



UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

Fundada en 1827

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
DECANO**

A.A. 2844, Tel: 6645705
Conmutador: 6600677 al 80 Ext: 65 y 59

CARTAGENA - COLOMBIA

PROGRAMA DE ECONOMÍA

FECHA: Cartagena, 24 de Septiembre de 1996

DE: **COMITÉ DE GRADUACIÓN**

PARA: Doctor RAMON BAÑOS GONZALEZRUBIO

REFERENCIA: **TESIS DE GRADO**

Para su consideración y estudio remito a usted la tesis de grado :
LA DESCENTRALIZACION FISCAL EN BOLIVAR: OCHO AÑOS DE EXPERIENCIA.

Presentada por los señores: FRIEDA GRANADOS DELGADO, DIANA MARTINEZ GUARNIZO Y AARON ESPINOSA ESPINOSA.

Sírvase remitir el concepto respectivo en el original de esta hoja marcando con una X los términos de:

APROBADA

MERITORIA

LAUREADA

NO APROBADA (Motivo)

Observaciones:

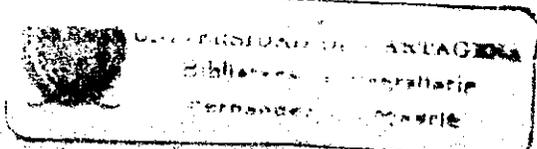
Ramon Baños

Cordialmente,

El Profesor (Jurado)

P.D. El plazo máximo para la entrega de este concepto es el 24 de octubre de 1996

Mariana T.





UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
Fundada en 1827

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
DECANO

A.A. 2844, Tel: 6645705
Commutador: 6600677 al 80 Ext: 65 y 59

CARTAGENA - COLOMBIA

PROGRAMA DE ECONOMÍA

FECHA: Cartagena, 24 de Septiembre de 1996

DE: **COMITÉ DE GRADUACIÓN**

PARA: Doctor ~~RAMIRO COSORIO COSORIO~~ ~~ESPINOSA~~

REFERENCIA: **TESIS DE GRADO**

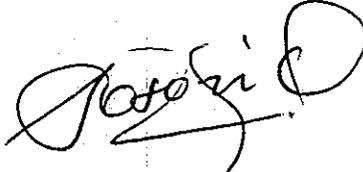
Para su consideración y estudio remito a usted la tesis de grado : **LA DESCENTRALIZACION FISCAL EN BOLIVAR: OCHO AÑOS DE EXPERIENCIA.**

Presentada por los señores: ~~FRIBEDA GRANADOS DELGADO, DIANA MARTINEZ GUARNIZO Y AARON ESPINOSA ESPINOSA.~~

Sírvase remitir el concepto respectivo en el original de esta hoja marcando con una X los términos de:

- APROBADA
- MERITORIA
- LAUREADA
- NO APROBADA (Motivo)

Observaciones:

Cordialmente,
El Profesor (Jurado) 

P.D. El plazo máximo para la entrega de este concepto es el 24 de octubre de 1996

Mariana T.

**DESCENTRALIZACION FISCAL Y DESARROLLO EN
BOLIVAR: OCHO AÑOS DE EXPERIENCIA EN
CARTAGENA D.T. y C., SAN JUAN NEPOMUCENO Y
SANTA ROSA DE LIMA.**

**FRIEDA GRANADOS DELGADO
DIANA MARTINEZ GUARNIZO
AARON ESPINOSA ESPINOSA**

**UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
PROGRAMA DE ECONOMIA**

Cartagena de Indias, D.T. y C., 1996

**DESCENTRALIZACION FISCAL Y DESARROLLO EN
BOLIVAR: OCHO AÑOS DE EXPERIENCIA EN
CARTAGENA D.T. y C., SAN JUAN NEPOMUCENO Y
SANTA ROSA DE LIMA.**

**FRIEDA GRANADOS DELGADO
//
DIANA MARTINEZ GUARNIZO
AARON ESPINOSA ESPINOSA**

**Trabajo de Grado presentado como requisito parcial para
optar al título de Economista.**

Director del proyecto: Jorge Herrera Llamas

**UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
PROGRAMA DE ECONOMIA**

34113

Cartagena de Indias, D.T. y C., 1996

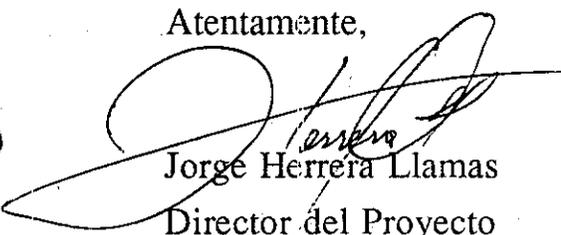
Cartagena de Indias, D.T. y C., septiembre 20 de 1996

Señores
Universidad de Cartagena
Att. Comité de Graduación
Facultad de Ciencias Económicas
La Ciudad

Respetados señores

Por medio de la presente me permito someter a su consideración, estudio y aprobación el trabajo de grado **DESCENTRALIZACION FISCAL Y DESARROLLO EN BOLIVAR: OCHO AÑOS DE EXPERIENCIA EN CARTAGENA D.T. y C., SAN JUAN NEPOMUCENO Y SANTA ROSA DE LIMA**, realizado por los estudiantes Frieda Erika Granados Delgado, Diana Mayerly Martínez Guarnizo y Aarón Eduardo Espinosa Espinosa, quienes lo presentan a ustedes para optar al título de economistas.

Atentamente,


Jorge Herrera Llamas
Director del Proyecto

Donar. por el programa de la escuela 99-03-15

Cartagena de Indias, D.T. y C., septiembre 20 de 1996

Señores

CONSEJO DE FACULTAD

Facultad Ciencias Económicas

Universidad de Cartagena

La Ciudad

Estimados señores

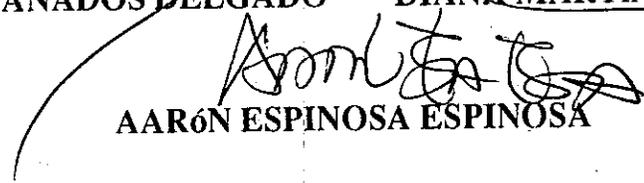
Cordialmente nos dirigimos a ustedes con el fin de presentar el trabajo de grado titulado: **DESCENTRALIZACION FISCAL Y DESARROLLO EN BOLIVAR: OCHO AÑOS DE EXPERIENCIA EN CARTAGENA D.T. y C., SAN JUAN NEPOMUCENO Y SANTA ROSA DE LIMA**, como requisito exigido por esta institución para obtener el título de economistas.

Agradecemos de antemano la atención prestada a nuestra solicitud, esperando su colaboración en la tramitación del presente documento.

Atentamente,


FRIEDA GRANADOS DELGADO

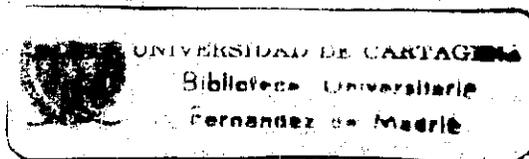

DIANA MARTÍNEZ GUARNIZO


AARÓN ESPINOSA ESPINOSA

ANTEPROYECTO

TABLA DE CONTENIDO.

- 0. Introducción.
- 0.1 Planteamiento y formulación del problema.
 - 0.1.1. Delimitación.
 - 0.1.2. Mapa de variables.
- 0.2 Justificación.
- 0.3. Objetivos.
 - 0.3.1. Objetivo general.
 - 0.3.2. Objetivos específicos.
- 0.4. Marco de referencia.
 - 0.4.1. Marco teórico.
 - 0.4.2. Marco conceptual.
- 0.5. Preguntas centrales a responder.
- 0.6. Aspectos metodológicos del proyecto.
 - 0.6.1. Tipo de investigación.
 - 0.6.2. Forma de recolección de la información.
 - 0.6.3. Tratamiento de la información.



0.7. Aspectos operativos del proyecto.

0.7.1. Descripción del plan propuesto en el cronograma de actividades.

0.7.2. Cronograma de actividades.

0.8. Presupuesto.

1. Antecedentes.

1.1. Reseña histórica de la descentralización en Colombia.

1.2. Antecedentes legales e implicaciones tributarias.

1.2.1. Ley 14 de 1983.

1.2.2. Ley 12 de 1986.

1.2.3. Constitución Política de 1991.

1.2.4. Ley 60 de 1993.

2. Casos municipales.

2.1. Cartagena.

2.2. San Juan Nepomuceno.

2.3. Santa Rosa de Lima.

3. Ingresos corrientes municipales.

3.1. Ingresos tributarios.

3.1.1. Industria y comercio.

3.1.2. Impuesto predial.

3.1.3. Valorización.

3.1.4. Impuesto de circulación y tránsito.

3.1.5. Otros impuestos.

3.2. Ingresos no tributarios

3.2.1. Ingresos de la propiedad.

3.2.2. Otros ingresos no tributarios.

3.3. Transferencias netas.

3.3.1. Transferencias nacionales.

3.3.2. IVA.

4. Gastos corrientes.

4.1. Gastos de funcionamiento.

4.2. Intereses y comisiones de la deuda.

4.3. Transferencias pagadas.

5. Inversión.

6. Conclusiones.

7. Bibliografía.

INTRODUCCION

La descentralización fiscal es un instrumento financiero importante para el desarrollo y fortalecimiento político y administrativo de las entidades territoriales. Aunque en la actualidad se presenten algunas restricciones en no pocas regiones del país y la Costa Atlántica, por los insuficientes resultados en el desarrollo social de la población, el hecho de que municipios y departamentos detentan con el paso del tiempo cada vez más ingresos, aumenta las posibilidades de acercar los recursos a las necesidades más sentidas, esencial obstáculo en la asignación eficiente de los recursos nacionales y regionales, mediante su canalización hacia las principales áreas sociales --salud, educación, vivienda, servicios públicos--.

La descentralización fiscal es, además, un serio instrumento de redistribución del ingreso nacional --y como tal, extensivo de la política fiscal y macroeconómica de un país--, apalancador de mayores recursos financieros por una mayor capacidad de endeudamiento y padrino de un desarrollo regional más equilibrado.

El departamento de Bolívar, en especial los municipios de Santa Rosa de Lima, San Juan Nepomuceno y el distrito capital, Cartagena, no son ajenos a los cambios económicos y sociales que trae consigo la

descentralización fiscal. Con el fin de lograr una descripción crítica del tema de la descentralización fiscal y sus resultados en sus primeros ocho años de implementación, nos hemos propuesto realizar este trabajo para sumar nuevos enfoques y conocimientos sobre este proceso que cambiará la vida de nuestra región. Para ello, realizaremos una revisión de la estructura financiera de los tres municipios mencionados, comparando su evolución en el tiempo, del desempeño de sus ingresos y la aplicación del gasto, con el fin de caracterizar la realidad fiscal en cada uno de ellos frente a la descentralización.

