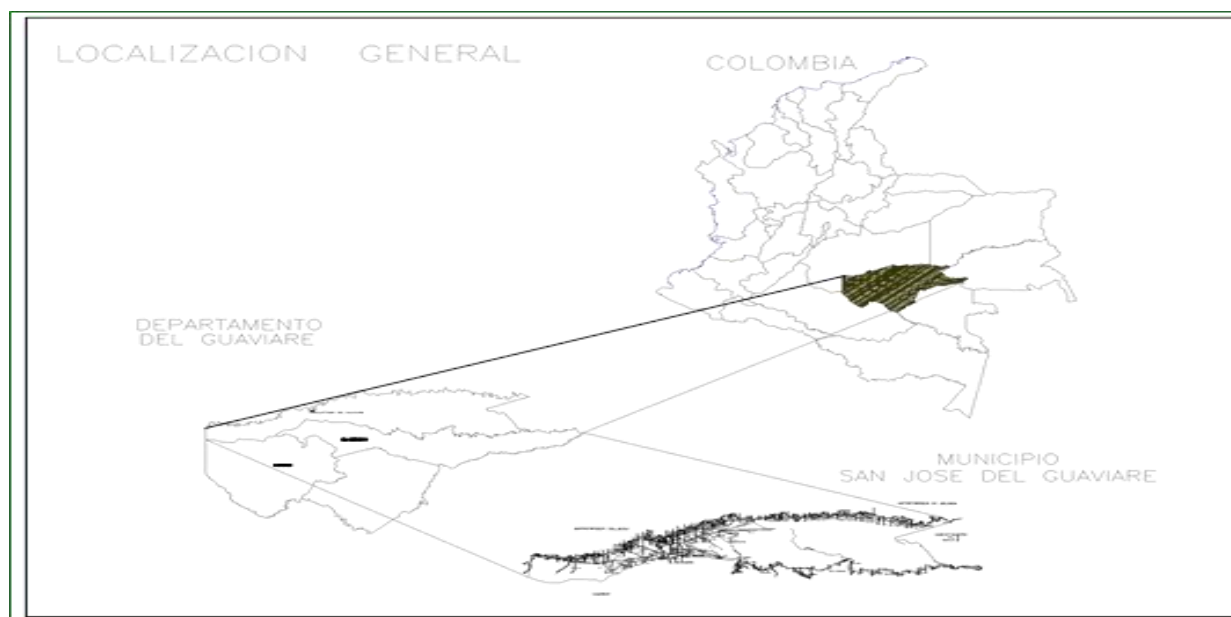
Resolución 705 de 2013. Por medio de la cual se expide la Certificación de Categorización de las entidades territoriales (Departamentos, Distritos y Municipios), con forme a lo Dispuesto en la Ley 617 de 2000.

4.4 Marco Geográfico

El Municipio de San José del Guaviare, Capital del departamento del Guaviare, está localizado en la parte norte del Departamento del Guaviare. Limita al norte con el Departamento

del Meta, al Sur con los Municipios de Calamar y El Retorno, al Oriente con el Departamento del Guainía, al Occidente con el Departamento del Caquetá. Fue fundado en 1938 y elevado a la categoría de Municipio mediante Decreto N° 1165 del 7 Junio de 1976, cuenta con una extensión de 16.178 Km², representando el 30,5% del territorio departamental. Tomado de: www.alcaldiasanjosedelguaviare.gov.co.

Figura 1. Ubicación geográfica San José del Guaviare.



Fuente: www.alcaldiasanjosedelguaviare.gov.co

Desde entonces y hasta 2011, en cumplimiento de la Ley 715 de 2001, la inversión pública del municipio ha estado sujeta a los recursos de transferencia del nivel nacional, estos recursos están destinados específicamente al sector de Salud, Educación, Saneamiento Básico. Los cuáles deberían ser complementados con los ingresos propios, lo que constituye un desafío para el desarrollo local, teniendo en cuenta que estos ingresos solo permite garantizar el sostenimiento administrativo de la entidad, pues no se cuenta con una fuerte base tributaria.

Figura 2. Departamento del Guaviare.



Fuente: <http://www.sanjosedelguaviare-guaviare.gov.co/index.shtml>

San José del Guaviare es la capital del departamento del Guaviare y se encuentra en la parte más al norte del Guaviare; limita por el sur con los municipios de Retorno y Calamar, por el norte con el departamento del Meta, por el occidente con el departamento de Caquetá y por el oriente con el Departamento de Guainía. Se halla una franja que sigue el curso de los ríos Guayabero y Guaviare.

Su territorio tiene un 21.6% de extensión enmarcado dentro de la legislación ambiental (Zona de reserva Forestal de la Amazonía y Áreas de Manejo Especial) y el 62.4% de su territorio son Resguardos indígenas, tan solo el 16% del Municipio es el Área legalmente constituida (zona rural) y es el área en donde el Estado ha concentrado la mayor parte de sus servicios. El área que quedo como Reserva Forestal está dentro del designado Distrito de Manejo Integrado de los recursos Naturales de Ariarí– Guayabero.

El Municipio cuenta con 127 veredas rurales, 2 corregimientos y 27 barrios urbanos para un total en extensión geográfica de 16.178 Km² de los cuales 1.660.900 hectáreas, que corresponde a más o menos el 30% del territorio departamental, pertenecen al área urbana y 263.750 Hectáreas pertenecen a la ruralidad del municipio. Además el municipio cuenta con 13 resguardos indígenas constituidos: Panuré, Refugio, Barrancón, la Fuga, la María, Caño Negro, Nukak, Barranco Colorado, Barranco Ceiba, Arawato, Corocoro, Cachiveras de Nare, y la Rompida.

La composición demográfica del municipio para el año 2015 es del 51.04% (32.949) hombres y 48,95% (31.606) mujeres, para un total de 64.555 de proyección DANE 2005-2020. Y viviendo en el área urbana el 60,23% (44.692) habitantes y en el área rural el 30,76% entre hombres y mujeres para ambos casos. Hay que tener en cuenta la gran diversidad étnica y cultural que tiene el departamento del Guaviare, específicamente San José del Guaviare dado que están asentadas 18 etnias: Jiw, Desano, Tucano, Piratapuyo, Sikuani, Siriano, Curripaco, Wanano, Cubeo, Nukak, Carapano, Yuruti, Barasano, Yucuna, Puinave, Yukpa, Carijona, Tariano, Datos tomados del SISBEN dado que estos son más acordes con las dinámicas poblacionales de San José del Guaviare en comparación con las proyecciones que realiza el Departamento Nacional de Estadística de

Colombia con información de Censo 2005 y proyecciones poblacionales para el periodo 2005-2020.

Figura 3. Población por ciclo vital.

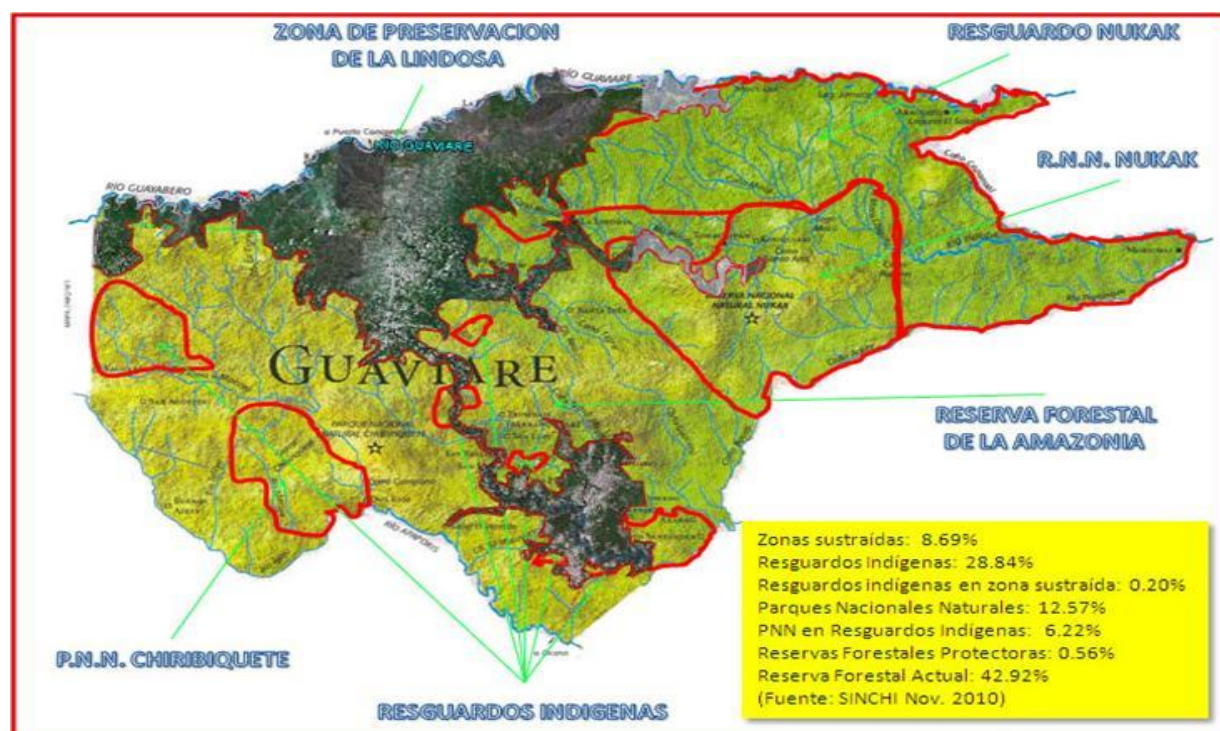
POBLACIÓN POR CICLO VITAL				
Ciclo vital /Años	2012	2013	2014	2015
 Primera Infancia	5.122	6.871	7.545	7.545
 Infancia	5.419	5.878	5.816	5.790
 Adolescencia	5.606	6.054	5.726	5.726
 Juventud	7.147	8.088	8.115	8.130

Fuente: Sisben. 2015.

Dimensión ambiente natural. El municipio al estar ubicado en la zona de frontera entre la región de la Orinoquia y la Amazonia cuenta con variedad de riquezas naturales, paisajísticas y culturales que constituyen una oportunidad para el desarrollo regional y un reto para la administración en cuanto a la necesidad de buscar el aprovechamiento de los recursos mediante modelos de producción sostenible.

Las dinámicas de ocupación del territorio han afectado de manera directa en la dimensión ambiental, lo que se evidencia en los indicadores de tala de bosques que amenazan la supervivencia de especies e inician procesos de degradación en los suelos.

Figura 4. Dimensión ambiente natural.



Fuente: CINDAP, 2013.

Otra de las problemáticas que afectan al municipio en la dimensión ambiental, son los cultivos ilícitos, los cuales han incidido de manera directa de las altas tasas de deforestación que se han registrado durante los años anteriores.

No obstante lo anterior, las zonas sembradas con cultivos ilícitos en el municipio han venido disminuyendo, debido principalmente a la política de fumigaciones del gobierno nacional, lo que ha obligado a la población rural a trasladarse a las ciudades o a cambiar de actividad económica, iniciándose un proceso de transición hacia otras actividades como la ganadería extensiva, lo que ha significado un incremento en las tasas de deforestación y un proceso acelerado de praderización del suelo con los consecuentes efectos adversos para el ecosistema.

El Municipio de San José del Guaviare está ubicado en el norte del departamento. Limita al norte y occidente con el Departamento del Meta, al sur con los Municipios de El Retorno y Calamar y al oriente con el Departamento del Vichada. Tiene una extensión territorial de 16.912 Km2 y una densidad poblacional de 4,5 habitantes por Km2.

El municipio está organizado administrativamente en la cabecera municipal con 27 barrios, en la zona rural 128 veredas, 11 resguardos indígenas, 28 centros poblados y dos corregimientos Charras – Boquerón y Capricho. A nivel de la cabecera municipal se han creado asentamientos temporales no legales de población en movilidad o víctimas.

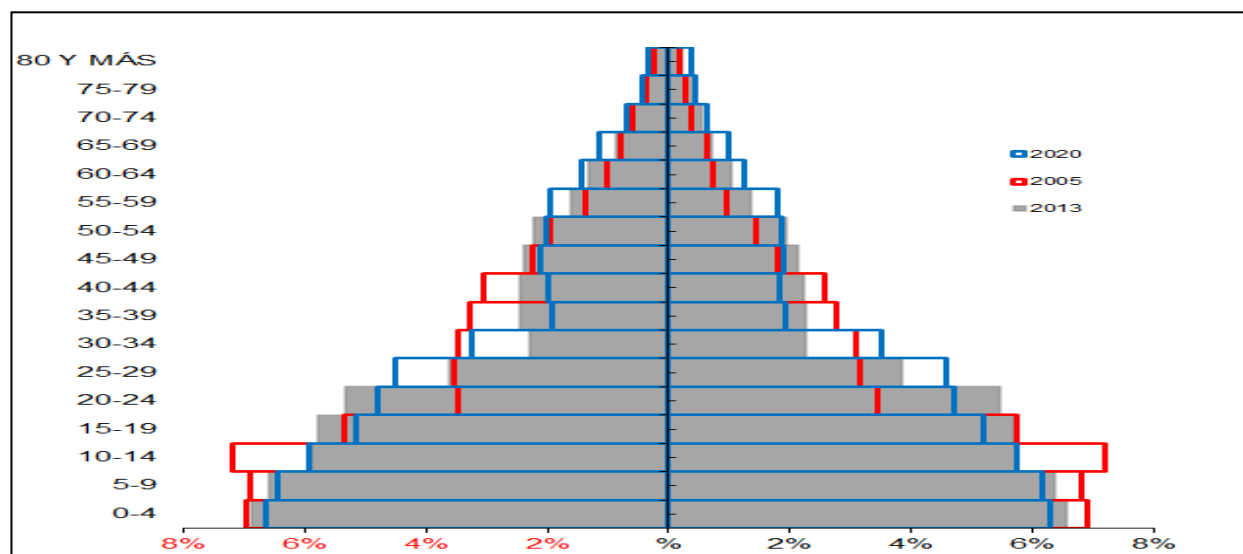
Tabla 1. Índice demográfico.

Índice Demográfico	Año		
	2005	2015	2020
Población total	53,994	64,555	67,191
Población Masculina	28,012	32,949	31,606
Población femenina	25,982	31,606	35,585
Relación hombres: mujer	107.81	104.25	89

Fuente: DANE. 2015.

Según proyecciones del DANE, en el año 2015 el municipio cuenta con una población total de 64.555 habitantes, de las cuales el 49% son mujeres y el 51% son hombres. Sus habitantes están ubicados un 67% en el área urbana y en un 31% en el área rural.

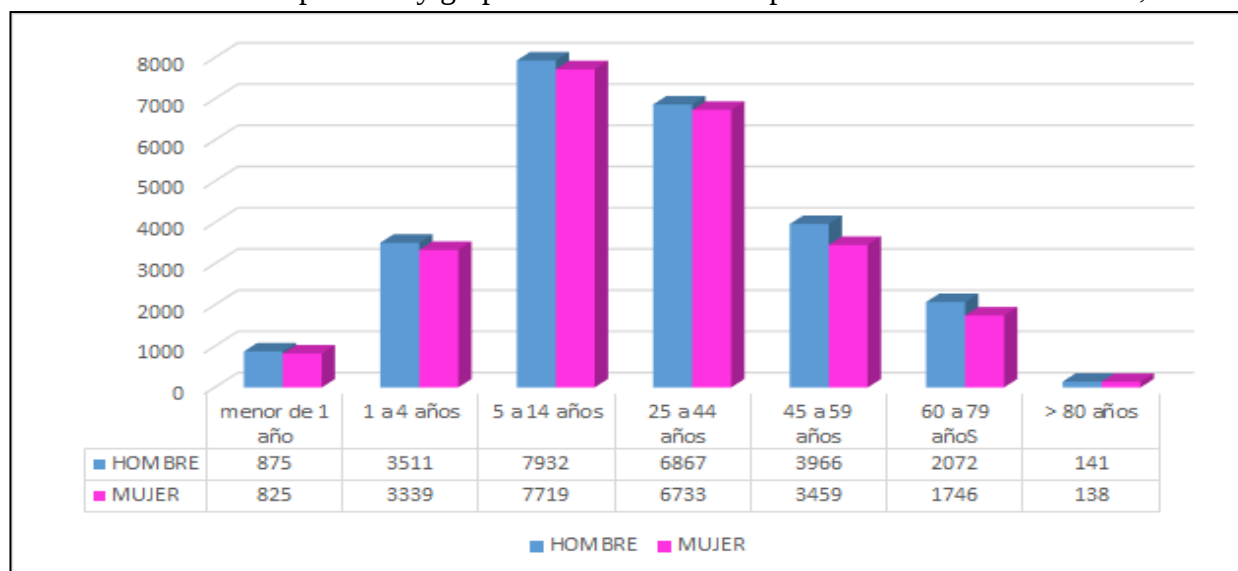
Gráfica 1. Pirámide poblacional del Municipio de San José del Guaviare, 2005, 2014 y 2020.



Fuente: DANE- Proyección poblacional 2005 – 2020.

Para el municipio de San José de Guaviare se observa una pirámide poblacional tipo progresiva, con una base ancha, propia de poblaciones jóvenes y con fuerte crecimiento. En todos los grupos de edad se observa mayor proporción de hombres con respecto a las mujeres. Solo para el grupo de adultos mayores el sexo tiene igual comportamiento (Gráfica 2).

Gráfica 2. Población por sexo y grupo de edad del Municipio de San José del Guaviare, 2014.



Fuente: DANE- Proyección poblacional 2005 – 2020.

La distribución por sexo muestra que la proporción población masculina de 51% con una razón de 104 hombres por cada 100 mujeres en 2015, mientras que en el año 2005 por cada 108 hombres, había 100 mujeres. En relación con el grupo de edad las niñas y niños de 0 a 4 y 5 a 9 años aportan proporcionalmente cada uno el 14%. Las personas menores de 14 años representan el 39% y hasta los 19 años el 51%, el grupo en edad productiva de 15 a 64 años es del 58% y las personas adultas mayores de 65 años el 4%.

En consecuencia, el índice de dependencia demográfica es de 73 (73 menores de 15 años y mayores de 65 años por cada cien personas entre 15 a 64 años), la razón de niños es 56 (en el año 2014 por cada 100 mujeres en edad fértil, entre 15 y 49 años, hay 56 niños y niñas entre 0 y 4 años) y el índice de juventud es de 30 (en el año 2014 de cada 100 personas, 30 tienen entre 15 y 29 años).

Tabla 2. Otros indicadores de estructura demográfica en el municipio de San José del Guaviare, 2005, 2014, 2020.

Indicadores	2005	2014	2020
Razón de hombre: mujer	107.8	105	103
Razón de niños: mujer	62	56	55
Índice de infancia	42	38	37
Índice de Juventud	25	30	29
Índice de vejez	4	4	5
Índice de envejecimiento	8	11	14
Índice demográfico de dependencia	83.5	73	73.3
Índice de dependencia infantil	77.1	66	65.9
Índice de dependencia de mayores	6.43	7	8.74
Índice de Friz	238.0	268	259.0

Fuente: DANE – Proyección poblacional 2005 – 2020.

En cuanto a la dinámica demográfica, la Tasa Bruta de Natalidad es de 10.45, es decir que para el año 2014, hubo 10 nacimientos por cada 1000 habitantes en el municipio. Mientras que la Tasa Bruta de Mortalidad es de 2.62 para el año 2014, así que por cada 1000 habitantes hubo aproximadamente 3 defunciones.

5. DISEÑO METODOLÓGICO

5.1 Tipo de investigación

El presente trabajo de investigación se enmarcó dentro del tipo de estudio descriptivo (Méndez, 2011. p. 230). Por cuanto pretende mostrar el grado de dependencia que tiene el Municipio de San José del Guaviare con respecto a las transferencias nacionales, permitiendo analizar el efecto de estas en sus finanzas.

Para esto, se parte de la descripción de la situación actual de las finanzas municipales, identificando principales fuentes de ingresos, tanto tributarios como no tributarios, así como la participación de las transferencias en el ingreso total y el detalle de las transferencias nacionales, estableciendo su dinámica durante el periodo 2003 - 2012. Posteriormente se realiza un análisis descriptivo de las posibles causas de la dependencia y los efectos que esto puede acarrear a futuro.

5.2 Método de investigación

Teniendo en cuenta que la investigación se basa en la metodología diseñada para la medición del desempeño fiscal de los municipios por parte del DNP. El método de investigación aplicado para este trabajo es deductivo (Méndez et al., 2011) ya que inicia con la observación de la situación general de las finanzas públicas municipales, con el propósito de identificar luego el nivel dependencia de las transferencias, así como su dinámica durante el periodo 2003 – 2012.

Se partió de la recopilación de la información general, la descripción de la situación actual del municipio a partir de la información financiera contenida en las ejecuciones activas y pasivas,

analizando especialmente las transferencias por SGP en los ingresos totales durante el periodo de estudio a precios constantes.

A partir de la información obtenida se identificó la estructura actual de las finanzas, para luego calcular el nivel de dependencia de las transferencias por recursos del SGP, mediante la metodología utilizada por el DNP en la cual; "La dependencia de las transferencias y las regalías mide la importancia que estos recursos tienen en relación con el total de fuentes de financiación, es decir, indica el peso que tienen estos recursos en el total de ingresos y su magnitud refleja el grado en el cual las transferencias y regalías se convierten en los recursos fundamentales para financiar el desarrollo territorial. Según (Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios. (Informe del Departamento Nacional de Planeación, 2011, p. 18.). Un indicador por encima de 60% señala que la entidad territorial financia sus gastos principalmente con recursos de transferencias de la Nación y Regalías".

5.3 Fuentes de información

5.3.1 Fuentes secundarias. La realización del trabajo se apoyó en investigaciones, documentos y textos especializados en finanzas públicas, que han abordado el tema desde diferentes enfoques, permitiendo así tener un sustento teórico, lo anterior se complementa con la metodología para la medición y análisis del desempeño presupuestal municipal, diseñado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Apoyándose en la información financiera suministrada por la Alcaldía Municipal de San José del Guaviare y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

6. RESULTADOS Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

6.1 Las finanzas públicas municipales.

Las finanzas públicas del municipio de San José del Guaviare tienen como principal fuente los Ingresos Corrientes conformados principalmente por los impuestos municipales del predial unificado, industria y comercio y la sobre tasa a la gasolina. Por otra parte, están los ingresos de capital cuyo fuente principal son los ingresos del Sistema General de Participaciones SGP, de acuerdo a la ley 715 de 2001 pues al no ser un municipio productor de petróleo ni de otros minerales, por ello no recibe regalías directas. En este sentido el acceso a las regalías esta por cuenta de la capacidad de gestión del alcalde de turno, aunque con el nuevo esquema del Sistema General de Regalías el Municipio de San José del Guaviare creo su propio Órgano Colegiado de Administración y Dirección OCAD, gracias a que sus necesidades básicas insatisfechas NBI supera el 39%. Pero también puede acceder a los recursos del OCAD Departamental y al OCAD regional que para este caso es el OCAD Llanos.

Estos ingresos son destinados principalmente para financiar los Gastos Corrientes los cuales están compuestos por gastos de funcionamiento, servicios personales, gastos generales, servicio a la deuda, la prestación de servicios públicos, los cuales están a cargo de sus recursos propios RP y los Gastos de Inversión con los cuales se financia el grueso de la inversión del Municipio como lo vamos a ver en las tablas y cuadros de ingresos y ejecución presupuestal a continuación. La educación, la salud, la vivienda, la cultura, la recreación, el deporte y el agua potable y saneamiento básico, son gastos de inversión que están financiados en su mayoría por el sistema general de participaciones.

6.2 Determinar los recursos financieros girados por concepto de transferencias de la Nación al Municipio de San José del Guaviare, periodo 2003-2012

Tabla 3. Participación porcentual en el total del ingreso municipal 2003 – 2012.

PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN EL TOTAL DEL INGRESO MUNICIPAL 2003-2012										
Formato preparado por el GAFDT-DDTS-DNP. Millones de pesos corrientes (VERSIÓN 04-SEPTIEMBRE-2013)										
CUENTA	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1. INGRESOS CORRIENTES	42,89%	38,55%	35,15%	35,18%	18,40%	25,10%	23,83%	20,66%	19,70%	20,33%
1.1 INGRESOS TRIBUTARIOS	31,72%	32,51%	28,67%	27,85%	14,02%	19,16%	16,83%	14,69%	13,32%	13,36%
1.1.1. PREDIAL	3,25%	7,77%	5,57%	6,63%	3,14%	4,63%	4,81%	5,10%	4,82%	3,38%
1.1.2. INDUSTRIA Y COMERCIO	5,36%	4,77%	3,79%	4,59%	2,66%	3,35%	3,66%	3,09%	3,69%	4,03%
1.1.3. SOBRETASA A LA GASOLINA	20,55%	17,40%	16,99%	14,56%	0,00%	8,08%	6,04%	5,36%	4,29%	4,47%
1.1.4. OTROS	2,56%	2,57%	2,32%	2,07%	8,22%	3,10%	2,31%	1,14%	0,52%	1,48%
1.2. INGRESOS NO TRIBUTARIOS	4,07%	1,20%	1,93%	2,31%	1,66%	2,17%	3,17%	1,94%	2,49%	3,07%
1.3. TRANSFERENCIAS	7,11%	4,85%	4,55%	5,02%	2,73%	3,77%	3,83%	4,04%	3,90%	3,90%
1.3.1. DEL NIVEL NACIONAL	7,11%	4,85%	4,55%	5,02%	2,73%	3,01%	3,39%	3,79%	3,58%	3,82%
1.3.2. OTRAS	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,75%	0,44%	0,24%	0,32%	0,08%
4. INGRESOS DE CAPITAL	57,11%	61,45%	64,85%	64,82%	81,60%	74,90%	76,17%	79,34%	80,30%	79,67%
4.1. REGALÍAS	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	12,45%	0,00%	0,01%	0,00%
4.2. TRANSFERENCIAS NACIONALES (SGP, etc.)	56,81%	61,06%	61,63%	59,23%	50,59%	74,86%	62,55%	74,61%	52,41%	76,39%
4.3. COFINANCIACIÓN	0,00%	0,00%	0,00%	5,07%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
4.4. OTROS	0,30%	0,39%	3,23%	0,51%	31,01%	0,04%	1,17%	4,73%	27,88%	3,28%
INGRESOS TOTALES	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: GAFDT-DDTS-DNP. 2013.

Como se puede observar en la anterior tabla, para el periodo estudiado, los ingresos corrientes del municipio de San José del Guaviare, han disminuido durante los 10 años pasando del 42,89% en el año 2003 al 20,33% en el 2012, de allí que los porcentajes de ingresos del impuesto predial pasan del 3,25% en el 2003 a un 4,83% en el 2012 presentando un leve incremento de 1,58%, mientras que la industria y comercio, inicia el periodo en 5,36% en el año 2003, presentando una disminución para el año 2012 al 3,69% y revisando el comportamiento de la cartera municipal de estos dos impuestos se encontró que para el 2012 esta llega a los 4000 millones de pesos, probablemente debido a que no se tomaron medidas de desempeño fiscal orientados a mejorar el comportamiento de estos ingresos, tales como: incentivos tributarios, actuaciones desde la secretaria de hacienda municipal para el control de la evasión y elusión de los impuestos, campañas adecuadas de sensibilización de los ciudadanos frente a sus responsabilidades tributarias para con el municipio y la importancia de sus impuestos para el desarrollo social, de servicios públicos e infraestructura municipal, igualmente, no se registran en este periodo procesos de cobro coactivo adelantados por las administraciones municipales que tuvieron lugar en estos años estudiados.

La sobretasa a la gasolina es el ingreso más representativo del municipio y por ende es el ingreso que mayor impacto sufrió en la reducción, pasando del 20,55% en el año 2003, a un 4,47% en el año 2012, debido a la dinámica económica local, la cual dependía principalmente de los ingresos generados por los cultivos de hoja de coca para uso ilícito, la cual requería para su procesamiento de altas cantidades de gasolina suministradas localmente, generando el ingreso de la sobretasa a este combustible, convirtiéndose en la principal fuente de recursos propios y, en la medida en que fue avanzando la política de lucha contra las drogas en el territorio, el consumo de gasolina disminuyó paulatinamente, afectando los ingresos propios del municipio.