En primer término se hará una revisión de los antecedentes del proceso de descentralización fiscal, posteriormente se analizarán los cambios en la estructura de ingresos de los municipios, especialmente de los ingresos tributarios. En los capítulos tercero y cuarto, se descomponen el uso de los gastos --o utilización de los ingresos-- haciendo énfasis en los gastos de funcionamiento y de la deuda, así como su evolución en los casos municipales. El cuarto capítulo se dedica al estudio del gasto de inversión, exclusivamente la de tipo social, en cada uno de sus componentes. En el quinto y último capítulo, se sintetiza la experiencia municipal en el departamento de Bolívar, en suma, mostrando la utilización productiva --en gasto de inversión social-- o ineficiente y costosa --en burocracia y deuda-- en cada uno de ellos.

**DESCENTRALIZACION FISCAL Y DESARROLLO EN
BOLIVAR: OCHO AÑOS DE EXPERIENCIA EN
CARTAGENA D.T. y C., SAN JUAN NEPOMUCENO Y
SANTA ROSA DE LIMA.**

**0.1. PLANTEAMIENTO Y FORMULACION DEL
PROBLEMA**

El departamento de Bolívar, de acuerdo con sus más importantes indicadores de comportamiento económico y social, presenta una caída en la calidad de vida de sus habitantes, lo mismo que en su desempeño financiero.

Esta situación es reflejo de las deficiencias en la asignación de los ingresos que, aunque en franco y progresivo incremento están alimentando las debilitadas finanzas territoriales, cada vez más se concentran en el pago de obligaciones improductivas -como los gastos burocráticos y la deuda con el sector financiero-, y en menor proporción hacia las inversiones.

Es así como Bolívar -ente territorial de más de un millón 405 mil habitantes, según el censo poblacional de 1993-, desde finales de la década de los 80 y principios de los 90, muestra un descenso en los recursos

destinados a la inversión, al tiempo que sus niveles de pobreza son superiores a los promedios de la Región Caribe: si la inversión departamental fue del 17.6 por ciento en 1992, dos años después, en 1994, bajó a sólo el 11 por ciento de los ingresos proyectados. Complementariamente, los gastos para el funcionamiento de la administración se llevaron una porción mayor de los ingresos que regularmente percibió el departamento: en 1987 absorbieron el 79 por ciento, mientras en 1993 esos mismos gastos de funcionamiento se llevaron el 74 por ciento de esos ingresos corrientes. (1).

De la misma manera, mientras la Región Caribe presentó en 1993 un 46 por ciento de Necesidades Básicas Insatisfechas, (NBI), un indicador que mide el tamaño de la pobreza; en áreas como la salud, educación, vías, entre otros menesteres; el departamento de Bolívar llegó a un 77 por ciento en aquellos municipios diferentes a su capital, el distrito de Cartagena, y al 93 por ciento del total de su población rural.

Paralelo a la caída en el crecimiento de la inversión y a la alta participación de los gastos de funcionamiento sobre las rentas totales, los

(1) Secretaría de Hacienda Departamental.

ingresos del departamento y sus municipios se han multiplicado: Bolívar proyectó para 1987 ingresos por 4.357 millones de pesos, ocho años años después se habían septuplicado, pasando a 31.984 millones de pesos en 1994.

Así también sucedió en municipios como Cartagena, que presentó un incremento considerable en sus ingresos: si en 1987 los ingresos corrientes ascendían a 1.648 millones de pesos, en 1994 saltaron a 38.514 millones de pesos.

Esta situación simultánea y contradictoria --caracterizada por la baja calidad de los principales indicadores socioeconómicos, pese al aumento de los ingresos generados por el proceso de la descentralización fiscal-- podría conducir al departamento de Bolívar y sus municipios, además de una mayor pauperización en la calidad de vida de nuestra población, al incumplimiento de las responsabilidades asignadas al departamento y los municipios como instancias territoriales con nuevos papeles en la descentralización fiscal.

Se trataría, por lo menos, de empobrecerse arrastrando una fuerte dosis de incapacidad política y administrativa --las otras dos bases del proceso de descentralización.

0.1.1. DELIMITACION .

De Tiempo: El estudio comprende el período 1987-1994, lapso de los primeros ocho años del proceso de descentralización fiscal implementado con la Ley 12 de 1986, que constituyó el soporte básico del robustecimiento de las finanzas municipales.

De Espacio: El espacio físico es el departamento de Bolívar, definido en términos de su experiencia en la descentralización fiscal. De igual forma es necesario precisar que, dado el objetivo de determinar el efecto del proceso descentralizador en el desarrollo social del departamento, reconociendo sus diferencias intrarregionales y, por ende, la necesidad de conocer su evidencia práctica, se tratarán tres casos municipales.

representativos: la capital de Bolívar, Cartagena, Santa Rosa de Lima y San Juan Nepomuceno.

0.1.2. MAPA DE VARIABLES

- Descentralización fiscal.

- Ingresos municipales.

- Gasto público social.

- Gastos de funcionamiento.

- Inversión pública.

- Endeudamiento público.

0.1.3. OPERACIONALIZACION DE LAS VARIABLES.

VARIABLES	INDICADORES	FUENTES
- Descentralización fiscal	Cesión del IVA	Banco de la Rep.
	Ingresos corrientes	Div. de Presupuesto Distrital
	Situado fiscal	D.N.P.
- Ingresos Municipales	Ingresos tributarios	Banco de la Rep.
	Ingresos no tribut.	Div. de Ppto Dttal
	Ingresos de capital	D.N.P.
	Ingresos parafiscales	
- Gasto público social	Gastos en salud,	Banco de la Rep.
	educación y	D.N.P.
	vivienda de	
	interés social	
- Gastos de funcionamiento	Gastos generales	Banco de la Rep.
	Servicios personales	Div. de Ppto Dttal
	Transferencias	D.N.P.

- Inversión pública	Obras de infraestructura	Banco de la Rep
- Endeudamiento	Amortización e int. sobre la deuda	Banco de la Rep.

0.2. JUSTIFICACION.

La descentralización fiscal es, en sí misma, un instrumento para el desarrollo social y económico de las regiones: cada año con más ingresos, los municipios podrían aprovechar un caudal de recursos que conduzcan a condiciones de vida superiores.

En este sentido, el estudio se propone examinar, mediante la aplicación de la teoría, antecedentes y conceptos básicos de la descentralización fiscal, la favorable o no experiencia del departamento de Bolívar y los municipios tomados como punto de referencia en el análisis.

El estudio se constituye, además, en un primer esfuerzo para evaluar el descentralismo fiscal en sus primeros años, valorado, aún más, en su punto de impacto en la experiencia municipal, mediante su contrastación

con la práctica departamental -no como ente territorial propio sino como conjunto de municipalidades-, de tal manera que el colectivo sirva como espejo de las individualidades.

Otra justificación del estudio es la importancia de los resultados para que, en caso de ser favorables, mejorar aquellos mecanismos que impiden una optimización en el manejo de recursos crecientes generados por el proceso descentralizador. En la instancia de evaluarse como desventajoso dicho proceso, entonces es significativo que esta exploración teórica señale aquellas talanqueras que obstruyen un sano y altamente redistribuidora descentralización fiscal.

De igual forma, el trabajo se alimenta de una amplia base estadística sobre el departamento de Bolívar y los municipios que se han tomado como punto de referencia, que serán de significativa utilidad a los estudios cuya información numérica estén basados en las finanzas públicas locales.

0.3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.

0.3.1. OBJETIVO GENERAL.

Evaluar la incidencia de la descentralización fiscal en el desarrollo socioeconómico de tres municipios del departamento de Bolívar, desde cuando comenzó a implementarse, en 1987, hasta el año de 1994.

0.3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

- Determinar el comportamiento de los ingresos fiscales en cada uno de los municipios tomados como caso del departamento de Bolívar durante el período 1987-1994.

- Analizar el comportamiento de los gastos de funcionamiento en el proceso de descentralización fiscal.

- Medir el impacto de la inversión pública (formación bruta de capital fijo) en Bolívar y los municipios escogidos.

- Establecer los efectos del endeudamiento sobre el proceso de descentralización fiscal en el departamento de Bolívar.

0.4. MARCO DE REFERENCIA.

0.4.1. MARCO TEORICO

La descentralización fiscal es un instrumento de apoyo a las entidades territoriales que tiene como fin último -además de su utilidad como herramienta de la política fiscal para la estabilización macroeconómica y la redistribución del ingreso- fortalecer la producción y suministro de bienes y servicios de consumo público en el nivel local.

Como herramienta redistribuidora del proceso global de descentralización, la vía fiscal tiene como propósito materializar social y económicamente -a través de la oferta de bienes de carácter público- la transferencia de recursos y las responsabilidades políticas y administrativas de las que son receptoras y responsables las entidades territoriales.

En este sentido, la Teoría Económica no ha llegado a una conclusión enteramente irrefutable en favoro en contra de la descentralización.

La vía fiscal:

Para algunos autores de enfoque neoliberal, que dan primacía a la libertad individual y el Estado en su mínimo de intervención y que, por tanto, consideran subalterna la injerencia estatal justificada por la ausencia e imperfección de los mercados; la provisión de bienes públicos

locales debe lograrse mediante un sistema de libre competencia entre las distintas localidades, para suministrárselas a los habitantes que, *ceteris paribus*, se sentirán atraídos por la diversidad de oportunidades de educación, vivienda, salud, infraestructura, entre otros bienes y servicios, ofrecidas por cada una de las entidades territoriales.

De esta manera, mediante un sistema competitivo, se “permitiría conocer las preferencias sociales por este tipo de bienes (públicos locales), fijar la cantidad óptima de los mismos a proveer y hacerlo en una forma eficiente”(2).

A finales de la década de los 50; el economista C. Tiebut, partiendo de supuestos derivados del modelo teórico neoclásico, sostuvo que la eficiencia en la provisión de bienes llegaría siempre que se permitiera a los gobiernos competir por atraer habitantes hacia sus localidades: si existe libre movilidad de personas y recursos de una comunidad a otra, ausencia de externalidades de los bienes públicos y racionalidad de los individuos luego de conocer las ventajas y desventajas de la oferta de bienes de cada localidad, se lograría una solución óptima: las personas elegirán el tipo de comunidad en que podrán residir si logran la satisfacción de sus necesidades, a un menor costo.

(2) *Finanzas públicas regionales de Colombia, 1980-1987*. Joaquín Bernal, compilador.

Se asiste, a su vez, a una solución análoga a la que ocurre en el mercado de bienes privados. Otros teóricos, en cambio, partidarios de que el papel del Estado es clave en la reasignación de recursos, la creación de capital humano y de servicios sociales, rebaten la condición óptima y eficiente del 'sistema competitivo' atendiendo la definición de bien público:

Para los teóricos de la corriente de intervención estatal, en la medida en que se superen las distorsiones ocasionadas por el uso predominante de los derechos de propiedad individuales, por medio de los cuales "cada agente económico, al adquirir un determinado bien, excluye a cualquier otro agente de la posibilidad de usufructuar del mismo"(3); y, dado que, "el pago que cada quien pudiera realizar para financiarlo representa tan sólo una mínima parte del costo de producción, nadie estaría dispuesto a 'revelar' sus preferencias por el uso del bien público"(4), entonces, "el mecanismo de 'subasta' del mercado privado, que es la base para la determinación de los precios y la asignación eficiente de recursos en la economía, fracasa"(5).

(3) Luc Weber, *L'analyse économique des dépenses publiques*, PUF, París, 1978. En: *Finanzas Públicas regionales de Colombia*, 1980-1987.

(4) *Finanzas públicas regionales de Colombia, 1980-1987*. Joaquín Bernal.

(5) *Ibid.*

Para estos teóricos se requiere, entonces, la intervención del gobierno. Más aún, como en el caso del departamento de Bolívar, por la existencia de situaciones de diferencias particulares que colocan restricciones a la aplicación de los supuestos neoclásicos de competitividad entre localidades.

Muestra de ello, es que Cartagena absorba sin atenuantes --por generar tres cuartas partes del valor agregado departamental y los mejores niveles salariales-- aquellos flujos poblacionales que encuentran en la capital del departamento el atractivo de una oferta de bienes públicos en condiciones más óptimas que en el resto de municipios de importancia territorial.

Pese a una supuesta 'ganancia relativa' de Cartagena, es decir, a una solución de corte competitivo que le permite aventajar a otras localidades, no siempre resultaría la más eficiente: según la Secretaría de Gobierno Distrital, no menos de 12 familias llegan cada mes a Cartagena; así mismo, de acuerdo con el Sistema de Beneficiarios para Programas Sociales, Sisben, en la zona suroriental, que comprende unas 900 hectáreas que residen unos 140 mil habitantes, 104.968 -el 15 por ciento de la población- viven en condiciones de absoluta pobreza y con niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas superiores a los del departamento y

la región (6).

De hecho, en las últimas dos décadas, según el DANE, la tasa de crecimiento entre los censos de 1993 y 1985 fue negativa en 14 de los 40 municipios de Bolívar, mientras que Cartagena creció, en promedio, un 33 por ciento entre los censos de 1973-1985 y 1985-1993.

Según la empresa de acueducto y alcantarillado de Cartagena, Acuacar, hasta 1994 existía un déficit de 60 mil metros cúbicos diarios de agua en la ciudad; al tiempo que, según el estudio de oferta y demanda de vivienda y otras edificaciones realizado por la oficina seccional de Camacol, el déficit de vivienda social sólo en los estratos bajos llegaba a 27 mil viviendas para la misma fecha.

Estamos, si se plantea una solución bajo parámetros competitivos frente a la oferta de bienes públicos y la escogencia de la localidad que “mejor los suministre”, ante el hecho de que “una solución de corte competitivo podría no ser eficiente y una solución eficiente podría no ser competitiva” (7).

(6). “Los desplazados rondan a Cartagena”, Juan Carlos Díaz Martínez, en *El Periódico de Cartagena*, domingo 3 de marzo de 1996.

(7). Inman, “*The New Political Economy*”, en Auerbach y Feldstein, *op.cit.*, p.654. En: *Finanzas públicas regionales de Colombia, 1980-1987*. Joaquín Bernal.

0.4.2. MARCO CONCEPTUAL

- **Descentralización:** traspaso de poder y, por ende, de capacidad de toma de decisiones del gobierno central hacia los gobiernos locales.

- **Descentralización fiscal:** proceso mediante el cual el gobierno central transfiere progresivamente, recursos hacia las entidades territoriales con destino a la inversión social y de infraestructura, al mismo tiempo que responsabilidades políticas y administrativas.

- **Ingresos municipales:** Corrientes de dinero o bienes que acumula un municipio, o un grupo de municipios, durante cierto período.

- **Ingresos tributarios:** aquellos flujos de dinero percibidos por los municipios por concepto de impuestos y cargas impositivas.

- **Gastos público social:** comprende los recursos dedicados a la provisión gubernamental de bienes y servicios de educación, salud, cuidado a población desprotegida, a los subsidios de los servicios públicos domiciliarios y a la vivienda de interés social.

- **Inversión:** Aquella parte del ingreso nacional no gastada en consumo

directo y gastada en la adquisición de factores productivos que el ahorro permite obtener.

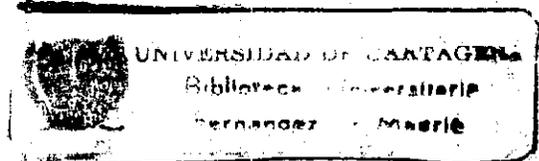
- **Endeudamiento:** operación efectuada por las unidades familiares, empresariales y territoriales para obtener, en el caso de que la totalidad de los ingresos no lo permitan, financiamiento. En el caso de las entidades territoriales, el endeudamiento es considerado una de las principales fuentes para costear los gastos que éstas deben realizar regularmente.

0.5. PREGUNTAS CENTRALES A RESPONDER.

1. ¿Cuál ha sido la incidencia de la descentralización fiscal en el desarrollo socioeconómico del departamento de Bolívar durante el período 1987-1994, causada por el impacto que la inversión, el endeudamiento y los ingresos han tenido en éste proceso?

2. ¿Cuál ha sido el comportamiento que han tenido los ingresos en el proceso de descentralización fiscal llevado a cabo en los municipios tomados como caso?,

¿Qué tipo de gastos financiaron ese aumento de recursos en cada uno de éstos municipios bolivarenses?



3. ¿Cuál es el impacto que la aplicación de la inversión ha tenido en los indicadores de bienestar social y económico en el departamento de Bolívar y en los municipios caso?

4. ¿Qué efectos tuvo el endeudamiento sobre el proceso de descentralización fiscal?

0.6. ASPECTOS METODOLOGICOS.

0.6.1. Tipo de investigación.

Se adelantará una investigación de tipo descriptivo-evaluativo, puesto que el interés es elaborar un inventario de características que, explicadas bajo el contexto de la descentralización fiscal, nos muestren el impacto de este proceso en las entidades territoriales.

0.6.2. Formas de recolección de la información.

Teniendo en cuenta que estudios descriptivos acuden a técnicas específicas de recolección de información, se atenderán los siguientes aspectos:

-Información secundaria.

Consulta y análisis de textos, revistas, folletos, periódicos que traten sobre el tema del proceso de descentralización en los niveles nacionales y regionales.

-Información primaria.

Información directa y entrevistas que contribuyan a enriquecer la investigación.

0.6.3. Tratamiento de la información.

La información así recopilada se someterá a un proceso de clasificación, ordenación, tabulación, crítica, análisis, evaluación, síntesis y consideraciones sobre el proceso de descentralización fiscal en tres municipios de Bolívar. Finalmente, se llegará al objetivo de evaluar la incidencia de la descentralización fiscal en el desarrollo socioeconómico del departamento de Bolívar, desde cuando comenzó a implementarse, en 1987, hasta el año de 1994.

0.7.ASPECTOS OPERATIVOS DEL PROYECTO.

0.7.1.Descripción del plan propuesto en el cronograma de actividades.

I. Recopilar y seleccionar, de las fuentes secundarias, toda la información posible con relación a la descentralización. Realizar entrevistas con expertos que enriquezcan el material de investigación.

II. Procesar, clasificar y tabular el material recolectado.

III. Analizar e interpretar la información.

IV. Llevar a cabo la redacción preliminar del texto.

V. Revisar y criticar el material preliminar.

VI. Imprimir el trabajo definitivo.

VII. Presentar el trabajo definitivo.

0.7.2. CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

Duracion en Meses

ACTIVIDAD	JUNIO				JULIO				AGOSTO				SEPTIEM.			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
I	█															
II					█											
III									█							
IV													█			
V													█			
VI																
VII																

0.8. PRESUPUESTO.

El siguiente es el presupuesto de gastos de la presente investigación.

Rubros	Unidad	Precio Unit	Costo Total
- Fotocopias material de trabajo	1.000	\$50	\$ 50.000
- Libros de consulta	10	\$40.000	400.000
- Transporte			90.000
- Transcripción de trabajo	200	500	100.000
Total			\$ 640.000

1. ANTECEDENTES.

Durante años, el país ha sido testigo de diversos hechos que han cambiado su estructura de funcionamiento público, con amplias repercusiones --por acción u omisión, en algunos casos-- para sus entidades territoriales. Antes de la Constitución de 1886, en Colombia no se hablaba de centralización, pues el país estaba bajo el régimen de un sistema federal.

Algunos de los hechos más notorios fueron, por un lado, la tendencia a concentrar tanto la tributación como la toma de decisiones sobre la orientación del gasto en el nivel nacional, con la consecuente pérdida de importancia de los gobiernos departamentales y municipales; y por el otro, la creación de un sistema cada vez más complejo de transferencias entre las instancias gubernamentales.(1)

Hacia 1886, el espíritu de "centralización política y descentralización administrativa" originario de Rafael Núñez, que inspiró la Constitución de ese año, buscó la consolidación del Estado colombiano y la superación de la secular desarticulación política, económica y social que habían caracterizado al país a lo largo de su reciente historia como república.

(1). Ver *Finanzas públicas regionales de Colombia, 1980-1987*. Joaquín Bernal, compilador. (1990).

En el plano tributario, ello se tradujo en la pérdida de autonomía de las regiones y localidades en esta materia, en otras palabras, en un debilitamiento de su capacidad de financiera. Entre tanto, la Constitución de 1886 definió que las asambleas y los concejos sólo podrían recaudar nuevos gravámenes cuando existiese una autorización expresa de la ley, y apenas podían modificarlos dentro de los estrechos márgenes definidos por la legislación nacional existente.

La tendencia centralista alcanzó su máximo punto en los albores del siglo XX, cuando fueron nacionalizadas varias de las principales rentas de las entidades seccionales, no obstante fueran derogadas posteriormente. (2)

En efecto, la ley 89 de 1909 devolvió a los departamentos las rentas de licores, degüello de ganado y de registro y anotaciones, al tiempo que la ley 10 del mismo año le transfirió el impuesto al consumo de tabaco.

En 1913 fue emitido el código del régimen político municipal, que creó varios gravámenes en favor de las regiones y localidades, y definió que el producto de éstos, así como sus bienes fiscales, serían de su propiedad. En 1929 se transfirió a los departamentos el impuesto a la cerveza.

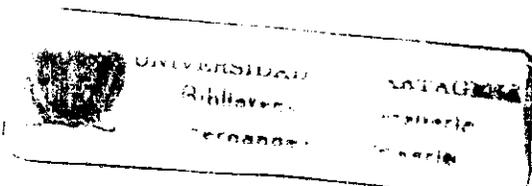
(2). Sobre este mismo tema puede ver: *El Gasto Público en Colombia..* Contraloría General de la República. *Revista Economía Colombiana.* Febrero-marzo, 1987.

Las normas expedidas durante este período pretendieron dotar a los organismos subnacionales de algunas fuentes de ingresos propios para cubrir las necesidades ordinarias de su administración (Bernal 1990). Se reafirmó el principio de sujeción a la legislación nacional, y el gobierno central conservó el control de la mayor parte de los impuestos, en particular de los más elásticos (en especial el IVA, sobre el comercio exterior y tributos sobre la renta).