En contraposición a lo anterior, las transferencias de la nación generadas por el sistema general de participaciones tienen un comportamiento ascendente, presentando una curva creciente

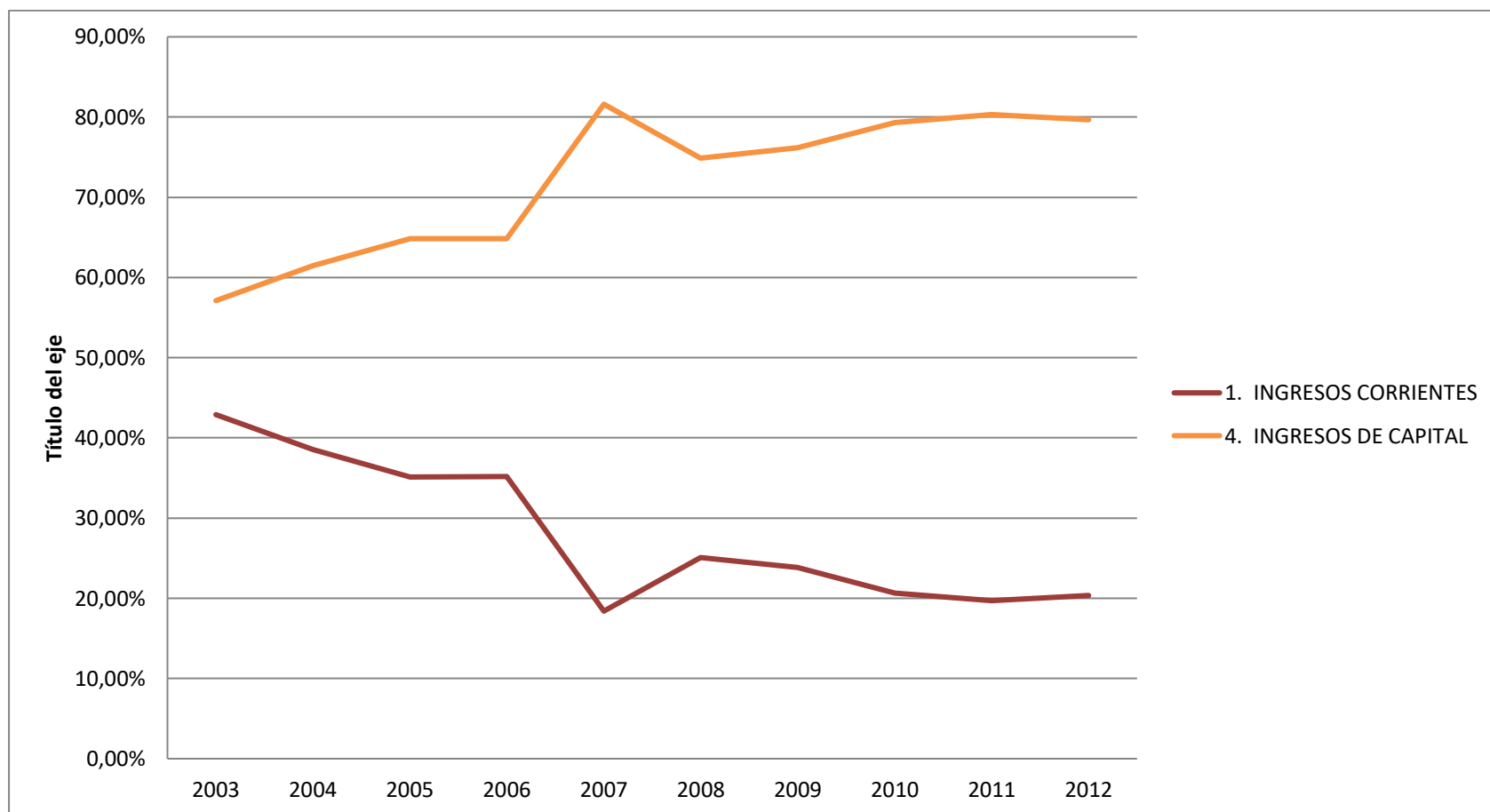
pasando del 56,81% en el año 2003 al 76,39% en el año 2012 de participación en el presupuesto municipal, convirtiéndose en la tabla de salvación para el municipio y los gobernantes de turno, lo que demuestra el grado de dependencia que tiene el municipio a las transferencias de la nación y quizás por ello no se evidencia esfuerzo fiscal propio, dejando el peso del gasto público en las transferencias provenientes del SGP.

Cuadro 1. Sistema general de participación 2003-2013.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Educación	1489	1013	1088		1078	1105	1546	1447	1610	2192	2486
Alimentación escolar	88	112	110		113	187	195	236	235	281	302
Agua potable							1516	2037	2118	2508	2735
Salud continuidad	3022	911			4814	5594	6639	6558	6603	7194	7681
Salud pública	608		847		1192	948	995	1275	949	1017	1098
Sistema general											
Deporte							121	121	125	149	157
Cultura							94	94	94	112	117
Forzosa inversión	2063	2267	2332		2510	1689	1904	2037	1545	1634	1242

Fuente: DNP (2013).

Gráfica 3. Participación porcentual en el total del ingreso municipal 2000 – 2012.



Fuente: GAFDT-DDTS-DNP.2013.

Tabla 4. Ejecuciones presupuestales municipales 2000-2012

EJECUCIONES PRESUPUESTALES MUNICIPALES 2000-2012										
Formato preparado por el GAFDT-DDTS-DNP. Millones de pesos corrientes (VERSIÓN 04-SEPTIEMBRE-2013)										
CUENTA	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
INGRESOS TOTALES	15.98	18.02	18.87	19.712	34.848	26.015	35.155	32.092	35.824	35.770
	2,2	8,9	7,4	,3	,7	,6	,6	,6	,0	,3
1. INGRESOS CORRIENTES	6.855	6.950,	6.634,	6.934,	6.411,	6.529,	8.378,	6.631,	7.058,	7.273,
	,40	72	48	95	79	56	71	76	99	32
1.1 INGRESOS TRIBUTARIOS	5.069	5.860,	5.412,	5.489,	4.885,	4.984,	5.915,	4.714,	4.770,	4.780,
	,1	4	3	8	1	8	4	5	0	6
1.1.1. PREDIAL	519,5	1.400,	1.051,	1.307,	1.095,	1.204,	1.690,	1.637,	1.726,	1.209,
		3	4	2	9	9	5	7	3	9
1.1.2. INDUSTRIA Y COMERCIO	856,4	859,4	715,6	904,1	925,7	870,7	1.288,	993,0	1.320,	1.441,
							1		3	4
1.1.3. SOBRETASA A LA GASOLINA	3.283	3.137,	3.207,	2.870,	-	2.103,	2.124,	1.719,	1.535,	1.599,
	,9	8	3	9		1	3	2	8	4
1.1.4. OTROS	409,3	463,0	438,0	407,6	2.863,	806,1	812,6	364,7	187,5	530,0
					5					
1.2. INGRESOS NO TRIBUTARIOS	650,2	216,0	363,9	456,3	576,9	565,2	1.115,	621,9	893,2	1.096,
							1			4
1.3. TRANSFERENCIAS	1.136	874,3	858,3	988,9	949,8	979,5	1.348,	1.295,	1.395,	1.396,
	,1						2	3	8	3
1.3.1. DEL NIVEL NACIONAL	1.136	874,3	858,3	988,9	949,8	783,3	1.192,	1.217,	1.281,	1.367,
	,1						0	0	2	5
1.3.2. OTRAS	-	-	-	-	-	196,2	156,2	78,3	114,6	28,8
GASTOS TOTALES	16.50	16.82	24.07	25.846	21.813	24.779	30.621	43.795	26.367	43.047
	0,4	0,7	6,4	,3	,2	,5	,9	,0	,0	,3
2. GASTOS CORRIENTES	4.611	4.569,	4.892,	4.874,	4.786,	4.357,	3.960,	3.941,	4.582,	4.564,
	,17	07	87	51	10	06	31	71	84	86
2.1. FUNCIONAMIENTO	4.430	4.445,	4.777,	4.510,	4.587,	4.180,	3.853,	3.865,	4.303,	4.143,
	,4	1	1	7	4	6	8	7	5	0
2.1.1. SERVICIOS PERSONALES	1.640	1.770,	2.077,	2.763,	2.724,	3.109,	3.180,	3.329,	3.563,	3.810,
	,6	9	8	3	4	9	3	6	1	9
2.1.2. GASTOS GENERALES	1.218	1.893,	1.668,	1.300,	1.651,	909,5	441,8	484,6	631,3	332,1
	,2	8	8	1	2					
2.1.3. TRANSFERENCIAS PAGADAS (NOMINA Y A ENTIDADES)	1.571	780,4	1.030,	447,3	211,8	161,3	231,7	51,5	109,1	-
	,6		5							
2.2. INTERESES DEUDA PUBLICA	180,8	124,0	115,8	363,8	198,7	176,4	106,5	76,0	279,4	421,8
3. DEFICIT O AHORRO	2.244	2.381,	1.741,	2.060,	1.625,	2.172,	4.418,	2.690,	2.476,	2.708,
CORRIENTE (1-2)	,2	7	6	4	7	5	4	0	1	5
4. INGRESOS DE CAPITAL	9.126	11.07	12.24	12.777	28.436	19.486	26.776	25.460	28.765	28.497
	,8	8,2	2,9	,3	,9	,0	,9	,9	,0	,0
4.1. REGALÍAS	-	-	-	-	-	-	4.377,	-	2,0	-
							6			
4.2. TRANSFERENCIAS NACIONALES (SGP, etc.)	9.079	11.00	11.63	11.676	17.628	19.475	21.988	23.944	18.773	27.323
	,4	8,8	3,6	,1	,9	,0	,7	,0	,8	,4
4.3. COFINANCIACIÓN	-	-	-	999,8	-	-	-	-	-	-
4.4. OTROS	47,4	69,5	609,3	101,4	10.808	11,0	410,5	1.516,	9.989,	1.173,
					,1			8	2	7
5. GASTOS DE CAPITAL (INVERSIÓN)	11.889	12.251	19.183	20.971	17.027	20.422	26.661	39.853	21.784	38.482
	,21	,66	,52	,83	,09	,43	,57	,30	,14	,45
5.1. FORMACIÓN BRUTAL DE CAPITAL FIJO	4.517	2.940,	8.994,	9.044,	2.690,	3.425,	10.144	23.781	4.658,	32.095
	,8	6	0	8	7	5	,3	,3	6	,9
5.2. RESTO INVERSIONES	7.371	9.311,	10.18	11.927	14.336	16.996	16.517	16.072	17.125	6.386,
	,4	1	9,6	,0	,4	,9	,3	,0	,5	6
6. DEFICIT O SUPERAVIT TOTAL (3+4-5)	(518,	1.208,	(5.19	(6.134	13.035	1.236,	4.533,	(11.70	9.457,	(7.277
	2)	2	9,0)	,1)	,5	1	7	2,4)	0	,0)
7. FINANCIAMIENTO (7.1 + 7.2)	518,2	(1.20	5.199,	6.134,	(13.03	(1.236	(4.533	11.702	14.402	(7.780
		8,2)	0	1	5,5)	,1)	,7)	,4	,1	,5)

7.1. CRÉDITO INTERNO Y EXTERNO (7.1.1 - 7.1.2.)	(531,28)	(637,84)	1.633,92	(86,65)	(317,87)	(417,87)	(420,81)	1.927,11	2.472,52	(251,74)
7.1.1. DESEMBOLSOS (+)	-	-	2.200,0	445,1	100,0	-	-	2.500,0	2.500,0	-
7.1.2. AMORTIZACIONES (-)	531,3	637,8	566,1	531,7	417,9	417,9	420,8	572,9	27,5	251,7
7.2. RECURSOS BALANCE, VAR. DEPÓSITOS, OTROS	1.049,5	(570,4)	3.565,0	6.220,7	(12.717,7)	(818,2)	(4.112,9)	9.775,3	11.929,5	(7.528,7)

Fuente: GAFDT-DDTS-DNP. 2013.

Tabla 5. Ejecuciones presupuestales municipales 2003 – 2012.