En cuanto a los gastos, la tendencia es similar a la antes señalada. Hasta finales de los años 20, la responsabilidad de los departamentos y municipios en cuestiones administrativas, de gasto social y de infraestructura y fomento era significativa, a tal punto que el monto total de sus erogaciones era sólo ligeramente inferior a los de la nación. Los gobiernos subnacionales -departamentos y municipios- contaban, además, con gran autonomía para contraer créditos externos, que, incluso, fueron superiores a los contraídos por el gobierno nacional.

Sin embargo, los altos créditos otorgados a éstos gobiernos subnacionales y su incapacidad para cumplir con el servicio de la deuda externa, hizo que más tarde, en 1932, el país decretara la moratoria definitiva en los pagos a los acreedores extranjeros.

A raíz de lo sucedido con ésta importante fuente de financiamiento



territorial, los departamentos fueron relegados parcialmente de las obligaciones de financiar inversiones de infraestructura y de transporte, las cuales fueron en buena parte nacionalizadas en los años 30 y una parte significativa en obras puramente locales (acueducto, vivienda, construcción de escuelas y hospitales) pasaron a manos de entidades descentralizadas del orden nacional. En cuanto al gasto social, el gobierno nacional asumió en forma creciente su financiación.

El proceso anterior trajo consigo un gobierno nacional con las siguientes características (3):

- El gobierno nacional se consolida como el receptor de los mayores y más elásticos tributos.
- Asume una carga cada vez mayor de financiamiento de los gastos de otras entidades públicas.
- Para cubrir los faltantes de entidades públicas tuvo que crear un sistema de transferencias de recursos más compleja entre los organismos de la administración pública.

(3). Ver *Finanzas públicas regionales de Colombia, 1980-1987*. Joaquín Bernal, compilador. (1990).

En una primera etapa, que culmina a finales de los años 60, este apoyo tomó forma en el diseño de un sistema de transferencias que puede ser definido como de tipo discrecional, no sujeto a fórmulas de continuidad en el tiempo (transferencias ilimitadas), y no explícito, atado a finalidades específicas por parte del receptor (condicionales). Aunque dicho esquema tenía la virtud de dar libertad a la autoridad central respecto al uso y destino de los fondos, fue objeto de diversos y frecuentes críticas por parte del receptor.

Es en ésta década que aquel patrón comenzó a sufrir modificaciones importantes en la reforma constitucional de 1968 (Artículo 168). En este sentido, se estableció que la nación debería distribuir una proporción de sus ingresos ordinarios entre los departamentos, los territorios nacionales y el distrito especial de Bogotá, para el financiamiento de la salud y la educación, lo cual se conoce como Situado Fiscal.

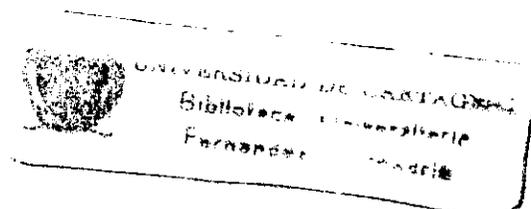
De otra parte, la ley 33 de 1968 creó la "cesión de impuestos a las ventas", por medio de la cual un porcentaje de este dinámico impuesto nacional será transferido a los municipios y a las cajas departamentales de previsión social. Posteriormente sufrió varias modificaciones, pero la más importante tuvo lugar en 1986, con la creación de la Ley 12 de ese año, que estipuló que el porcentaje que se debía transferir, que era del 30 por ciento en 1971, se incrementara gradualmente hasta llegar a ser el 50 por

ciento en 1992.

A partir de la década de los 70 predomina un nivel de transferencias de tipo no discrecional, a pesar de sus múltiples modificaciones. Hacia 1983, 1986 y 1991 se produjeron cambios muy importantes que aún prevalecen y que serán objetos de estudio posterior en este trabajo.

1.1. LA LEY 14 DE 1983

La ley 14 de 1983 simplificó el régimen de gravámenes departamentales de licores y cigarrillos y propendió por incrementar la elasticidad de su recaudo (especialmente en lo que respecta al primero, gracias a la provisiones que se hicieron para revisar periódicamente se base gravable, con miras a protegerla contra la inflación). Así mismo, la nación les cedió el producto del impuesto de timbre nacional sobre automóviles. En cuanto a la tributación municipal, reformó la estructura de los impuestos de industria y comercio y de avisos y tableros, con miras a hacerla más simple y uniforme. También estableció la forma en que se deben efectuar ajustes automáticos a la base (el avalúo catastral) de impuesto de la propiedad y la necesidad de hacer revisiones técnicas obligatorias sobre el uso económico de los predios, cada cierto tiempo.



1.2. LA LEY 12 DE 1986

La ley 12 de 1986 decretó un incremento progresivo de las localidades en la cesión del IVA, desde el 30 por ciento que prevalecía en aquel año hasta el 50 por ciento en 1992. Los propósitos del esquema de transferencia establecido en la ley 12 de 1986 eran:(4).

-Elevar la capacidad fiscal de todos los municipios del país, en particular aquellos con población inferior a 100 mil habitantes. La ley planteó un claro efecto redistributivo en favor de los municipios menores al ordenar que la mayor proporción del incremento en las transferencias se dirigiera a este grupo de localidades.

-Aumentar la provisión de bienes y servicios públicos locales, en especial lo relativo a infraestructura física requerida por los municipios.

Para este propósito determinó que a partir del año de 1987 el incremento en los recursos debería destinarse a inversión en un amplio conjunto de sectores determinados de manera explícita dentro del texto de la ley. Dentro de estos límites, los municipios podían definir la composición y el monto de las inversiones destinadas a proveer los bienes y servicios cuya

(4). Ley 12 de 1986

responsabilidad recayera en las instancias estatales y que fueran consideradas prioritarios para su población.

-Aumentar el esfuerzo fiscal local, para lo cual la ley determinó que en la fórmula de distribución se considerara un factor de esfuerzo basado en el comportamiento del recaudo del impuesto predial.

De este modo, se aspiraba a premiar a aquellos municipios cuya tarifa efectiva de recaudo del impuesto predial fuera superior a la tarifa efectiva del conjunto de municipios (Bernal 1990).

La ley no contempló criterio alguno de pobreza como factor a considerar para que la distribución de los recursos entre los municipios respondiera en alguna medida a la diversidad de requerimientos que caracteriza a los municipios colombianos. La única exigencia establecida fue en términos de racionalización del gasto, al determinar que debería prepararse un plan de inversiones para justificar el uso de los recursos, lo cual se normatizó en el decreto 77 de 1987 reglamentario de la ley.

De acuerdo con la clasificación que establece la teoría fiscal, basándose en características de las transferencias, la ordenada por la ley 12 de 1986 era, por tanto, automática sin contrapartida, basada principalmente en un criterio poblacional para su distribución y condicionada, aunque debe

señalarse que tal condicionalidad tenía un alcance parcial. Una cuarta parte de las transferencias era de libre asignación entre gastos de funcionamiento y de inversión, y la otra parte de obligatoria destinación a inversión, aunque el municipio bien podía elegir los proyectos y programas en los cuales invertir, dentro del conjunto relativamente amplio de bienes y servicios que la ley estableció.

1.3. CONSTITUCION POLITICA DE 1991

Uno de los aspectos más novedosos de la Constitución de 1991 consistió en elevar a la condición de canon constitucional los principios de descentralización política y fiscal que subyacían en las reformas del período 1983-1986. Concretamente, estableció que “las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses”.

De otra parte, los artículos 356 y 357 de la carta redefinieron la distribución de recursos y de competencias entre los diferentes órdenes de la administración pública. Los municipios se convierten en ejes centrales de la vida política del país y se ratifican las funciones estratégicas que le había asignado la ley 12 de 1986 en materia de provisión de bienes públicos locales, en particular educación primaria y secundaria (incluyendo las inversiones en infraestructura y mantenimiento), salud primaria y saneamiento ambiental, vivienda y desarrollo humano,

acueductos y alcantarillados, desarrollo social, cultural e institucional y apoyo a los grupos más pobres de la población.

Los departamentos, por su parte, tienen como principal función complementar y coordinar la acción municipal y asesorarles técnicamente. Además, asumen el manejo de los Fondos Educativo Regionales y los Servicios Seccionales de Salud, así como del servicio de salud de segundo y tercer nivel (especializados).(5)

Para su funcionamiento, se eleva el porcentaje por distribuir del Situado Fiscal a los departamentos y distritos del 13 por ciento en 1993 al 19 por ciento en 1999. De lo asignado, deberá orientarse al menos el 60 por ciento para educación y el 15 por ciento a salud.

La fórmula de distribución entre regiones es la siguiente: 15 por ciento por partes iguales en cada uno, 45 por ciento en proporción a los usuarios actuales de los servicios de educación y salud por cada ente territorial, 15 por ciento en función de los usuarios potenciales por atender, el 15 por ciento de acuerdo con el esfuerzo fiscal de cada región y el 10 por ciento de acuerdo con la eficiencia administrativa de cada territorio.

(5). *Cómo va la descentralización. Revista Planeación&Desarrollo*. DNP. Marzo 1995.

En lo que concierne a las transferencias a los municipios, se cambia la cesión del IVA por una “transferencia para sectores sociales”, que toma como base el total de los ingresos corrientes de la nación y que elevará del 14 por ciento de estos últimos en 1993 hasta el 22 por ciento a partir del año 2001. Al menos el 70 por ciento de estos recursos deberán orientarse a educación, salud, vivienda de interés social y agua potable y saneamiento básico. El 30 por ciento restante será de libre asignación por parte de las localidades.

Los criterios para la distribución de las transferencias entre municipios son: 40 por ciento en relación con el número de habitantes con necesidades sociales insatisfechas (NI); el 20 por ciento en proporción al grado de pobreza de cada municipio respecto al promedio nacional, el 22 por ciento según la proporción de la población del municipio dentro del total del país, el siete por ciento según eficiencia administrativa y el cuatro por ciento restante en proporción con el progreso demostrado en calidad de vida de la población de cada localidad.

Las transferencias a los municipios dispuestas por la Constitución de 1991 y reglamentada por la Ley 60 de 1993, aparte de la inclusión de los factores de pobreza (NI) de los municipios en reemplazo de la población como criterios de distribución, mantiene las mismas características que tenía la Ley 12 de 1986: automática, sin contrapartida y condicionada.

El grado de condicionalidad, sin embargo, es muy superior al que se presentaba con el esquema anterior. Igual que antes, parte de las transferencias es de libre asignación por el municipio para gastos de funcionamiento y la otra parte debe destinarla a inversión dentro de los bienes y servicios determinados por la ley. No obstante, la parte correspondiente a libre asignación se irá reduciendo gradualmente hasta desaparecer en 1998.

Salvo las excepciones autorizadas por las oficinas de planeación departamental, que se otorgarán únicamente cuando el municipio demuestre que sus recursos propios no alcanzan para cubrir sus gastos de funcionamiento.

1.4. LA LEY 60 DE 1993

La ley 60 reglamentó los criterios de distribución y otorgó un mayor peso a factores de pobreza tanto en términos absolutos como relativos, los cuales determinan el 60 por ciento del total de las transferencias, dejando un 22 por ciento para el factor poblacional y un 18 por ciento, dividido por partes iguales, entre eficiencia administrativa, eficiencia fiscal y progreso en calidad de vida. La nueva fórmula se aplicará plenamente a partir de 1998, por cuanto la ley fijó un período de transición con el objetivo de garantizar que los municipios continuaran recibiendo en



términos reales, por lo menos el mismo valor que en 1992.

Así, se espera que las entidades territoriales participen en el año 2005 con el 25 por ciento de los ingresos corrientes de la nación, un avance significativo en términos de los traslados originados en la Ley 12 de 1986.

Con la Ley 60 se establecieron transferencias con destinación específica, “amarradas” y sin contraprestación por parte de los municipios. Así, un 30 por ciento de participación municipal se canalizó hacia la educación, entendiéndose como tal la infraestructura, dotación de material educativo, pago de personal docente y aportes a la seguridad social de los docentes.(6).

Igualmente, se destinó hacia el sector de la salud el 25 por ciento de los recursos transferidos por la nación.

Las áreas de infraestructura, pago de personal técnico y profesional, pago de subsidios, dotación y mantenimiento de la infraestructura hospitalaria, financiación del régimen subsidiado de seguridad social, promoción de salud, así como control y vigilancia del saneamiento ambiental, recibirían,

(6). Kure Ileana. *Descentralización: retos para su consolidación*. Revista *Planeación&Desarrollo*. DNP. Marzo de 1995.

de acuerdo con las disposiciones de la Ley 60, recursos transferidos por la nación.

A través de dicha ley, las entidades territoriales se beneficiarán de una participación de 20 por ciento con dineros que deben destinarse hacia el sector de agua potable (diseños y estudios, infraestructura, operación de servicios de acueducto, alcantarillado y saneamiento básico), educación física, recreación y deporte (5 por ciento de la participación municipal) y vivienda (20 por ciento para subsidio para población pobre, materia agraria, grupos de población vulnerable, justicia, protección, cultura, prevención y atención de desastres, entre otros).

2. CASOS MUNICIPALES.

2.1. CARTAGENA D. T. y C.

Patrimonio Histórico y Cultural, Distrito Turístico y Capital, ubicada entre las coordenadas geográficas 10 grados y 36 minutos de latitud norte, y 75 grados y 33 minutos de latitud oeste, Cartagena de Indias fue fundada en 1.533 y erigido municipio en 1830. Con 616 kilómetros cuadrados de extensión y a tres metros de altura sobre el nivel del mar, albergaba a 528.021 personas en 1985, cifra que se incrementó en un 24.36 por ciento en 1.993, al registrarse una población total de 656.632 habitantes. Cuenta con 33.202 viviendas, un 56 por ciento de las cuales se sitúa en la zona rural del municipio. La capital del departamento de Bolívar cuenta con 12 corregimientos en la actualidad.

La cobertura de servicios públicos en Cartagena dista de la deseada por una ciudad de sus condiciones productivas. Sólo el 59 por ciento del total de su población dispone de acueducto, únicamente el 40 por ciento de sus habitantes tiene acceso al servicio de alcantarillado, evidenciando un elevado nivel de necesidades básicas insatisfechas de sus habitantes. Afirmación esta que cobra alarma en los barrios subnormales, como los más de 200 mil habitantes en pobreza absoluta de su zona suroriental, en donde conviven elevados niveles de hacinamiento y miseria.

El 47 por ciento de la población en edad escolar de Cartagena --98.540-- cursa niveles de Básica Primaria, en 279 establecimientos. El 33.81 por ciento 69.094 estudiantes-- cursan niveles de Básica en 108 planteles del distrito, al tiempo que el 9.81 por ciento --unos 20.051 alumnos-- se encuentran en cursos de educación preescolar. El 9.68 por ciento restante se halla en educación media vocacional.

El Distrito Turístico y Cultural cuenta, además, con 15 hospitales más de medio centenar de puestos de salud y un promedio de 115.858 consultas médicas anuales y 1.171 odontológicas. Las redes para servicios públicos llegan hasta el 90.1 por ciento --591.625 habitantes-- de su población.

Su economía se basa en el cuadrángulo industria-turismo-comercio-puerto, generando un volumen importante de empleo y valor agregado. Por ejemplo, la producción del sector de Mamonal representa el 5 por ciento del PIB industrial del país y presenta un sesgo exportador significativo: el 15 por ciento de las exportaciones industriales del país lo genera la industria petroquímica y manufacturera de Mamonal.

2.2. SAN JUAN NEPOMUCENO

Con 31.245 habitantes en 1993 --un 3.39 por ciento más que en el censo de 1985-- y ubicado entre los 9 grados 57 minutos latitud norte y los 75 grados y 50 minutos longitud oeste, el municipio de San Juan Nepomuceno, ubicado en la subregión de los Montes de María, fue fundado en 1778 e instituido como tal dos años después. Esta localidad se asienta sobre 651 kilómetros cuadrados de área y, a una altura de 166 metros sobre el nivel de mar, se encuentra distante de Cartagena 95 kilómetros.

En 1995 se registraron en San Juan Nepomuceno 5.086 viviendas, el 58.23 por ciento --unas 2.962-- en el casco urbano y el restante 41.77 en la zona rural. En ese mismo año la cantidad de viviendas consideradas como subnormales (sin condiciones físicas y sanitarias aceptables) llegó al 36 por ciento.

Aunque la tasa es alta para una población con uno de los índices más altos de cobertura de acueducto --73 por ciento en zona urbana y 21 por ciento en rural--, y de alcantarillado --con una cobertura del 15 por ciento es el único municipio de la zona en ofrecer el servicio--, en materia de vivienda subnormal es uno de los más bajos de la subregión conformada por los municipios de Córdoba, El Carmen de Bolívar, El Guamo,

Maríalabaja, San Jacinto y Zambrano.

San Juan Nepomuceno cuenta con una población estudiantil de 8.044 personas. La mayor parte de ella está concentrada en el segmento de básica primaria, con 4.450 --el 55.3 por ciento. Le siguen básica secundaria con 1.901 (23.6 por ciento), preescolar con 1.066 niños (13.2 por ciento) y media vocacional con 627 estudiantes (el 7.9 por ciento). Presenta, además, un déficit del 8.3 por ciento de aulas, 14 por ciento de unidades sanitarias y le hace falta un laboratorio adicional a los tres existentes hasta el momento. También carece de bibliotecas y pupitres: tiene 22 de las primeras, pero le hacen falta 14 más, cuenta con 3.616 escritorios, sin embargo se necesitan otros 563.

En materia de salud, el municipio dispone de tres centros de salud y dos puestos de salud, su población consulta 6.966 veces mensuales al médico y 186 al odontólogo.

Al igual que Santa Rosa de Lima, San Juan Nepomuceno basa su economía de las actividades agropecuarias. Después de las 55.061 cabezas de ganado de Maríalabaja, el registro de este municipio es la segunda más alta de la subregión, con 42.864 bovinos. Produce en el segundo semestre del año 90.363 litros de leche y en total dedica 36.680 hectáreas a pastos para animales. De igual manera, comercializó el año pasado 11.690 unidades,

la cifra más alta de la zona.

En el campo agrícola, San Juan dedica 3.384 hectáreas a cultivar maíz tradicional (1.280 has), yuca (309), cítricos (450), ñame (1.050), mango (25), ají dulce (150) y aguacate (120 hectáreas).

No obstante sus similares características agropecuarias con Santa Rosa de Lima, San Juan Nepomuceno difiere en el campo agrícola, especialmente por su diversidad de cultivos y la naturaleza de su explotación. En efecto, mientras todos los cultivos del municipio norteño son de explotación campesina, en San Juan coexisten el primer tipo de cultivo con la economía empresarial, con carácter de negocio y rentabilidad en amplia escala, especialmente en cultivos como el ñame y los cítricos.

2.3. SANTA ROSA DE LIMA

Este municipio del norte de Bolívar fue fundado en 1772 y erigido como municipio en 1984. Tiene 154 kilómetros cuadrados de extensión, está a 32 metros sobre el nivel de mar y separada del distrito de Cartagena por 24 kilómetros. Está ubicado entre las coordenadas geográficas 10 grados, 07 minutos de latitud norte, y 75 grados 22 minutos de latitud oeste. Tiene a su cargo 14 veredas. Según el censo de 1993, cuenta con 10.842 habitantes alojados en 1.780 viviendas, de las cuales el 82.9 por ciento

--1.476 de ellas-- se encuentran en el casco urbano y el resto en zona rural. Con respecto del censo de 1985, la población del municipio creció a una tasa intercensal del 19.47 por ciento, lo que indica un incremento anual de 2.25 puntos.

Santa Rosa de Lima presenta una deficiencia en la cobertura de acueducto del 66 por ciento y del 100 por ciento en alcantarillado. Su población escolar es de 2.680 estudiantes, repartidos en preescolar (7.31 por ciento), primaria (58.47), secundaria (29.14 por ciento) y media vocacional (5.08 por ciento). Tiene 34 establecimientos educativos para todos los niveles que están atendidos por 92 docentes, cuenta con un déficit de 9 aulas de 43 existentes, y sus concentraciones educativas presentan un faltante de 40 sanitarios frente a 27 con que cuentan actualmente. Aún más, registra varios déficit: uno de 472 pupitres --el 66 por ciento-- de 714 disponibles y otro de una biblioteca.

La economía de Santa Rosa de Lima se basa en las actividades del sector primario, la agricultura y ganadería. Registró en 1995 una producción bovina de 14.144 cabezas de ganado, de mediano tamaño sin se compara con los otros municipios de la subregión del Litoral, integrada además por Cartagena, Calamar, Arjona, Mahates, Clemencia, Santa Catalina, San Cristóbal, San Estanislao de Kostka, Turbaco, Soplaviento y Turbana.

Santa Rosa presenta una producción semestral de leche de 17.535 litros, comercializa 1.588 bovinos mensuales y dedica para pastos un área de 7.363 hectáreas.

En cuanto a su sector agrícola, este municipio cultivó en 1995 unas 269 hectáreas a productos como el maíz tradicional (89 has), yuca (38), guayaba (60) y mango (82), en su gran mayoría, por la extensión, cultivos de economía campesina, caracterizados por su destinación a la subsistencia.

3. INGRESOS CORRIENTES MUNICIPALES

En la década de los ochenta y principios del 90, el orden municipal se destaca por ser uno de los mas dinámicos de todos los estamentos del sector público colombiano, lo cual ha hecho que su participación relativa en las principales variables fiscales señale una tendencia sostenida al alza. Ello se explica muy particularmente por el fortalecimiento de sus empresas de servicios públicos, las cuales cumplen un papel estratégico en la organización del Estado colombiano, como proveedoras de servicios a las comunidades locales.