EJECUCIONES PRESUPUESTALES MUNICIPALES 2000-2012										
Formato preparado por el GAFDT-DDTS-DNP. Millones de pesos corrientes (VERSIÓN 04-SEPTIEMBRE-2013)										
CUENTA	2003	PARTICIPACIÓN %	2004	PARTICIPACIÓN %	2005	PARTICIPACIÓN %	2006	PARTICIPACIÓN %	2007	PARTICIPACIÓN %
INGRESOS TOTALES	15.982,2	100,00%	18.028,9	100,00%	18.877,4	100,00%	19.712,3	100,00%	34.848,7	100,00%
1. INGRESOS CORRIENTES	6.855,4	42,89%	6.950,7	38,55%	6.634,5	35,15%	6.935,0	35,18%	6.411,8	18,40%
1.1 INGRESOS TRIBUTARIOS	5.069,1	31,72%	5.860,4	32,51%	5.412,3	28,67%	5.489,8	27,85%	4.885,1	14,02%
1.1.1. PREDIAL	519,5	3,25%	1.400,3	7,77%	1.051,4	5,57%	1.307,2	6,63%	1.095,9	3,14%
1.1.2. INDUSTRIA Y COMERCIO	856,4	5,36%	859,4	4,77%	715,6	3,79%	904,1	4,59%	925,7	2,66%
1.1.3. SOBRETASA A LA GASOLINA	3.283,9	20,55%	3.137,8	17,40%	3.207,3	16,99%	2.870,9	14,56%	-	0,00%
1.1.4. OTROS	409,3	2,56%	463,0	2,57%	438,0	2,32%	407,6	2,07%	2.863,5	8,22%
1.2. INGRESOS NO TRIBUTARIOS	650,2	4,07%	216,0	1,20%	363,9	1,93%	456,3	2,31%	576,9	1,66%
1.3. TRANSFERENCIAS	1.136,1	7,11%	874,3	4,85%	858,3	4,55%	988,9	5,02%	949,8	2,73%
1.3.1. DEL NIVEL NACIONAL	1.136,1	7,11%	874,3	4,85%	858,3	4,55%	988,9	5,02%	949,8	2,73%
1.3.2. OTRAS	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%
4. INGRESOS DE CAPITAL	9.126,8	57,11%	11.078,2	61,45%	12.242,9	64,85%	12.777,3	64,82%	28.436,9	81,60%
4.1. REGALIAS	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%
4.2. TRANSFERENCIAS NACIONALES (SGP, etc.)	9.079,4	56,81%	11.008,8	61,06%	11.633,6	61,63%	11.676,1	59,23%	17.628,9	50,59%
4.3. COFINANCIACION	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%	999,8	5,07%	-	0,00%
4.4. OTROS	47,4	0,30%	69,5	0,39%	609,3	3,23%	101,4	0,51%	10.808,1	31,01%

EJECUCIONES PRESUPUESTALES MUNICIPALES 2000-2012										
Formato preparado por el GAFDT-DDTS-DNP. Millones de pesos corrientes (VERSIÓN 04-SEPTIEMBRE-2013)										
CUENTA	2008	PARTICIPACIÓN %	2009	PARTICIPACIÓN %	2010	PARTICIPACIÓN %	2011	PARTICIPACIÓN %	2012	PARTICIPACIÓN %
INGRESOS TOTALES	26.015,6	100,00%	35.155,6	100,00%	32.092,6	100,00%	35.824,0	100,00%	35.770,3	100,00%
1. INGRESOS CORRIENTES	6.529,6	25,10%	8.378,7	23,83%	6.631,8	20,66%	7.059,0	19,70%	7.273,3	20,33%
1.1 INGRESOS TRIBUTARIOS	4.984,8	19,16%	5.915,4	16,83%	4.714,5	14,69%	4.770,0	13,32%	4.780,6	13,36%
1.1.1. PREDIAL	1.204,9	4,63%	1.690,5	4,81%	1.637,7	5,10%	1.726,3	4,82%	1.209,9	3,38%
1.1.2. INDUSTRIA Y COMERCIO	870,7	3,35%	1.288,1	3,66%	993,0	3,09%	1.320,3	3,69%	1.441,4	4,03%
1.1.3. SOBRETASA A LA GASOLINA	2.103,1	8,08%	2.124,3	6,04%	1.719,2	5,36%	1.535,8	4,29%	1.599,4	4,47%
1.1.4. OTROS	806,1	3,10%	812,6	2,31%	364,7	1,14%	187,5	0,52%	-	-
1.2. INGRESOS NO TRIBUTARIOS	565,2	2,17%	1.115,1	3,17%	621,9	1,94%	893,2	2,49%	1.096,4	3,07%

1.3. TRANSFERENCIAS	979,5	3,77%	1.348,2	3,83%	1.295,3	4,04%	1.395,8	3,90%	1.396,3	3,90%
1.3.1. DEL NIVEL NACIONAL	783,3	3,01%	1.192,0	3,39%	1.217,0	3,79%	1.281,2	3,58%	1.367,5	3,82%
1.3.2. OTRAS	196,2	0,75%	156,2	0,44%	78,3	0,24%	114,6	0,32%	28,8	0,08%
4. INGRESOS DE CAPITAL	19.486,0	74,90%	26.776,9	76,17%	25.460,9	79,34%	28.765,0	80,30%	28.497,0	79,67%
4.1. REGALIAS	-	0,00%	4.377,6	12,45%	-	0,00%	2,0	0,01%	-	0,00%
4.2. TRANSFERENCIAS NACIONALES (SGP, etc.)	19.475,0	74,86%	21.988,7	62,55%	23.944,0	74,61%	18.773,8	52,41%	27.323,4	76,39%
4.3. COFINANCIACION	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%
4.4. OTROS	11,0	0,04%	410,5	1,17%	1.516,8	4,73%	9.989,2	27,88%	1.173,7	3,28%

Fuente: GAFDT-DDTS-DNP. 2013.

De acuerdo a las tablas 4 y 5 podemos reiterar que los ingresos propios son muy bajos y cada año decrecientes, lo que conlleva a una mayor dependencia del municipio de las transferencia del SGP, generando un menor grado de autonomía presupuestal en el ordenamiento del gasto público, en la medida en que estas transferencias de conformidad a la ley 715 del 2001, presentan una distribución con destinación específica para la inversión en los sectores de educación en un 58,5% salud en un 24,5% y propósito general en un 17%, del cual el 72% se distribuye en: agua potable y saneamiento básico, cultura, deporte, recreación, fonpet entre otras competencias el propósito general y el 28% restante es de libre destinación incluyendo funcionamiento. Pues en el caso de San José del Guaviare por ser una ciudad capital de Departamento requiere para su funcionamiento inversiones superiores a las observadas en gastos de personal con mayor especialización, pre inversión en los proyectos de inversión, en los procesos de planificación, de ordenamiento territorial y en la cofinanciación de sus proyectos los cuales no alcanzarían nunca a ser financiados con estos recursos de SGP, ni con los recursos propios debido a que escasamente financian las obligaciones ordinarias del municipio en su funcionamiento; afectando directamente el desarrollo y progreso del municipio y hace mas largo en el tiempo la tarea de superar los atrasos de desarrollo económico y social.

6.3 Indicadores de desempeño fiscal del Municipio de San José del Guaviare, periodo 2003-2012

En adelante se continúa identificando el comportamiento de las finanzas públicas del municipio de San José del Guaviare durante el periodo 2002-2012, a partir de la aplicación de algunos indicadores de seguimiento a la gestión presupuestal, utilizados por el Departamento Nacional de Planeación, para realizar seguimiento a la viabilidad fiscal de los municipios.

Tabla 6. Comportamiento de los Ingresos y Gastos Totales periodo 2003- 2012.

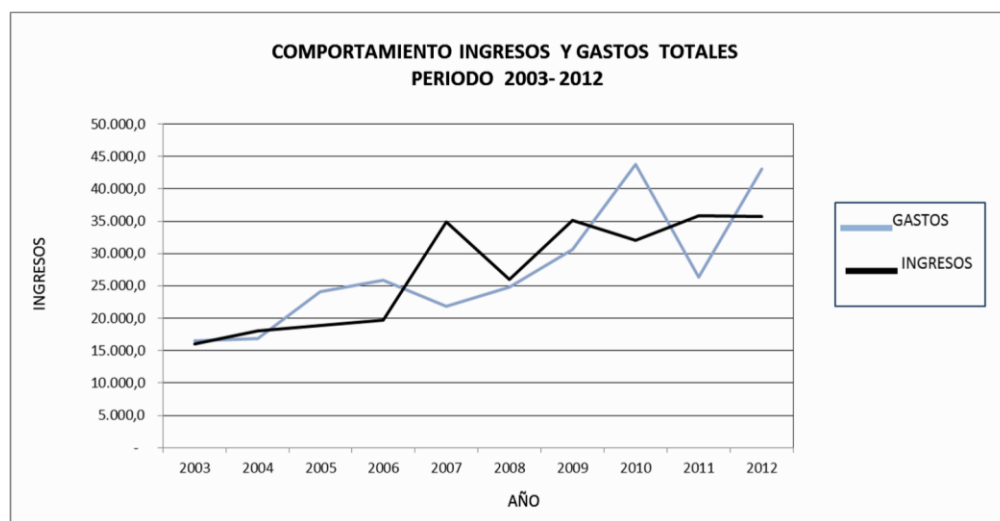
AÑO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ingresos totales	15.982,2	18.028,9	18.877,4	19.712,3	34.848,7	26.015,6	35.155,6	32.092,6	35.824,0	35.770,3
Gastos totales	16.500,4	16.820,7	24.076,4	25.846,3	21.813,2	24.779,5	30.621,9	43.795,0	26.367,0	43.047,3

Fuente: DNP (2013).

Comportamiento de los Ingresos: En la tabla 6 se presenta el comportamiento de los Ingresos municipales y de los Gastos durante el periodo de estudio, se observa una tendencia en la que los gastos superan los ingresos durante los años 2003-2006 los ingresos superan los gastos para el año 2007 a 2009 los ingresos fueron menores a los gastos hacia el año 2010 y nuevamente los ingresos superaron los superan para el año 2011, termina el periodo en el año 2012 con un incremento en los gastos frente a los ingresos.

Al ver la (gráfica 4) se observa que el estimativo anual de los ingresos demuestra la existencia de un comportamiento inestable con tendencia al déficit presupuestal, o saldo negativo frente al gasto. Aunque se evidencia un crecimiento en el ingreso de más del doble desde el primer año del periodo al último, las cifras de ingresos y gastos totales arrojan un balance que no es muy positivo, con mayores tendencias al déficit que al superávit.

Gráfica 4. Comportamiento de los Ingresos y Gastos Totales periodo 2003- 2012.



Fuente: DNP (2013).

Indicador de Independencia Fiscal (IIF). El indicador de Independencia Fiscal me permitirá evaluar qué tan independiente es mi municipio de los recursos de transferencias, (la tabla 7) indica que la diferencia entre los recursos totales sobre los recursos propios es mayor, es decir, son mayores los ingresos por concepto de transferencias, que de recursos propios. Existe una dependencia de la entidad territorial sobre los recursos de transferencias, del total de los ingresos municipales para el periodo de estudio la mayor participación está representada por las transferencias del SGP.

La estructura de ingresos propios no sufrió cambios significativos en cada vigencia fiscal, mientras que la dependencia de los recursos de SGP se ha incrementado sustancialmente, al pasar en el año 2003 de un 57% de dependencia al año 2012 en un 80% aproximadamente. Se podría deducir que la capacidad de respaldo a un crédito es muy baja, y en ese mismo sentido la generación de ahorro corriente para garantizar solvencia financiera, teniendo en cuenta el comportamiento que

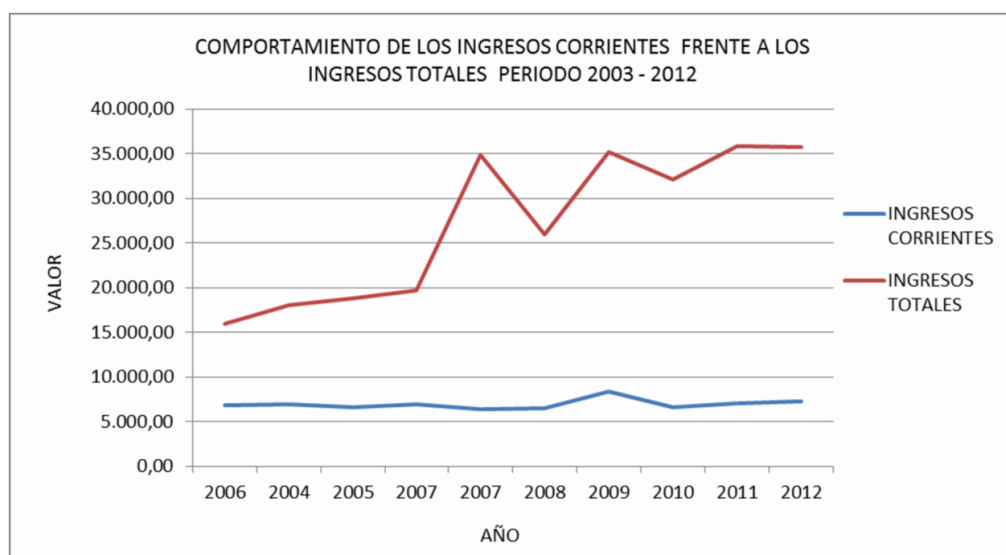
han tenido los recursos propios. Indicador que se encuentra por encima del 60% señalando que la entidad territorial financia sus gastos principalmente con recursos de transferencias de la Nación.

Tabla 7. Comportamiento de los ingresos corrientes frente a los ingresos totales periodo 2003 -2012.

AÑO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Recursos propios	6.855,40	6.950,70	6,634,50	6935,00	6.411,80	6.529,60	8.373,70	6.631,80	7.059,00	7.273,30
Recursos totales	15.982,20	18.028,90	18.877,40	19712,30	34.848,70	26.015,60	35.155,60	32.092,60	35.824,00	35.770,30
Grado de dependencia	57%	61%	65%	65%	82%	75%	76%	79%	80%	80%

Fuente: DNP (2013).

Gráfica 5. Recursos Propios Frente a Recursos Totales periodo 2003 -2012.



Fuente: DNP (2013).

Indicador de Austeridad Administrativa (IAA) y de Factibilidad Administrativa. El indicador de Austeridad Administrativa me permite evaluar qué tan austero es el municipio de San José del Guaviare, es decir identificar de los Recursos Propios del municipio que Gastos de Funcionamiento tiene. Según la (tabla 8 y el gráfico 6) el municipio ha tenido un comportamiento

fiscal austero con una tendencia estable durante el periodo de estudio, solo en los años 2009 y 2010 se evidencia una disminución de los gastos de funcionamiento en aproximadamente el 8%.

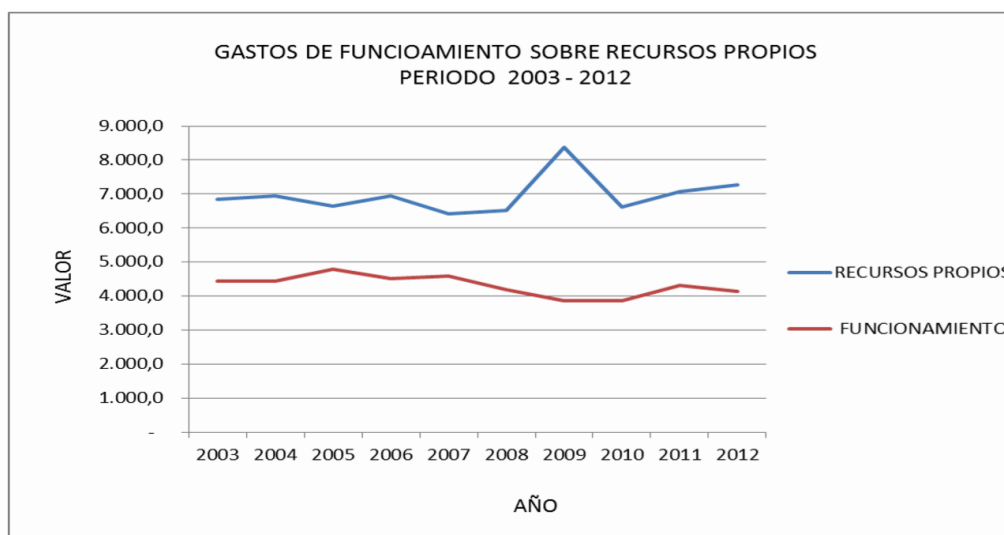
Los gastos de funcionamiento no han superado en ningún año los recursos propios, esto quiere decir que la entidad territorial tiene la capacidad de autofinanciarse, es una entidad Factible Administrativamente, tiene los recursos suficientes para sostener su funcionamiento.

Tabla 8. Gastos de Funcionamiento sobre Recursos Propios periodo 2003 -2012.

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Recursos propios	6.855,4	6.950,7	6.634,5	6.935,0	6.411,8	6.529,6	8.378,7	6.631,8	7.059,0	7.273,3
Gastos de funcionamiento	4.430,4	4.445,1	4.777,1	4.510,7	4.587,4	4.180,6	3.853,8	3.865,7	4.303,5	4.143,0

Fuente: DNP (2013).

Gráfica 6. Gastos de Funcionamiento sobre Recursos Propios periodo 2003 -2012



Fuente: DNP (2013).

Indicador de Ahorro Corriente (IAC). Este indicador me ayuda a identificar la Capacidad de Ahorro que tiene el Municipio, es una medida de la solvencia que tiene la entidad

territorial para generar excedentes propios que se destinen a inversión, complementariamente al uso de transferencias de la Nación y la regalía.

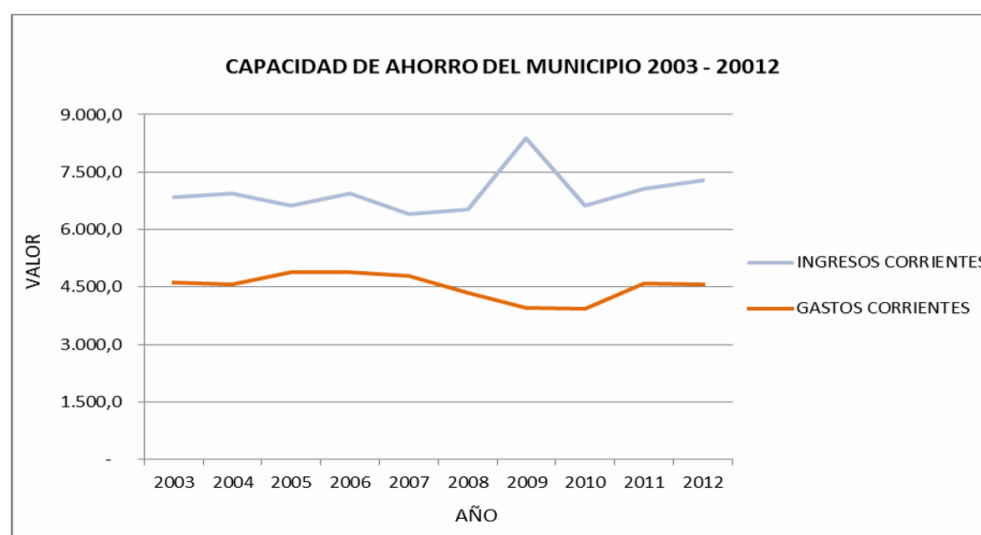
En la (tabla 9) y el (gráfico 7) se podría observar que los ingresos corrientes del municipio son mayores a los gastos corrientes, es decir que el municipio tiene capacidad de ahorro, se genera un excedente de recursos con el cual se pueden financiar pagos de inversión o se pueden apalancar recursos de crédito. Sin embargo, se hace necesario hacer un análisis de la Deuda Pública contraída por el municipio, la cual recae sus ingresos corrientes afectándolos directamente.

Tabla 9. Capacidad de Ahorro del Municipio periodo 2003 -2012.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ingresos corrientes	6.855,4	6.950,7	6.634,5	6.935,0	6.411,8	6.529,6	8.378,7	6.631,8	7.059,0	7.273,3
Gastos corrientes	4.611,2	4.569,1	4.892,9	4.874,5	4.786,1	4.357,1	3.960,3	3.941,7	4.582,8	4.564,9
Diferencia	2.244,2	2.381,7	1.741,6	2.060,4	1.625,7	2.172,5	4.418,4	2.690,0	2.476,1	2.708,5

Fuente: DNP (2013).

Gráfica 7. Capacidad de Ahorro del Municipio periodo 2003 -2012



Fuente: DNP (2013).

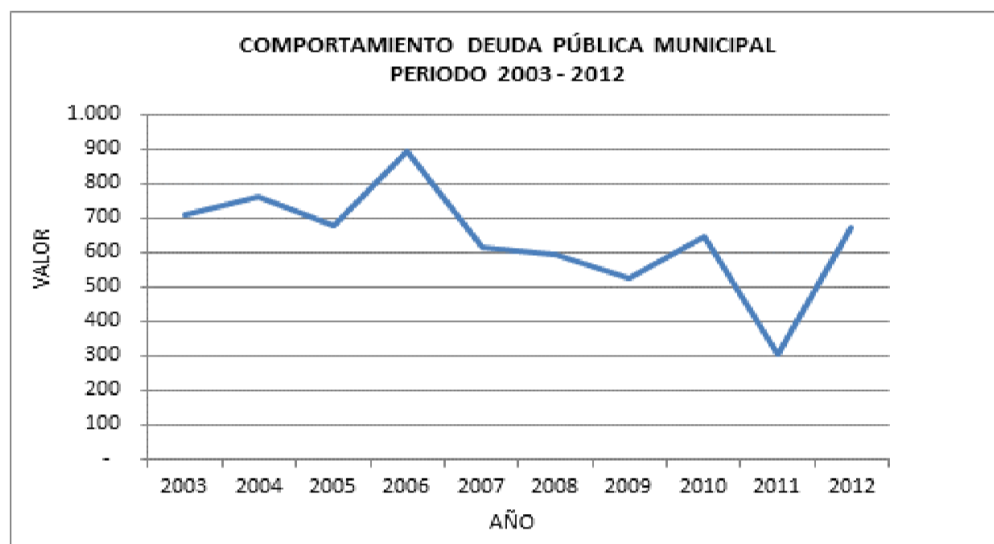
Indicador de Endeudamiento. En la (tabla 10) y (gráfica 8) identificamos que la deuda pública se disminuyó durante el año 2011, coincidiendo con el cierre de gobierno local, sufriendo un incremento sustancial para el año 2012 en la nueva administración gubernamental, esto obedece a que el Alcalde saliente adquirió un endeudamiento público por el valor de cinco mil millones de pesos, pignorando los ingresos de la sobre tasa a la gasolina, en el año 2010, crédito que conto con un año muerto y con un servicio a la deuda que empieza a hacerse efectivo en la vigencia fiscal 2012, afectando notoriamente el funcionamiento del municipio, dado a que los recursos provenientes de la sobre tasa a la gasolina son de libre destinación y tradicionalmente van dirigidos a soportar la carga de funcionamiento del municipio.

Tabla 10. Comportamiento Deuda Pública Municipal periodo 2003- 2013.

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Intereses deuda publica	180,8	124,0	115,8	363,8	198,7	176,4	106,5	76,0	279,4	421,8
Amortizaciones (-)	531,3	637,8	566,1	531,7	417,9	417,9	420,8	572,9	27,5	251,7
Total	712,1	761,8	681,8	895,6	616,6	594,3	527,3	648,9	306,9	673,6

Fuente: DNP (2013).

Gráfica 8. Comportamiento Deuda Pública Municipal periodo 2003- 2013.



Fuente: DNP (2013).

El Indicador de Endeudamiento me permite observar cómo ha sido el endeudamiento del Municipio durante el periodo de estudio y como este endeudamiento afecta directamente los ingresos propios de la Entidad Territorial.

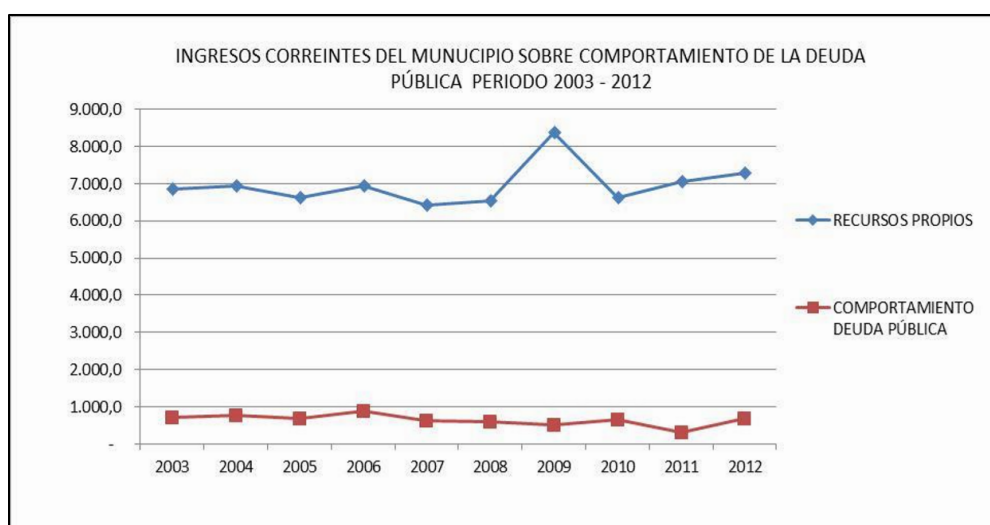
En la (tabla 11) y (gráfica 9) se observa que los ingresos corrientes del municipio son mayores que el endeudamiento público, es decir que el municipio tiene capacidad de respaldo al servicio de la deuda. El comportamiento de las variables es relativamente estable con algunas variaciones en el ingreso en el año 2009 y en el nivel de endeudamiento durante los años 2011 - 2012.

Tabla 11. Ingresos Corrientes del Municipio sobre el comportamiento de la Deuda Pública 2003-2012.

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Recursos propios	6.855,4	6.950,7	6.634,5	6.935,0	6.411,8	6.529,6	8.378,7	6.631,8	7.059,0	7.273,3
Comportamiento deuda pública	712,1	761,8	681,8	895,6	616,6	594,3	527,3	648,9	306,9	673,6

Fuente: DNP (2013).

Gráfica 9. Ingresos Corrientes del Municipio sobre el comportamiento de la Deuda Pública 2003-2012.



Fuente: DNP (2013).

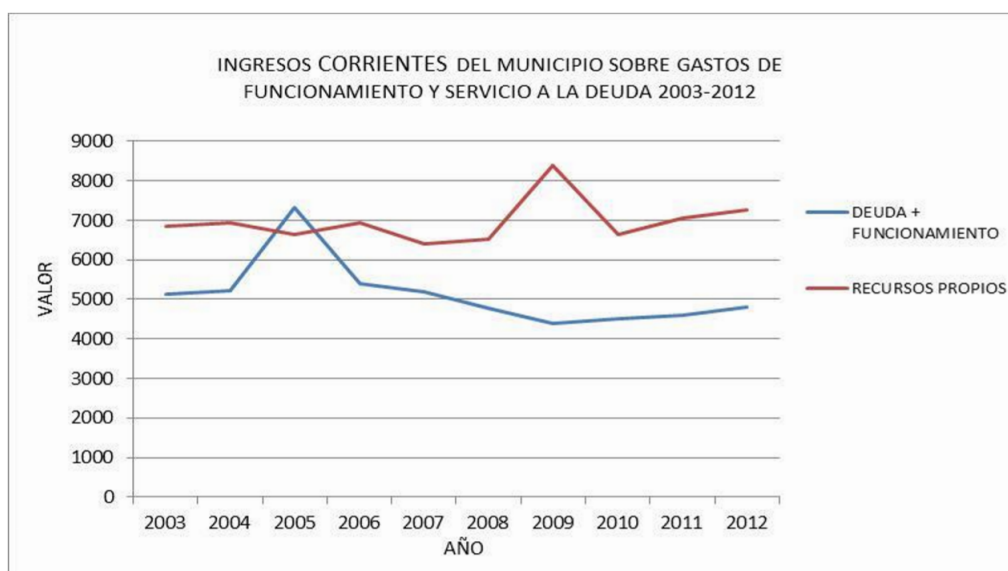
Podemos observar en la (tabla 12) y (gráfica 10) el comportamiento de los Ingresos corrientes del municipio, sobre los gastos de funcionamiento y servicio a la deuda (Amortización + Intereses). Se encuentra que los recursos propios han sido mayores a los gastos por estos dos conceptos, solo durante el año 2005 se generó un déficit aproximado del 9% respecto a los ingresos corrientes del municipio.

Tabla 12. Ingresos Corrientes del Municipio sobre Gastos de Funcionamiento periodo 2003-2012.

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Deuda + funcionamiento	5142,484	5206,886	7.316,3	5406,28	5203,975	4774,925	4381,126	4514,596	4610,361	4816,645
Recursos propios	6.855,4	6.950,7	6.634,5	6.935,0	6.411,8	6.529,6	8.378,7	6.631,8	7.059,0	7.273,3

Fuente: DNP (2013).

Gráfica 10. Ingresos Corrientes del Municipio sobre gastos de funcionamiento periodo 2003-2012



Fuente: DNP (2013).

Indicador de Gasto Municipal Per- Cepita. Este indicador permite medir que tanto está invirtiendo el municipio por habitante. Busca medir la eficiencia del gasto público. San José del Guaviare cuenta con una población de 62.437 habitantes (DANE 2005), se observa en la (tabla 13) que la inversión por habitante Durante el periodo de análisis, no alcanza a ser mayor a 628.000 miles por habitante, siendo el año 2010 en el que se reporta esta cifra. Para efectos del presente análisis se debe tener en cuenta la variación porcentual de la población cada año.