Así mismo, la evidente recuperación de los ingresos tributarios de sus gobiernos municipales (en relación con su tendencia histórica) y los mecanismos de apoyo a sus finanzas definidos por la ley 12 de 1986, le ha dado un gran impulso a sus recursos corrientes, en especial en los años más recientes. Es previsible además, que estas tendencias sean reforzadas en los próximos años, a medida que se vaya cumpliendo lo dispuesto en las normas sobre descentralización fiscal y administrativa.

En el caso de Cartagena, el incremento de los ingresos tributarios y, por tanto, su peso en los ingresos corrientes del municipio, fue altamente significativo en el periodo en estudio: de recaudar 759.9 millones de pesos

en 1987 por concepto de tributos --el 50.8 por ciento de sus ingresos corrientes de ese año--, en 1994 las rentas impositivas saltaron a 19.331 millones de pesos, conservando una participación superior al 50 por ciento (de 50.19), significativa si se tiene en cuenta la mayor importancia cobrada por las transferencias en las finanzas públicas locales.

Igual sucedió con Santa Rosa de Lima, que de 1.2 millones de pesos de ingresos tributarios en 1987 saltó a 33.5 millones en 1994, y en San Juan Nepomuceno, donde ese mismo rubro aumentó de 8.3 a 35.8 millones de pesos.

Entre las fuentes de recursos de la esfera nacional se destacan, por su importancia en todo el país, los ingresos no tributarios de las empresas de servicios públicos, los cuales explican cerca del 40 por ciento del total de ingresos del consolidado municipal. Alrededor del 90 por ciento de estos se originan en las empresas de las tres ciudades más grandes del país (Bogotá, Medellín y Cali), lo cual es una muestra de las enormes diferencias regionales que se reportan a este nivel de la administración pública.

Los recaudos tributarios, por su parte, responden en ese mismo nivel nacional por un poco más del 25 por ciento de ingresos municipales y han constituido, tradicionalmente, la principal fuente de financiamiento de los

gobiernos centrales de este orden. Cabe destacar que su crecimiento real a lo largo de esta década ha sido del 7 por ciento anual, muy superior al del PIB, lo cual contrasta con lo ocurrido en el pasado.

Finalmente, los ingresos por transferencia explican otro 25 por ciento del total municipal, destacándose el hecho que constituye el rubro más dinámico de los ingresos, especialmente en 1986 y 1987, tendencia que se mantiene hasta 1992.

Los municipios diferentes a las cabeceras de departamentos son los que muestran un más alto "índice de dependencia", es decir, son aquellos cuya supervivencia financiera depende más críticamente de las donaciones fiscales de la nación o de los departamentos, ante la estrechez de los recursos propios y su reducida base tributaria.

Dicho indicador alcanza un valor del 50 por ciento o más para el conjunto del "resto de municipios", pero es usual que llegue a ser incluso mayores al 90 por ciento, como en el caso de Bolívar, en ciertas localidades aisladas del proceso económico global del país.

Como se verá enseguida, este mayor "índice de dependencia" se presenta en los municipios de San Juan Nepomuceno y, sobre todo, en Santa Rosa, mientras que el mayor peso de la economía cartagenera sobre la actividad

productiva departamental robustece el fisco Distrital en favor de una menor subordinación financiera de las transferencias.

Desde este punto de vista, cabe anotar que en los tres municipios en estudio no es significativa la participación de los ingresos no tributarios dentro del total de ingresos corrientes. En el mejor de los casos (San Juan Nepomuceno), no alcanza a superar niveles del 5 por ciento. (Ver cuadro #3)

En cambio, los ingresos tributarios constituyen el rubro más importante dentro de los ingresos corrientes de las entidades territoriales: en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena, representaron el 51 por ciento en 1987 y el 50.19 por ciento ocho años más tarde, en 1994. (Ver cuadro #1). Este desempeño se sustenta, en su caso, en la diversidad de recaudos tributarios que a su vez se deriva de la elevada concentración de las actividades comercial, industrial y de servicios -según el estudio *Mercado de Trabajo de Cartagena y su Área de Influencia* (7), más del 75 por ciento del valor agregado del departamento lo produce el distrito capital-, aunque dichos ingresos no lleguen a ser importantes para las finanzas de los otros municipios caso. (8)

(7) "El mercado laboral de Cartagena y su área de influencia". Rodríguez E. Gerardo, Quejada Pérez Raúl y Quezada I. Víctor. Facultad de Ciencias Económicas U de C- OIT. 1996.

(8). He aquí un dato revelador: según la Cámara de Comercio de Cartagena, en el periodo 1990-1994 se crearon 4.462 nuevas empresas en esta ciudad, que pasaron a robustecer la base tributaria del Distrito, generando mayores fuente de ingresos por este concepto.

En cambio, para San Juan Nepomuceno y Santa Rosa de Lima, la mayor fuente de ingresos son, rotundamente, en el periodo de estudio, las transferencias. En el municipio de San Juan ascienden del 85.39 por ciento en 1987 al 96.40 por ciento en 1994, al tiempo que en Santa Rosa su participación pasa del 95.13 por ciento del total de ingresos en 1987 al 89.88 por ciento en 1994, argumento que reafirma el elevado índice de dependencia (9) de los municipios distintos de la capital del departamento en el sistema nacional de transferencias (Ver cuadros #3 y 5).

(9). Aquí se demuestra la amplia divergencia de los casos municipales de Bolívar frente al promedio nacional del 50 por ciento para el conjunto de municipios y se comprueba otra vez la alta dependencia de las transferencias de las localidades distintas de la capital departamental.

3.1 INGRESOS TRIBUTARIOS

Estos se definen como “contribuciones obligatorias al Fisco”, no recuperables y sin contaprestación directa para el contribuyente. Aunque de acuerdo con la Constitución Nacional todos los impuestos son nacionales, la ley “cede”(10) algunos de ellos en favor de los gobiernos departamentales y municipales y de algunas entidades descentralizadas, con miras a financiar parte de sus gastos.

Si bien desde comienzos de la década del 90 se observa en Cartagena una aceleración del recaudo respecto a lo reportado en la década anterior --en el periodo 87-90 los ingresos tributarios pasaron de 759.9 a 2.564.3 millones de pesos, en el lapso 91-94 se treparon aún más, de 3.856.5 millones a 19.331.7 millones--, ella se presenta básicamente con el impuesto de industria y comercio, que se convierte en la fuente más dinámica de ingresos durante el periodo analizado. (Ver cuadro #1).

(10). Ver *Finanzas públicas regionales de Colombia, 1980-1987*. Joaquín Bernal, compilador. (1990).

(11). Sin embargo, el crecimiento de las rentas tributarias de Cartagena no se vio reflejado en el incremento de su participación sobre la totalidad de los ingresos corrientes. En el caso del Distrito Turístico y Cultural, la participación se mantuvo en un 50 por ciento en los ocho años de estudio, explicado en buena parte por la importancia adquirida por las transferencias --como ingreso permanente-- y la relativa amplitud de sus recursos propios por una base tributaria más amplia que las de San Juan y Santa Rosa. (Ver cuadro #5).

En efecto, en el Distrito Turístico y Cultural éste gravamen constituye el 78.32 por ciento del total de los recaudos tributarios en 1987, y el 46.74 por ciento de los mismos en 1994, manteniéndose como una fuente importante de recursos, aún cuando las transferencias hayan aumentado a un ritmo sorprendente del 216 por ciento, en promedio, cada año, en el periodo analizado. (Ver cuadro #1)

Pero en el municipio de San Juan este impuesto pasa de representar el 45.78 por ciento en 1987 al 47.20 por ciento en 1994, presentando una tendencia creciente, contraria a la participación de estos ingresos en la capital del departamento.

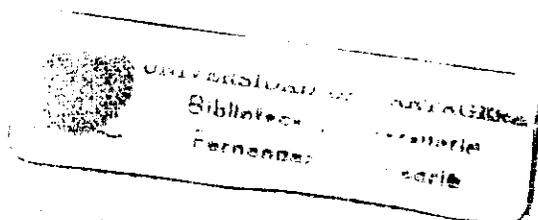
En el caso de Santa Rosa, el impuesto de industria y comercio pierde importancia en el periodo de análisis, aún más que en el Distrito Turístico y Cultural. Este tributo -que constituía el 41.66 por ciento en 1987- pasa a contribuir sólo con el 5.67 por ciento en 1994, al tiempo que cobra importancia el impuesto predial y complementarios, que a pesar de que sólo comienza a recaudarse en 1988, llega a constituir el 90.15 por ciento del total de recaudos tributarios del municipio. (Ver cuadros #3 y 5).

3.1.1 INDUSTRIA Y COMERCIO

Aunque este impuesto encuentra sus raíces históricas más remotas en las “patentes de funcionamiento de los establecimientos industriales, comerciales y similares”, que existieron al comienzo de la época de independencia, sólo fue entregado a las localidades en 1913. Dado que tales normas no precisaron con claridad ni las bases gravables ni sus tarifas, como tampoco las actividades sujetas al tributo, los municipios contaron con una amplia discrecionalidad para regular este tributo a su acomodo.

Ello dio lugar a confusión en cuanto a su racionalidad económica y a su administración. Es así como a comienzos de los años 80 existía una amplia gama de bases gravables utilizadas para los diversos municipios, tales como los ingresos brutos, las ventas, el patrimonio, la fuerza motriz instalada, el arriendo, el área de los locales, su ubicación dentro de la localidad y otros. También había una amplia dispersión en lo que respecta a las categorías o clasificaciones de los establecimientos, de forma que a finales de los años 70, cierta ciudad contaba con más de 250 categorías, mientras que otras sólo con alrededor de nueve. (Bernal 1990).

Por lo anterior, algunos analistas habían criticado diversos defectos técnicos en el diseño de este gravamen. Sin embargo, la libertad en su



manejo se constituyó para las localidades en su principal atractivo y, gracias a ello, desde mediados de los años 70 se constituyó en el más productivo y dinámico de los ingresos municipales, paralelo al período de deterioro del impuesto predial.

La ley 14 de 1983, acogiendo en gran parte las recomendaciones de estudios anteriores, pretendió corregir las fallas que existían en el diseño y administración de este gravamen. Para tal efecto, extendió a todo el país la base de ventas brutas que ya se venían utilizando en ciudades como Bogotá, Medellín y Cali, e incorporó la casi totalidad de servicios al campo de tributación. Limitó, así mismo, las escalas de tarifas, imponiéndoles un límite superior del 7 por mil para las actividades industriales y del 10 por mil para las comerciales y de servicio.

En los casos de municipalidades, que sobrepasan muchos límites antes de la aprobación de la norma, como ocurría en Medellín y otras, se permitió que las mantuviesen sin poder incrementarlas en un futuro. También limitó las excepciones nacionales, restringidas casi únicamente a las actividades primarias, de interés social y otras, pero aclaró que en adelante la industria podía ser sometida al pago de gravámenes.