El informe de Resultados de desempeño fiscal de los departamentos y municipios de la vigencia 2010, emitido por el Departamento Nacional de Planeación (2010), indica que los municipios que perciben regalías directas son los que mayor inversión ejecutan por habitante, caso Puerto Gaitán (Meta) donde se ejecutaron más de \$8,6 millones por persona, seguido de Cabuyaro (Meta) \$6,6 millones, y Castilla la Nueva (Meta) \$6,5 millones. El informe también señala que el promedio nacional de inversión de la vigencia 2010 está en los \$723,6 miles.

El Municipio de San José del Guaviare en el año 2010 registra una inversión por debajo del promedio nacional, siendo la vigencia fiscal 2010 la que presenta la mayor tasa de inversión per cápita durante el periodo de estudio del presente informe 2003-2012.

Tabla 13. Inversión por habitante. Periodo 2003 – 2012.

Año	2003	2004	2005	2006	2007		2009	2010	2011	2012
Inversión	11.889,2	12.251,7	19.183,5	20.971,8	17.027,1	20.422,4	26.661,6	39.853,3	21.784,1	38.482,5
X habitante	0,187	0493	0,302	0,330	0,268	0,322	0,420	0,628	0,343	0,606

Fuente: DNP (2013).

Indicador de Esfuerzo Fiscal. Este Indicador permite observar cual ha sido el esfuerzo fiscal propio del municipio y la eficiencia en el gasto regional, y como ha sido la relación entre los recursos propios y las transferencias. La (tabla 13) y (gráfica 11) indica que existe una dependencia por parte de la entidad territorial de los recursos de transferencias, la mayor participación está representada por las transferencias del SGP.

Como se evidenciaba en el indicador de Independencia Fiscal los ingresos propios mantuvieron una tendencia en cada vigencia fiscal estable, mientras que los recursos de SGP se han incrementado sustancialmente. Únicamente durante el año 2011 se disminuyeron los ingresos por concepto de transferencias coincidiendo con el último año de gobierno de la administración a cargo.

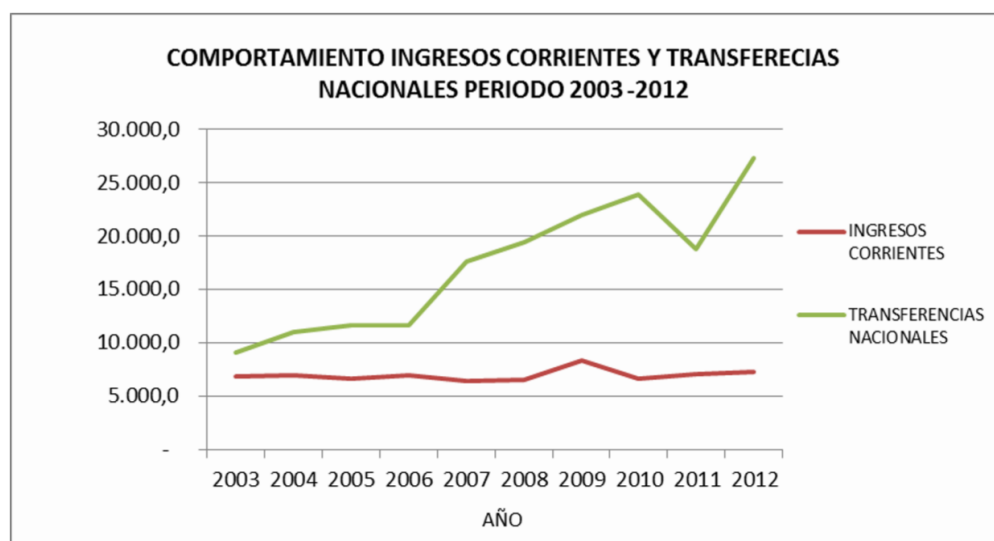
Se observa además que mientras crecen los Recursos de Transferencias durante el periodo de tiempo, con excepción del año 2011 como se señalaba anteriormente, los Recursos Propios tienen un comportamiento diferente, se mantienen durante los años 2003- 2008 con cierta tendencia estable, hacia el año 2009 sufren un incremento en el año 2010 nuevamente disminuyen, y hacia el

año 2011 2012 crecen y se mantienen estables; resulta alarmante esta tendencia ya que las transferencias nacionales no conducen a una mayor eficiencia en el gasto público local, evidenciando un menor esfuerzo fiscal y dejando en las transferencias el peso de la inversión que se debe hacer con los recursos propios del municipio.

Tabla 14. Comportamiento de los Ingresos Corrientes y Transferencias Nacionales periodo 2003-2013.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ingresos corrientes	6.855,4	6.950,7	6.634,5	6.935,0	6.411,8	6.529,6	8.378,7	6.631,8	7.059,0	7.273,3
transferencias nacionales	9.079,4	110083	11.633,6	11.676,1	17.628,9	19.475,0	21.988,7	23.944,0	18.773,8	27.323,4

Fuente: DNP (2013).



Gráfica 11. Comportamiento de los Ingresos Corrientes y Transferencias Nacionales periodo 2003- 2013.

Fuente: DNP (2013).

7. CONCLUSIONES

Se concluye a partir del análisis realizado en la presente investigación, que el comportamiento de las finanzas públicas del municipio de San José del Guaviare durante el periodo 2003-2012, con la aplicación de algunos indicadores de seguimiento a la gestión presupuestal, se evidencia que existe un alto grado de dependencia del municipio de los recursos de transferencias de la nación SGP, presentando una curva ascendente pasando del 56,81% en el año 2003 al 76,39% en el año 2012 de participación en el presupuesto municipal. Este último demuestra que los recursos propios del municipio tienen una participación en el total del presupuesto de tan solo el 23,61%.

Teniendo en cuenta lo anterior, y al ser el municipio de San José del Guaviare una ciudad capital, que debe atender año a año una mayor demanda de servicios sociales, por el aumento de su población, las dinámicas económicas y de migración con ocasión del conflicto armado, entre otras, el municipio requiere que sus recursos crezcan proporcionalmente a estas variables, sin embargo se evidencia que por el contrario los Gastos Totales pasan de \$16.500,4 millones de pesos en el año 2003 a \$43.047,3 millones de pesos en el año 2012, mientras los Ingresos Corrientes provenientes de los impuestos locales, fueron de \$6.855,40 en el año 2003 y \$7.273,32 en el año 2012, es decir que en un periodo de 10 años solo se incrementó el presupuesto por este concepto en \$417,92 millones. Lo que indica que gracias al SGP el municipio pudo funcionar durante esta década.

Lo anterior demuestra que el municipio a tenido una política fiscal inadecuada, que no permite mejorar su desempeño fiscal, con una alta dependencia de las transferencias de la nación SGP, y de continuar así en el corto y mediano plazo el municipio podría llegar a tener un déficit fiscal

recurrente y por ende no cumplir sus obligaciones presupuestales y financieras poniéndolo en un posible riesgo de inviabilidad fiscal y como ha sucedido en otros municipios entrar en ley 550 de 1999.

En consecuencia, se hacen la siguiente recomendación de política fiscal, orientadas a mejorar el desempeño y estructura fiscal del municipio de San José del Guaviare y con ello disminuir su nivel de dependencia de las transferencias de la nación del SGP:

1. Teniendo en cuenta que no existe cultura de pago por parte de la mayoría de los ciudadanos, se hace necesario la implementación de políticas de recaudo del impuesto predial e industria y comercio, mediante el uso de cobros coactivos; que permita ingresos al municipio y se logren ejecutar programas y proyectos a nivel social beneficiando de esta forma el desarrollo económico y social municipal. Durante el periodo estudiado no se evidencio la aplicación de cobros coactivos para la recuperación de la cartera, lo que ha generado la prescripción de la cartera con edades de 5 años, en contravía de los intereses del municipio. Esto ha sido considerado por la Contraloría en sus auditorías como un hallazgo fiscal con presunta responsabilidad por detrimento patrimonial.
2. Es conveniente establecer estrategias para mejorar el pago oportuno de los ingresos tributarios que tienen carácter de impuestos y que para el caso específico en el Municipio de San José del Guaviare, se relacionan los de mayor relevancia: Predial Unificado e Industria y Comercio. Así mismo, se recomienda renegociar la deuda del municipio, para obtener unos interés inferiores al 3,5% y de esta manera reducir el servicio a la deuda programada trimestralmente, liberando recursos en tiempo real, que le permita asumir otros gastos como la inversión en estudios y

diseños de proyectos, cofinanciación en la gestión de los proyectos ante el gobierno nacional y la vinculación de personal profesional adicional que le permita mejorar sus niveles de gestión.

3. Establecer la formación y actualización catastral rural del municipio, pues en la actualidad el gran peso del predial lo asume el casco urbano de la ciudad de San José del Guaviare y la mayoría de predios titulados de la zona rural pagan el impuesto predial prácticamente de con la tarifa más baja del 4 por mil y el avalúo de estos predios esta desactualizado, lo que conlleva a que predios de 100 hectáreas, por ejemplo, paguen al año un impuesto de \$80.000 y/o \$100.000 pesos.

Estos nuevos ingresos podrían ayudar a financiar la sostenibilidad del funcionamiento y la inversión de los mismos corregimientos.

4. Implementar la participación en la plusvalía, si se tiene en cuenta que las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho al municipio a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones. Este rubro está autorizado por el artículo 74 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 181 del Decreto 019 de 2012. Además, está determinado en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial, desde el año 2001, pero no se ha implementado hasta la fecha.
5. Crear una Unidad de Recuperación de Cartera o en su defecto contratar una consultoría externa que mediante personal experto realiza dicha actividad.
6. Es necesaria la aplicación de la valoración para la construcción de infraestructura. Actualmente, todas las obras de infraestructura son construidas con recursos provenientes de fuentes distintas a los recursos propios, estas se vienen financiando con recursos de regalías, SGP, FONPET entre otros.

7. Es relevante la sistematización de la base de contribuyentes, que permita realizar un control y seguimiento permanente y continuo de los mismos y adoptar estrategias para evitar la elusión y evasión de los mismos.
8. Por otra parte, mejorar la comunicación activa y más dinámica con los contribuyentes, como estrategia de descuento al pronto pago, para ello se recomienda generar una modificación al estatuto tributario fijando una tabla de incentivos tributarios al pronto pago.

BIBLIOGRAFÍA

Cárdenas, M. (2009). *Introducción a la Economía Colombiana* 2ª Edición Bogotá, Colombia: Algaomega.

Contaduría General de la Nación. (2013). *Historial categorías municipios 2013 para 2014*. Colombia.

Departamento Nacional de Planeación (2013). *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios. Informe fiscal*. Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (2009). *Orientaciones para la programación y ejecución del sistema general de participaciones*. Bogotá D.C.

Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios*. Bogotá D.C.

Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios*. Avance en la gestión fiscal de los actuales mandatarios, (Artículo 79 Ley 617 de 2000). Informe del Departamento Nacional de Planeación Pág. 41

Garay, I.j. (2012). *Economía Política de la descentralización*. Economía Colombiana,

Giraldo, C. (2001). *Finanzas públicas, la economía política*. Bogotá, Ediciones desde abajo.

Módulo finanzas públicas, Universidad de Pamplona.

Gortega, A. (1999). *Diccionario de planificación económica*. Segunda Edición, México. Editorial Trillas.

Haefner, (2000). *La descentralización y la planificación del desarrollo regional, ejes de la modernización de la gestión pública*. Algunas notas sobre su discusión revista Mad. Recuperado de <http://www.revistamad.uchile.cl/index.php/RMAD/article/viewArticle/14849>

Méndez (2011). *Metodología, diseño y desarrollo del proceso de investigación con énfasis en ciencias empresariales*. México D.F. Editorial Limusa.

SISBEN, Planeación Municipal (2014). Datos estadísticos, Municipio de San José del Guaviare, Colombia.

Villamizar J. (2015). *Finanzas públicas municipales. Guía práctica*. Ediciones de la U. primera edición. Bogotá D.C., Colombia.

WEBGRAFÍA

www.sanjosedelguaviare.gov.co

<http://www.revistamad.uchile.cl/index.php/RMAD/article/viewArticle/14849>

<http://www.sanjosedelguaviare-guaviare.gov.co/index.shtml>

ANEXOS

Anexo 1. Índice de desempeño Integral Municipal

El Índice de Desempeño Integral Municipal resume el desempeño de las administraciones municipales desde una perspectiva integral y permite la realización de un escalafón {ranking}, en el cual se ubica a cada municipio en un determinado puesto a nivel nacional y departamental. El índice de desempeño integral se viene realizando anualmente desde la vigencia 2006.

Esta evaluación se realiza en cumplimiento del artículo 79 de la Ley 617 de 2000, el cual establece que el Departamento Nacional de Planeación - DNP debe publicar en medios de amplia circulación nacional, los resultados de la gestión de los municipios y departamentos del país, con base en la metodología que para tal efecto se adopte. De igual forma, en cumplimiento del numeral 2 del artículo 49 de la Ley 152 de 1994, el cual determina que el Departamento Nacional de Planeación debe organizar y poner en funcionamiento un sistema de evaluación de los planes de las entidades territoriales, que será coordinado, dirigido y orientado por el mismo (DNP).

La metodología definida por el Departamento Nacional de Planeación evalúa la gestión municipal en cuatro componentes integrados: eficacia, eficiencia, cumplimiento de requisitos legales, y gestión administrativa y fiscal, de acuerdo con los siguientes parámetros.

Eficacia	Eficiencia	Requisitos legales	Gestión administrativa y fiscal
Porcentaje de avance en el plan de desarrollo a través del cumplimiento de las metas de producto.	Comparación de los productos obtenidos frente a los insumos utilizados (eficiencia relativa) en educación, salud y agua potable. Definición de mejoras potenciales en productos e insumos.	Ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones (leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007).	Capacidad administrativa Desempeño fiscal

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. 2015.

Todos los componentes tienen el mismo peso, de forma que el indicador integral se calcula de acuerdo con la siguiente ecuación.

$$\text{Índice de Desempeño Integral Municipal} = \text{Eficacia 25\%} + \text{Eficiencia 25\%} + \text{Requisitos legales 25\%} + \text{Gestión 25\%}$$

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. 2015.

Los resultados de la mediación se presentan por rangos de desempeño.

Niveles de cumplimiento	Rangos de cumplimiento
Sobresaliente	Mayor o igual a 80
Satisfactorio	Menor a 80 y mayor o igual a 70
Medio	Menor a 70 y mayor o igual a 60
Bajo	Menor a 60 y mayor o igual a 40
Crítico	Menor a 40

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. 2015.

La medición del componente eficiencia se calcula con la metodología de Análisis Envolvente de Datos, a partir de seis funciones de producción definidas para los sectores de educación, salud y agua potable. De las funciones de producción se obtiene un índice que oscila entre 0 y 100, en el cual 100 es la calificación óptima. Con los seis indicadores se calcula un indicador promedio agregado que mide la eficiencia global.

Sector	Función	Producto	Insumos
Educación	Matrícula educativa	Alumnos matriculados de preescolar a media en establecimientos educativos oficiales.	1. Docentes oficiales vinculados. 2. Inversión (en millones) en educación, menos nómina y contratos de oferta privada. 3. Espacio (en metros cuadrados) de aulas disponibles en los establecimientos educativos oficiales.

Sector	Función	Producto	Insumos
	Calidad educativa	Alumnos de establecimientos educativos oficiales cuya calificación en el examen ICFES fue medio, superior y muy superior.	1. Docentes con escalafón mayor a grado seis o grado dos en el nuevo escalafón. 2. Inversión (en millones) en educación, menos nómina y contratos de oferta privada.
Salud	Régimen subsidiado	Afiliados al régimen subsidiado.	1. Recursos (en millones) destinados al régimen subsidiado con todas las fuentes (SGP, Fosyga, rentas cedidas y recursos propios), distintos a gastos administrativos. 2. Gastos servicios personales (nómina, aportes y ordenes de prestación de servicios) destinados a las labores de focalización, aseguramiento e interventoría de los contratos del régimen subsidiado.
	Plan Ampliado de Inmunizaciones - PAI	Personas vacunadas con triple viral: sarampión, rubéola y paperas.	1. Inversión total (en millones) provenientes de todas las fuentes, destinados al PAL 2. Cantidad de inmunobiológicos de triple viral suministrados por el Ministerio de Salud.
Agua potable	Aprovechamientos, cobertura y continuidad del servicio (enfoque minimización de insumos)	Metros cúbicos de agua producida (zona urbana y centros poblados). Suscriptores del acueducto.	1. Promedio mensual del número de horas de prestación del servicio de acueducto (zona urbana y centros poblados). 2. Inversión total (en millones) en agua potable y saneamiento básico para la prestación del servicio.
	Calidad del agua	Índice de Riesgo de Calidad del Agua (promedio IRCA absoluto, reescalado) Decreto 1575 de 2007.	1. Número de pruebas realizadas respecto al número de pruebas que legalmente debería realizar. 2. Inversión total (en millones) en agua potable y saneamiento básico para la prestación del servicio.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. 2015.

Componente requisitos legales. El componente de requisitos legales evalúa el cumplimiento del marco normativo previsto por las leyes 715 de 2001, 1122 y 1176 de 2007, 1438 de 2011 y los decretos reglamentarios relacionados con la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones - SGP.

Las fuentes de información para evaluar este componente provienen de las asignaciones del SGP, según los documentos aprobados por el Conpes Social y de los reportes presupuestales remitidos por los municipios en el Formulario Único Territorial - FUT.

El componente de requisitos legales se calcula midiendo la incorporación de los ingresos y la ejecución de los gastos del SGP en el presupuesto, de la siguiente forma:

Ejecución de ingresos

$$\frac{\text{Reporte FUT (Total ingreso)}}{\text{Valor asignado por el Conpes Social}} \times 100$$

Ejecución de gastos

$$\frac{\text{Reporte FUT (Total gasto)}}{\text{Valor asignado por el Conpes Social}} \times 100$$

La operación anterior arroja un resultado entre 0 y 100 unidades, donde 0 indica incumplimiento total y 100 un nivel de cumplimiento óptimo. La metodología de cálculo del componente de cumplimiento de requisitos legales para la evaluación se resume así:

Componente	Calificación (entre 0% y 100%)	Sector	Calificación sectorial ponderada (Ingresos 30% y gastos 70%)	Ponderación recursos SGP por municipio
Educación – calidad	Ingreso %	Total educación	Promedio ponderado calificación componentes sector educación	Recursos asignados SGP educación / total recursos SGP
	Gasto %			
Educación - de Prestación de Servicios	Ingreso %	Total salud	Promedio ponderado	
	Gasto %			

			calificación componentes sector salud	
Salud - Salud Pública	Ingreso %	Total salud	Promedio ponderado calificación componentes sector agua salud	Recursos asignados SGP salud / total recursos SGP
	Gasto %			
Salud - Prestación de Servicios	Ingreso %			
	Gasto %			
Agua potable	Ingreso %	Total agua potable	Promedio ponderado calificación componentes sector agua potable	Recursos asignados SGP agua potable / total recursos SGP
	Gasto %			
Alimentación escolar	Ingreso %	Total alimentación escolar	Promedio ponderado calificación componentes sector alimentación escolar	Recursos asignados SGP alimentación escolar / total recursos SGP
	Gasto %			
Atención integral a la primera infancia (crecimiento de la económica)	Ingreso %	Total atención integral a la primera infancia	Promedio ponderado calificación componentes sector primera infancia	Recursos asignados SGP primera infancia/ total recursos SGP
	Gasto %			
Ribereños	Ingreso %	Total ribereños	Promedio ponderado calificación componentes sector ribereños	Recursos asignados SGP ribereños / total recursos SGP
Propósito general - Libre destinación	Ingreso %	Total propósito general	Promedio ponderado calificación componentes sector propósito general	Recursos asignados SGP propósito general / total recursos SGP
Propósito General - Resto Libre Inversión	Ingreso %			
	Gasto %			
Propósito general – resto libre inversión	Ingreso %			
	Gasto %			
Propósito general – deporte	Ingreso %			
	Gasto %			
Propósito general – cultura	Ingreso %			
	Gasto %			

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. 2015.

Componente de gestión administrativa y fiscal. El componente de gestión administrativa y fiscal es el promedio entre el índice de Capacidad Administrativa y el índice de Desempeño Fiscal. Este componente resume la capacidad administrativa y financiera del municipio, para materializar las acciones contenidas en sus instrumentos de planificación.

Índice de Capacidad Administrativa. El índice de Capacidad Administrativa mide la disponibilidad de recursos humanos, tecnológicos, adopción de acciones, métodos, procedimientos y mecanismos de prevención, control y evaluación, para el mejoramiento continuo de la gestión. La evaluación de este componente se realiza a través de los siguientes indicadores:

- a) Estabilidad del personal directivo: Mide la permanencia del alcalde y de los funcionarios que desempeñan cargos del nivel directivo de libre nombramiento y remoción.
- b) Profesionalización de la planta: Mide la proporción de funcionarios del nivel directivo, asesor y profesional, que tienen formación profesional.
- c) Disponibilidad de computador por funcionario: Establece la proporción de funcionarios que cuenta con un equipo de cómputo, exceptuando los del nivel asistencial.
- d) Automatización de procesos: Revisa si los municipios están usando programas informáticos o aplicativos, diferentes a Excel, que agilicen el desarrollo y toma de decisiones en los procesos de contratación, recaudo tributario, nómina, tesorería, presupuesto, contabilidad, control interno, banco de proyectos, estratificación, Sisben, servicio de acueducto, pasivos pensionales, nómina docente (municipios certificados) y tablas de retención documental.
- e) Indicador de madurez del MECÍ: Valora el estado de madurez alcanzado en el Modelo Estándar de Control Interno - MECÍ, en cuanto al entorno de control, información y comunicación, actividades de control, administración de riesgos y seguimiento.

El índice de Capacidad Administrativa se calcula a través de un promedio simple de los cinco indicadores mencionados anteriormente.

$$\text{índice de capacidad administrativa} = \text{Estabilidad del personal directivo} + \text{Profesionalización de la planta} + \text{Disponibilidad de computador por funcionario} + \text{Indicador de madurez del MECI}$$

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. 2015.

Para calcular este componente es utilizada la información que reportan Los municipios a través del aplicativo Sistema de Captura de Ejecuciones Presupuestales - SICEP. De otra parte, el Departamento Administrativo de la Función Pública suministra la información del indicador de Madurez -MECÍ, con base en los resultados de la encuesta anual que le aplican a los municipios.

Las fuentes de información para calcular este índice provienen de las ejecuciones presupuestales y el saldo de deuda reportadas por los municipios al DNP a través del Formulario Único Territorial - FUT, y el indicador de gastos de funcionamiento sobre ingresos corrientes de libre destinación certificado por las secretarías de planeación departamentales o calculado con base en las ejecuciones presupuestales reportadas al DNP.

El índice de Desempeño Fiscal se calcula teniendo en cuenta las operaciones efectivas de caja según la metodología del Fondo Monetario Internacional - FMI, que permite calcular el déficit y el monto de su financiamiento. Para ello las cuentas de ingresos y gastos se clasifican de acuerdo con su destino económico, si son para cubrir gastos recurrentes o para cubrir gastos de inversión.

La metodología aplicada en esta evaluación financiera no tiene como propósito medir la calidad del gasto público, ni la imagen, la percepción sobre la gestión o las investigaciones en curso en contra el alcalde, tampoco el impacto de las inversiones realizadas. Por lo tanto, puede haber

municipios que hayan obtenido una buena calificación, pero requieran ajustar procesos o estén adelantando respuestas puntuales a requerimientos de órganos de control.

Anexo 2. La planeación como instrumento de gestión.

Marco general. La planeación desde siempre ha sido la herramienta que permite el logro de los objetivos trazados al emprender una gestión; sin embargo, no en todos los niveles del Estado se ha tenido esta conciencia, presentándose muchas 'veces grandes improvisaciones.

Si se entiende como gestión el proceso permanente de planeación, ejecución y evaluación de la acción en función de los objetivos y metas del Plan de Desarrollo de una entidad territorial, es claro que la planeación deja de ser un proceso estático para convertirse en dinámico, continuamente retroalimentado por la evaluación, y facilitador de la toma de decisiones. (DNP, 1995).

La gestión pública por lo tanto, es una noción de gran importancia en la administración de un Municipio, ya que se entiende como el proceso que articula estratégicamente las acciones de una entidad a su misión y objetivos, de acuerdo con las prioridades fijadas en los planes de desarrollo, con el propósito de garantizar la mayor coincidencia entre las decisiones derivadas de la planeación y las acciones reflejadas en el presupuesto (Sarmiento, 1995).

Es decir, que se puede entender la planeación, como el primer momento de la gestión pública en el que se identifican, ordenan y articulan de manera concertada, un conjunto de estrategias para alcanzar determinadas metas.

Luego de que en la Constitución y en la Ley 152 de 1994 se considerara la obligatoriedad de las entidades territoriales de realizar Planes de Desarrollo, puede decirse que se *avanza en la*

estructuración de una cultura de la planeación, ya que mediante este instrumento los alcaldes pueden:

- a) Ordenar las actividades a desarrollar de acuerdo con sus compromisos de gobierno y las competencias municipales.
- b) Priorizar los gastos y las inversiones de acuerdo con las metas a cumplir.
- c) Armonizar los programas y proyectos del nivel nacional, departamental y subregional con los del nivel municipal, con el fin de encontrar fuentes de apoyo financiero y de asesoría técnica.
- d) Tener Consistencia de los programas y proyectos planteados en el plan de desarrollo, con las proyecciones de los recursos financieros con que cuenta el municipio.
- e) Concertar con las comunidades, gremios y diferentes actores sociales, los propósitos de la administración municipal.
- f) Articular las acciones de los diferentes niveles de gobierno nacional, departamental y municipal.
- g) Igualmente, para el desarrollo de una buena gestión, como lo plantea el Departamento Nacional de Planeación, los elementos a tener en cuenta corresponden a:
- h) Claridad en la formulación de los objetivos, metas, acciones, proyectos y actividades a ejecutar por parte de la administración municipal.
- i) Voluntad y compromiso de la administración municipal con las acciones y actividades programadas para el logro de los objetivos y metas de bienestar y desarrollo.
- j) Capacidad institucional del municipio en el diseño, ejecución y obtención de resultados del plan de desarrollo, en términos de la misión y la disponibilidad de recursos físicos, humanos, tecnológicos y financieros.
- k) Transparencia en el desarrollo de las acciones y en el manejo de los recursos de la entidad.

Anexo 3. La planeación participativa.

La Planeación debe ser un proceso de construcción de interés colectivo y de consenso. La elaboración del plan de desarrollo municipal debe enmarcarse en estos conceptos, pues de lo contrario quedará relegado a un documento inconsulto e irrealizable, con la única función de cumplir una norma.

Se debe tener muy presente la planeación participativa como pilar fundamental para la formulación y el desarrollo del Plan, que no es más que un proceso de definición de consensos donde participan diversos actores sociales con visiones e intereses diferentes que apuntan a obtener un interés colectivo. Este debe ser construido en forma participativa, ya que sólo funciona si la ciudadanía ve reflejados sus intereses, propuestas y anhelos en él.

En el cuadro siguiente se muestra una comparación entre el enfoque de la planeación tradicional y la participativa.

PLANEACIÓN TRADICIONAL	PLANEACIÓN PARTICIPATIVA
Vertical e impositiva: de arriba hacia abajo	Horizontal y concertada: de abajo hacia arriba
Tecnista: realizada por expertos	Dialogada: promueve diálogos de saberes
Sectorial	Integral
Se hace por requisito legal: importa la forma	Se reconoce como una necesidad real: importa el contenido
Prioriza la inversión sectorial	Prioriza la inversión social
Asigna responsables pero no asume responsabilidades	Asume responsabilidades y compromiso social
Homogenizante y unificadora	Reconoce la diversidad y respeta la diferencia
Excluyente	Incluyente

PLANEACIÓN TRADICIONAL	PLANEACIÓN PARTICIPATIVA
Autoritaria	Democrática
Distancia el Estado y la sociedad civil	Acerca el Estado y la sociedad civil
Reconoce una población objetivo beneficiaria del Plan	Reconoce actores sociales como sujetos activos de desarrollo
Responde a un Estado interventor	Promueve un Estado facilitador
Desconoce las condiciones concretas y específicas	Parte de las condiciones concretas y particulares
Genera desconfianza en las instituciones	Construye relaciones de confianza
Promueve confrontación e imposición de poderes	Promueve tolerancia y convivencia pacífica
Confrontación e imposición	Recupera gobernabilidad

Anexo 4. La planeación y los planes de desarrollo en el nivel municipal.