Otro aspecto interesante de la reforma del 83 (y del que se esperaba un alto rendimiento fiscal), fue robustecer el impuesto sobre las actividades

financieras, a las que anteriormente sólo se les cobraban cargos fijos. En adelante, la base gravable se definió como los ingresos operacionales y se fijaron tasas únicas para todo el país (del 4 por mil en 1984 y del 5 por mil en 1985 en adelante, excepto para las Corporaciones de Ahorro y Vivienda para las cuales sería del 3 por mil) a fin de evitar desplazamientos contables hacia aquellas ciudades con menores gravámenes.

Pero es evidente, después de analizar las estadísticas, que ha disminuído ostensiblemente la participación de este impuesto dentro del total de los ingresos tributarios, al menos en el caso de los tres municipios en estudio.

En Cartagena, la capital del departamento, aunque se observa un comportamiento ascendente, pero irregular en el recaudo del impuesto de industria y comercio, su participación dentro del total disminuye, pasando de representar el 78.32 por ciento en 1987 a contribuir con el 46.74 por ciento en 1994.

Ello se explica por la creciente diversidad en el recaudo de otros tributos y por la importancia que poco a poco han ido ganando otros gravámenes a la propiedad, como el impuesto de Valorización y el impuesto Predial y Complementarios. (Ver cuadro # 1)

En los municipios de San Juan Nepomuceno y Santa Rosa de Lima, el recaudo presenta un crecimiento irregular, lo cual refleja la debilidad de mantener una fuente de financiación tributaria permanente y equilibrada.

Aunque en el caso de San Juan puede calificarse como ascendente, a pesar de que se observa una caída al 6.66 por ciento entre 1991 y 1992, en Santa Rosa esta irregularidad se manifiesta en constantes ascensos y descensos de sus recaudos, al pasar de un crecimiento del 200 por ciento en periodo 90-91, al -11,11 por ciento en el periodo 91-92 (Ver cuadros # 4 y 6), lo cual ayuda a profundizar la dependencia de otros ingresos de mayor regularidad, como el de las transferencias.

3.1.2. IMPUESTO PREDIAL

El impuesto predial es un tributo directo que recae sobre la propiedad raíz y que históricamente ha constituido una de las principales fuentes de ingreso municipal, no solamente en Colombia, sino también en muchos otros países desarrollados y en vía de desarrollo. Por sus características muy especiales, se le ha calificado como un gravamen atractivo en términos de equidad, progresividad y asignación de recursos.

El impuesto predial tiene antecedentes como renta municipal en la ley 20 de 1908 y su diseño es perfeccionado por las leyes 88 de 1910, 4ª de 1913,

34 de 1920 y 94 de 1931. Su base gravable son los avalúos catastrales (sobre el valor bruto de la propiedad, sin considerar los pasivos que la afectan), que desde tiempos atrás son determinados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, para casi todo el país, con excepción del departamento de Antioquia y los municipios de Medellín, Cali y Bogotá Distrito Especial, que administran su propio catastro.

El comportamiento de este recaudo a nivel municipal (Cartagena, San Juan Nepomuceno y Santa Rosa) muestra inestabilidad en el comportamiento de dichos ingresos.

En el Distrito, este impuesto presenta un crecimiento negativo -54.28 por ciento de 1987 a 1988, pero se recupera considerablemente, con 2.146.25 por ciento en el período de 1988 a 1989, y 926.12 por ciento de 1992 a 1993.

Sentido contrario sucede en el municipio de San Juan Nepomuceno para el período de 1987 a 1991, ya que muestra ascensos tan importantes como en el período de 1990 a 1991 con un crecimiento de 249.15 por ciento, y a partir de 1992 a 1994 sus descensos son evidentes, como en el caso del período de 1993 a 1994 con -22.72 por ciento.

Para el caso de Santa Rosa, este impuesto empieza a recaudarse a partir de

1988 con un crecimiento de 31.58 a 1989. Hacia 1992-1993 se presenta el ascenso más significativo 164.75 por ciento mostrando en los demás períodos descensos y aumentos no muy relevantes.

3.1.3 VALORIZACION

Fue creado en 1921, como gravamen directo aplicable a las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de obras de interés público de diverso género. A través del tiempo, se ha autorizado su cobro tanto por parte de los municipios como de los departamentos, la Nación y entidades descentralizadas del orden nacional como CAR, CVC e INCORA.

Este impuesto grava el mayor valor de los predios que resulta de la ejecución de tales obras, lo cual responde a la aplicación de un sano “principio de beneficio” en materia tributaria. El monto máximo global de la contribución tiene como tope el costo de la obra. En la práctica, no se acude a una fórmula exacta, sino dependiente de las características de la obra, se tiene en cuentas aspectos tales como el tamaño del lote, y las condiciones socioeconómicas de los barrios afectados. Los propietarios de los predios afectados suelen tener representaciones en las “juntas de valorización” que determina dicho procedimiento.

Este impuesto, para el caso de los municipios en estudio, sólo se muestra

en el distrito de Cartagena (12) a partir de 1988 con un crecimiento de 8.825 por ciento a 1989, y continuando con ascensos irregulares hasta el período de 1993-1994 donde muestra un crecimiento negativo de 14.25. Pese al incremento registrado, el impuesto de valorización sólo representó el 6.5 por ciento (Ver Cuadro # 7) del total de ingresos tributarios, por lo que su posible impacto en el análisis es reducido.

3.1.4 IMPUESTO DE CIRCULACION Y TRANSITO

Tiene sus orígenes en la ley 97 de 1913 y se conoce también con los nombres de matrículas, placas y rodamientos. En el pasado, como ocurrió con otro de los gravámenes antes citados, hubo una proliferación de bases (tales como el modelo, peso, número de puestos, valor etc.) y de combinación de ellas, así como de tarifas diferenciales entre localidades. Este último había dado lugar a diversas formas de competencia entre municipios vecinos, lo cual inducía a muchos contribuyentes a matricular sus vehículos en lugares diferentes a los de circulación habitual.

(12). Como se puede observar en los Cuadros 3 y 5, el impuesto de valorización en el período de estudio no suman en los ingresos tributarios de los municipios de San Juan Nepomuceno y Santa Rosa de Lima. Por tal razón no se incluyen en el análisis de este ítem.

La reforma de 1983 también se refirió a este gravamen, fijando una base única para todo el país (el valor comercial del vehículo, según lo determine el Instituto Nacional del Transporte-INTRA-, que era la misma que venían utilizando municipios como Bogotá y Bucaramanga, en sus esfuerzos por tecnificarlo en años anteriores) y una tarifa homogénea en todas las localidades, del 2 por mil, con miras a evitar el tipo de competencia a la que se acaba hacer referencia. Esto en cuanto a los vehículos particulares. En el caso de los de servicio público y oficial (un poco menos de la cuarta parte del parque automotor), se dejó en libertad a los municipios para la fijación de los gravámenes.

El comportamiento de este impuesto en el municipio de Cartagena es positivo, pues las estadísticas muestran un continuo ascenso durante los ocho años de estudio y un crecimiento más acelerado en los cinco últimos. El más alto se presenta en el período de 1990 a 1991 con un 473.57 por ciento, convirtiéndose en unos de los recaudos de mayor crecimiento por una mayor afluencia de vehículos en el Distrito Turístico y Cultural.

Por el lado del municipio de San Juan Nepomuceno, igualmente muestra un crecimiento acelerado, mostrando el mayor ascenso en el período de 1992-1993, con un crecimiento del 83.36 por ciento. (Ver Cuadro 3)

En el municipio de Santa Rosa no se recaudó este impuesto debido a que el

parque automotor es muy pequeño y como base gravable no es significativo.

3.1.5 OTROS IMPUESTOS

Aunque de poca importancia en términos de recaudo, otros tributos de las localidades son el de espectáculos públicos, juegos permitidos, delineación urbana, utilización de vías, degüello de ganado, parques y arborización, etc. El último es cobrado en algunos departamentos junto con el predial y clasificado estadísticamente como parte de este.

Para el caso de los municipios en estudio podemos notar que según las estadísticas muestran en términos generales un comportamiento irregular incluso con descensos significativos, tal es el caso del municipio de San Juan Nepomuceno que muestra resultados negativos en los cuatro últimos años: del 1991 a 1992 decrece un -16.80 por ciento, de 1992 a 1993 -19.26 por ciento, y de 1993 a 1994 un -21.60 por ciento.

Cartagena muestra durante los ocho años de análisis fluctuaciones permanentes y sólo en los dos últimos años se puede observar aumentos importantes como en el período de 1992-1993 de 313.52 por ciento, y 92.76 por ciento de 1993 a 1994. En el caso del municipio de Santa Rosa, el comportamiento es muy similar y su ascenso más significativo lo

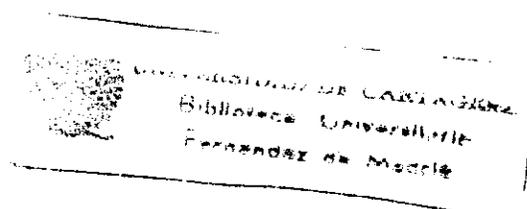
muestra en el periodo de 1989-1990 con un 315.79 por ciento.

3.2. INGRESOS NO TRIBUTARIOS

Esta categoría comprende una amplia gama de importantes fuentes de recursos tales como la venta de bienes y servicios, las rentas contractuales, las multas y sanciones que no correspondan al incumplimientos de obligaciones tributarias, y otro tipo de ingresos corrientes no definidos dentro de las categorías de gravámenes o transferencias.

En los tres municipios casos este rubro no es de marcada influencia dentro de los ingresos corrientes --fenómeno que sí llega a hacerse evidente en las finanzas de otros municipios capitales--, ya que su participación en los recaudos del Distrito Turístico sólo fue del 3.49 por ciento en 1987, nivel que sólo observa un modesto ascenso hasta un 17 por ciento en 1994. Su crecimiento en Santa Rosa de Lima es aún mas discreto, del 0.97 por ciento en 1987, y sólo llega a superar el 4 por ciento en 1994.

En el municipio de San Juan su crecimiento es muy inestable: de niveles del 4.98 por ciento en 1987, pasó al 3.74 por ciento en 1990, creciendo al 37.5 por ciento en 1993, para descender luego al 1.53 por ciento en 1994.



3.2.1. INGRESOS DE LA PROPIEDAD

Aquí se incluyen todos los ingresos provenientes de las rentas de las propiedades, empresas, activos financieros, o activos intangibles y los superávit de operación de empresas adscritas.

A nivel territorial y local las partidas más importantes se refieren a los arrendamientos, ejidos, productos de las plazas de ferias, mercado, matadero, entre otros. Igualmente los intereses por depósitos a término, pagarés, bonos, entre otros.

Dado que su comportamiento es poco significativo dentro de las finanzas municipales, no se constituye en objeto de análisis en nuestro estudio.