La legislación existente ha identificado dos instrumentos básicos de planeación en el nivel Municipal: el Plan de Desarrollo Municipal, adoptado por la Ley 152/94 - Orgánica del Plan de Desarrollo, y el Plan de Ordenamiento Territorial, adoptado por la Ley 388/97 - de Desarrollo Territorial; que se constituyen en una unidad que permite su interrelación y que son indispensables para la planificación del desarrollo del Municipio.

Los dos tipos de planes deben estar articulados con los propósitos del Municipio, y deben ser la base para la planeación en el largo plazo y para los demás programas.

El Plan de Ordenamiento territorial introduce la variable espacial y define las estrategias para concretar la visión del desarrollo, de esta forma complementa la planificación económica y social, racionalizando así las intervenciones territorio y orientando su aprovechamiento sostenible.

Para la elaboración de los Planes de Desarrollo se debe tener en cuenta las definiciones de mediano y largo plazo establecidas en el P.O.T. como instrumento básico del planeamiento físico, jurídico y económico del territorio, como también las modificaciones al P.O.T. que se encuentran en trámite.

Teniendo en cuenta las normas vigentes, los P.O.T. están sujetos a revisiones extraordinarias y ordinarias, en el primer caso por presentarse circunstancias de carácter extraordinario que impliquen modificar algunas de las actuaciones o contenido de los planes en

forma parcial o total y en el segundo caso por vencimiento de los plazos previstos para el correspondiente componente.

Corresponde a la mayoría de los municipios que aprobaron sus P.O.T. en el año 2000, la revisión ordinaria de la vigencia del contenido del Corto Plazo, así como lo determina el artículo 23 de la Ley 388 de 1997 y decreto 932 de 2002, artículo 2º. Dentro de los 6 meses anteriores al vencimiento de la vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial, las administraciones municipales deberán iniciar el trámite para la revisión y ajuste; o en el caso que no se requiera su modificación, se deben tener en cuenta las recomendaciones a incluir en el Plan de Desarrollo del periodo siguiente.

Lo anterior en cumplimiento del artículo 21 de la Ley 388 de 1997, que establece la armonía del P.O.T. con el Plan de Desarrollo. "El Plan de Ordenamiento Territorial define a largo y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio municipal, señalando su estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización, el cual estará vigente mientras no sea modificado o sustituido. En tal sentido, en la definición de programas y proyectos de los planes de desarrollo de los municipios se tendrán en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio".

De otro lado, el artículo 18 de la misma Ley establece que "el programa de ejecución se integrará al Plan de Inversiones, de tal manera que, conjuntamente con éste, será puesto a consideración del Concejo por el Alcalde y su vigencia se ajustará a los períodos de las administraciones municipales."

Es necesario tener en cuenta que de lo que se trata para las nuevas administraciones, sobre todo, es de ajustar el plan de desarrollo de acuerdo con las estrategias y programas de los nuevos alcaldes, es decir, a su concepción sobre cómo actuar en el mediano y corto plazo, para alcanzar también los propósitos de largo plazo, todo lo cual ha debido quedar explícito en sus respectivos programas de gobierno (DNP-CORPES, 1997, citado por Ruiz, 1999).

La formulación de los planes de desarrollo debe ser mucho más que la simple sumatoria de proyectos agrupados en un plan plurianual de inversiones. Los planes contruidos participativamente deben plantear una imagen compartida del Municipio deseado a mediano y largo plazo, tratando de propender por la efectiva realización del estado social de derecho; es decir, que el plan no sólo es un fin en sí mismo, sino un instrumento para la progresiva construcción de la ciudadanía (Viva la ciudadanía, 1998, citado por Ruiz, 1999).

Esquemáticamente, y de acuerdo con lo establecido en la Ley 152 de 1994, es necesario considerar que:

- a) La prioridad que tienen los Alcaldes, una vez iniciada su gestión, es abordar la formulación del Plan de Desarrollo, ya que se constituye en el eje central del Municipio.
- b) Los planes sectoriales de salud, educación, el ambiental, y los demás que establezca la Ley, deberán elaborarse de acuerdo con las orientaciones y metodologías que establezcan los respectivos ministerios, pero siempre deberán responder a los objetivos y propósitos establecidos en el Plan de Desarrollo Municipal. La elaboración de todos estos planes deberá realizarse bajo la coordinación y orientación de la Oficina de Planeación Municipal y en todo caso, no deben ser planes separados del Plan de Desarrollo.

- c) La Ley desarrolla lo preceptuado en la Constitución Nacional, comoquiera que el Plan de Desarrollo debe estar compuesto de una parte general de carácter estratégico y un plan de inversiones, y debe incluir los diferentes programas sectoriales e institucionales que concretan el Programa de Gobierno del Alcalde.

Para la formulación del Plan de Desarrollo se debe tener en cuenta:

- a) Los planteamientos contenidos en el programa de Gobierno, respetando los del Plan de Ordenamiento Territorial.
- b) La descripción de acciones a realizar durante el período de gobierno.
- c) Que sea un instrumento de gestión, cohesión y definición de propósitos comunes para la administración y los diferentes estamentos sociales y económicos.
- d) La definición de objetivos posibles y realizables de acuerdo con la disponibilidad de recursos.
- e) Que debe revelar coherencia entre el diagnóstico, los objetivos, las estrategias y las metas.
- f) Una vez elaborado el proyecto del Plan de Desarrollo, el Alcalde debe presentarlo al Consejo de Gobierno, quien lo discute y consolida el documento final, actividad que se realiza entre enero y febrero. Simultáneamente debe presentársele a la Corporación Autónoma Regional, de acuerdo al numeral 3, artículo 3, Decreto 1865 de 1994, quien dispone de 15 días para revisar el plan técnicamente y constatar su armonización con los planes de la región.

Anexo 5. Legislación sobre finanzas territoriales.

Legislación sobre las Finanzas territoriales. Sobresalen en primer lugar las leyes 12, 13 y 14 de 1984. Esta última es considerada el código fiscal municipal vigente y es la base para que los concejos municipales expidan sus acuerdos en materia tributaria. Así mismo, la expedición de Estatuto Orgánico de Bogotá, decreto 1421 de 1993, es un avance en materia fiscal local. Gran parte de lo decidido por la capital ha servido de base para que otros municipios lo utilicen para modernizar sus catastros y poner en marcha el auto avalúo para el cobro del impuesto predial, comenzar a cobrar delineación urbana (licencias o permisos de construcción), contribución por valorización y plusvalía y, extender el cobro del Impuesto de Industria y Comercio -ICA- a otras actividades comerciales y de servicios profesionales, entre otras. Por último, hay que mencionar que en varias de las reformas tributarias nacionales aprobadas por ley se han incluido artículos que favorecen los fiscos subnacionales. Así, la sobretasa a la gasolina fue creada por la ley 86 de 1989 y que posteriormente fue modificada por otra legislación que hizo obligatorio su cobro para todos los municipios¹. También la ley 788, una reforma tributaria nacional con gran énfasis en el impuesto de renta, incluyó artículos sobre los impuestos al consumo de licores, vinos y aperitivos y, recientemente, la emergencia social en salud decretada a finales del 2009 incrementó el IVA para la cerveza y licores y los impuestos territoriales de juegos de azar y cigarrillos².

Hay que tener en cuenta que en Colombia la mayor fuente de recursos para los municipios no son los impuestos a la propiedad inmueble (predial, valorización, plusvalías y delineación urbana) sino el impuesto de industria y comercio (ICA). En los municipios mayores de 50.000

¹ Ver artículo 259 de la Ley 223 de 1995, la Ley 488 de 1998, y el artículo 55 de la Ley 788 de 2002.

² 38 Decreto ley 131 de 2010.

habitantes esta diferencia se acentúa y se encuentra que en Bogotá el ICA supera en más de 100% el recaudo del predial y la diferencia aunque menor se mantiene en otras ciudades capitales. Sin embargo, en los municipios de menos de 20.000 habitantes el impuesto predial es el más importante y en muchos de ellos el ICA genera muy pocos recursos³.

Le siguen en importancia la sobretasa a la gasolina, el impuesto de avisos y tableros y los impuestos a la propiedad inmueble (sin predial) que pueden oscilar entre el 8% y 45 14% del total de los ingresos propios locales. Igualmente hay que mencionar que hay unos 18 gravámenes locales más que en promedio pueden generar el 7% del total de estos ingresos, entre estos se encuentran pesas y medidas, multas, degüello menor, alquiler de mataderos y plazas públicas.

Aunque hay la tendencia a afirmar que las transferencias intergubernamentales se crearon con la Constitución de 1991, desde décadas atrás en país comenzó a girar o transferir parte de sus recursos a los municipios. La Ley 33 de 1968, destinó el 30% del impuesto a las ventas para los departamentos, municipios y Bogotá. Estas transferencias se liquidaban en forma similar al Situado Fiscal con los criterios de población y territorio⁴. Estos recursos además tenían libre destinación. Posteriormente, la ley 10 de 1979 mantuvo el mismo porcentaje del impuesto a las ventas, pero ahora 8 puntos porcentuales se destinaron a financiar las prestaciones de los maestros pagadas por

³ Debe mencionarse que el impuesto de industria y comercio es muy colombiano, pues tiene características propias que lo hace de difícil comparación con otros impuestos más modernos que gravan las actividades comerciales y empresariales. En teoría es un impuesto a los ingresos brutos del comercio y la industria; sin embargo, este impuesto a lo largo de su desarrollo normativo se ha modificado y ya no grava solamente la industria y el comercio sino también un extenso listado de actividades empresariales, bancarias, servicios de profesionales y a los trabajadores independientes, entre otros, con lo que se asemeja más a un impuesto al valor agregado.

⁴ El situado fiscal fue creado por la Administración Lleras Restrepo. Este era un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación y financiaba las nóminas de salud y educación. Con el situado se financiaron no sólo las nóminas nacionales sino también las de los territorios que se nacionalizaron. Los recursos se distribuían un 15% en partes iguales para cada departamento y el resto, 85%, por población. Con el situado fiscal se crearon los FER, fondos educativos regionales, y los Servicios Seccionales de Salud -SSS- encargados de administrar esos recursos.

el ministerio de Educación y para transferencias a favor de intendencias y comisarías. Por su parte, en 1983 el decreto 232 mantuvo el 30% del nuevo impuesto al valor agregado, que reemplazó al anterior impuesto a las ventas, lo que factó era un aumento en las transferencias pues la base gravable se incrementaba notablemente. Se incluyó en su distribución a departamentos, municipios y Bogotá con 25 puntos porcentuales, 1.5 puntos para intendencias y comisarías, 3.5 puntos para las cajas de previsión social departamentales. Todavía las transferencias se mantenían libres. Es de resaltar como gran parte de estas transferencias complementaban el gasto en salud y educación que no se alcanzaba y financiar con el situado fiscal. La financiación de otros sectores o los recursos libres para los territorios eran prácticamente inexistentes. Igualmente por primera vez el monto de las transferencias financiadas con el IVA comenzaba a pesar dentro del total del gasto público nacional.

Uno de los incrementos más importantes de las transferencias intergubernamentales se dio con la expedición de la ley 12 de 1986. Esta se explica por el interés de apoyar la elección de alcaldes que tuvo sus primeros comicios en ese año. La ley aumenta la transferencia a los territorios del 30% al 50% en forma gradual entre 1986 y el 1992 y se liquida igualmente sobre el recaudo del IVA⁵. Mantiene las transferencias a departamentos y municipios e intendencia y comisarias del decreto 232 de 1983 y, el cambio más importante se da con el aumento de las transferencias a los municipios de menos 100 mil habitantes que llegara también forma gradual a 16.8 puntos 112 porcentuales en el año 1992, comenzando con 0.4% en 1986⁶. En el marco de esta ley igualmente

⁵ Se incrementaba anualmente así: 30.5% IVA en 1986, 32% en 1987, 34.5% en 1988, 37.5% en 1989, 41% en 1990, 45% en 1991 y 50% desde 1992 en adelante.

⁶ Se decidió también una retención para los FER de las transferencias a Bogotá y otros municipios entre el 30% y 50% por población, destinados a las nóminas territoriales de educación. También el 0.1% se destinó para la ESAP.

se le transfirieron funciones a los municipios y se eliminaron las mismas en el nivel nacional⁷. A partir de este momento las transferencias intergubernamentales fueron tan importantes en su monto como las del situado fiscal y se preveía un mayor peso dentro del total los ingresos nacionales a lo largo del tiempo pues el IVA comenzaba a convertirse en una de las principales fuentes de recursos del gobierno nacional. Por último, el gobierno de la administración Barco descentralizó funciones en los sectores de salud y educación en donde sobresale la ley 10 de 1990.

Mediante el Acto Legislativo No. 1 de 2001 el gobierno nacional modificó el sistema de transferencias por primera vez y de manera transitoria. Con este desligó la definición de los recursos del Sistema General de Participaciones -SGP-, las transferencias intergubernamentales, de los Ingresos Corrientes de la Nación. Posteriormente, el acto legislativo 4 del 2007 redefinió nuevamente los porcentajes de crecimiento de los recursos para el SGP y se mantuvo la no vinculación de las transferencias con los ingresos corrientes de la Nación. Los dos actos legislativos garantizaron que las transferencias crecieran en términos reales y por encima de la inflación así:

1. El Acto legislativo No. 1 de 2001, decidió que las transferencias crecieran a la "...tasa de inflación causada más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada para los años 2002, 2003, 2004 y 2005 en el 2% y para los años 2006, 2007 y 2008 en el 2.5%.
2. El Acto Legislativo No. 4 de 2007, repitió la fórmula del anterior acto legislativo con lo cual para el periodo 2008 - 2016 se estableció que las tasas de crecimiento real para cada uno de los años considerados fuera inflación más 4% para los años 2008 y 2009; 3.5% para el 2010 y 3% entre el 2011 y 2016.

⁷ Ver decretos 77, 78, 79 y 80 de 1987.