3.2.2. SUPERAVIT O DÉFICIT DE LA OPERACION

Este rubro es particular a las empresas públicas. Se define como la utilidad o pérdida operacional (Antes del pago de servicios financieros, de impuestos directos y de otros ajustes contables), esto es como la diferencia entre las ventas brutas y los costos directamente asociados al proceso productivo.

Por no ser considerado pertinente dentro de la investigación, este rubro no será motivo de análisis.

3.2.3. OTROS INGRESOS NO TRIBUTARIOS.

Comprende los ingresos definidos como no tributarios y que no correspondan a las dos subdivisiones anteriores. En especial debe señalarse la inclusión de este rubro de los ingresos de la seguridad social por venta de servicios. Sus estadísticas no son motivo de análisis en el presente trabajo dada su escasa representatividad.

3.3. TRANSFERENCIAS NETAS

Una parte importante del financiamiento de las entidades públicas subnacionales proviene de recursos otorgados por la Nación u otros organismos públicos. Las transferencias pueden ser de dos tipos: corrientes y de capital. Las corrientes se emplean para financiar los gastos de funcionamiento común de la entidad o empresa que las recibe, las segundas financian pagos de inversión en activos físicos o amortizaciones de deuda pública.

Su importancia dentro de las finanzas municipales es indiscutible, en especial dentro de los recaudos de municipios medianos y pequeños, ello

es palpable en las estadísticas de los municipios en estudio.

En el municipio de San Juan, por ejemplo, participan del 85.39 por ciento del total de ingresos corrientes en 1987, creciendo paulatinamente hasta niveles del 96.40 por ciento en 1994. En el municipio de Santa Rosa constituyen más del 95 por ciento del total de los ingresos corrientes en 1987, más del 92 por ciento en 1992 y poco menos del 90 por ciento en 1994.

En Cartagena, sin embargo, aunque no puede menospreciarse su participación, no puede hablarse de una dependencia extrema, sólo llega a constituir el 45.65 por ciento del total de los ingresos corrientes en 1987, descendiendo a niveles de participación del 32.46 por ciento en 1994.

3.3.1. TRANSFERENCIAS NACIONALES.

Estas corresponden, por el lado de ingresos a las percibidas de entes de nivel superior, bien sea este el gobierno nacional central (como en los casos del situado fiscal, los "aportes para el desarrollo regional", etc.) o de entidades o empresas no financieras. En este último caso, las operaciones más comunes entre empresas nacionales y el sector público regional y local se refieren a las regalías por explotación del subsuelo o por auxilios voluntarios que las empresas conceden a los municipios que son asiento de

sus actividades.

En cuanto al comportamiento de este rubro dentro de las finanzas de los municipios es acertado anotar que es irregular y sumamente inestable, hasta el punto de poder observarse crecimientos positivos, negativos y nulos en su comportamiento.

3.3.TRANSFERENCIAS NETAS

Una parte importante del financiamiento de las entidades públicas subnacionales proviene de recursos otorgados por la Nación u otros organismos públicos. Las transferencias pueden ser de dos tipos: corrientes y de capital. Las corrientes se emplean para financiar los gastos de funcionamiento común de la entidad o empresa que las recibe, las segundas financian pagos de inversión en activos físicos o amortizaciones de deuda pública.

Su importancia dentro de las finanzas municipales es indiscutible, en especial dentro de los recaudos de municipios medianos y pequeños, ello es palpable en las estadísticas de los municipios en estudio.

En el municipio de San Juan por ejemplo, participan del 85.39 por ciento del total de ingresos corrientes en 1987, creciendo paulatinamente hasta

niveles del 96,40 por ciento en 1994. En el municipio de Santa Rosa constituyen más del 95 por ciento del total de los ingresos corrientes en 1987, más del 92 por ciento en 1992 y poco menos del 90 por ciento en 1994.

En Cartagena, sin embargo, aunque no puede menospreciarse su participación, no puede hablarse de una dependencia extrema, sólo llega a constituir el 45.65 por ciento del total de los ingresos corrientes en 1987, descendiendo a niveles de participación del 32.46 por ciento en 1994.

3.3.1. TRANSFERENCIAS NACIONALES.

Estas corresponden, por el lado de ingresos, a las recibidas de entes del nivel superior, bien sea este el gobierno nacional central (como en los casos del situado fiscal, los "aportes para el desarrollo regional", etc.), o de entidades o empresas no financieras. En este último caso, las operaciones más comunes entre empresas nacionales y el sector público regional y local se refieren a las regalías por explotación del subsuelo o por auxilios voluntarios que las empresas conceden a los municipios que son asiento de sus actividades.

En cuanto al comportamiento de este rubro dentro de las finanzas de los municipios, es acertado anotar que de recorrido es irregular,



observándose crecimientos positivos, negativos y nulos en su comportamiento.

En efecto, en el Distrito Turístico y Cultural, en donde estas transferencias ostentan los niveles mas altos, pasan de constituir el 5.86 por ciento del total de este rubro en 1987, a representar el 76.04 por ciento en 1993, superando incluso el porcentaje de participación del recaudo del IVA en ese período.

En los municipios de Santa Rosa y San Juan estas transferencias son esporádicas y pueden catalogarse como poco representativas. En el primero de los casos, sólo llegan a constituir el 12.97 por ciento del total de las transferencias en 1987, pasando a representar sólo el 2.66 por ciento del mismo en 1988. En el municipio de San Juan, su participación es nula en la mayor parte del período del estudio, sólo en 1988 y en 1991 logra hacerse positivo, participando con el 0.65 por ciento y 10.89 por ciento del total de transferencias, respectivamente. (Ver Cuadros 7, 8 y 9)

3.3.2. IVA

Como se ha señalado, la cesión del impuesto a las ventas se ha constituido en una de las mas dinámicas e importantes fuentes de recursos para los

municipios colombianos, especialmente para los de menor tamaño y desarrollo económico relativo.

La ley 12 de 1986 introdujo reformas sustanciales al régimen de la cesión del IVA. Incrementó el porcentaje de recursos por transferir a los municipios y otros entes subnacionales. Se estipuló un incremento progresivo del porcentaje de la cesión desde su nivel histórico del 30 por ciento del recaudo del IVA vigente hasta 1985, al 50 por ciento en 1992.

La mayor parte de los recursos adicionales se orienta exclusivamente hacia los municipios con población inferior a 100 mil habitantes. La transferencia de estos recursos, conocida como cesión adicional, también se realizó en forma gradual, partiendo de una base del 0.4 por ciento del recaudo del IVA en 1986 hasta alcanzar el 16.8 por ciento del mismo en 1992.

Se modificó de manera radical el mecanismo de distribución, de modo que el factor poblacional se constituyó en la base para la asignación de los recursos.

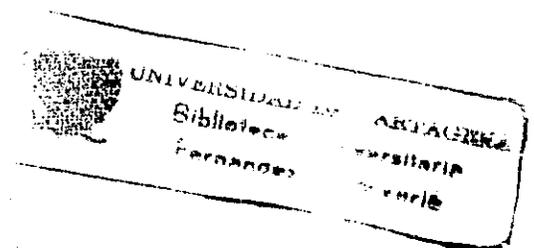
Por primera vez se incorporó en la fórmula de transferencias el concepto de esfuerzo fiscal, a partir del cual se define la distribución de la cesión adicional. Se condicionó buena parte de los recursos cedidos a los

municipios a destinaciones predeterminadas por la ley. Estos deberían asignar a gastos de inversión la totalidad de los recursos adicionales que recibirían a partir de la fecha de aprobación de la ley 12. En consecuencia, únicamente dispondrían de absoluta discrecionalidad en la asignación del porcentaje (del 25.8 por ciento) que ya estaban recibiendo en 1.986.

En el departamento de Bolívar, el impuesto del IVA se constituye en la fuente de renta más importante de los ingresos corrientes de los municipios caso. En Cartagena y Santa Rosa, este tributo comienza participando con el 90.14 por ciento y 87.03 de sus ingresos por transferencias, respectivamente, y terminan con un 92.93 y 92.55 por ciento, mientras que en San Juan, en lugar de aumentar su participación reduce su contribución, no deja de interesar que representara el 100 por ciento en 1987 y siguiera con la significativa aportación del 96.25 por ciento en 1994. (Ver Cuadros # 7,8 y 9)

Además, se observa un crecimiento sostenido de la transferencia en Santa Rosa de Lima y en el municipio de San Juan Nepomuceno, mientras que Cartagena se caracteriza por sus fluctuaciones: el recaudo creció en un 102.15 en el período 90-91 y alcanzó a decrecer un 65.18 por ciento en el período 1992-1993, cerrando con un crecimiento del 604.55 por ciento en el último período del estudio.

Varios de los argumentos considerados en los párrafos precedentes son claves para explicar el hecho de que, mientras en la ciudad capital “el índice de dependencia” de las transferencias tiende a estabilizarse, en los otros dos municipios en estudio tiende a aumentar, evidenciándose la necesidad de fortalecer otras fuentes de recaudo.



4. GASTOS CORRIENTES

Los gastos corrientes son aquellos que regularmente realiza los entes territoriales para cumplir con su función de proveedores de bienes y servicios, desde el punto de vista de su carácter administrativo, económico y social.

Así, en nuestros casos, los municipios gastan en el mantenimiento de su stock de mano de obra y físico, en salarios y gastos generales para la administración, desembolsan recursos para cumplir su talante social de suministrador de satisfacciones sociales y, a medida que sus cada vez mayores ingresos fortalecieron su capacidad de endeudamiento, se vieron en la obligación de amortizar deuda contraída, en su gran parte, con el sistema financiero nacional.

En los municipios estudiados se observa, como tendencia, un recorrido paralelo entre sus mayores ingresos--fortalecidos por el proceso de descentralización fiscal-- y egresos corrientes. En algunos casos, como veremos más adelante, el desbordamiento de los gastos por encima de los ingresos, originaron déficit que coadyuvaron a generar focos de peligrosa magnitud en las finanzas municipales.

En Cartagena D.T. y C., la transferencia de recursos por parte de la

nación, como se explicó en el capítulo anterior, se vio reflejado inmediatamente en un incremento de los gastos corrientes que pasaron de 1.127.2 millones de pesos en 1987 a 26.702.1 millones en 1994, 23.6 veces el registro que al iniciarse el traslado fiscal.

Esa misma multiplicación, pero esta vez menos intensa, se presentó en San Juan Nepomuceno, que en los ocho años de análisis creció más de 12 veces el registro de 1987, que fue de 57 millones de gastos corrientes. En efecto, esa cifra en 1994 había ascendido a 714.9 millones de pesos, destinados, como en el resto de casos municipales, a financiar gastos improductivos (llámese de funcionamiento, intereses de la deuda o transferencias pagadas).

Por su parte, Santa Rosa de Lima, el más pobre de los tres municipios, registró el más alto repunte de sus gastos corrientes --de 38.5 veces--, al pasar de 8 millones de pesos en 1987 a 308.9 millones en 1994. Como se observaba en el siguiente ítem, en el lapso del estudio los gastos de funcionamiento mantuvieron en esta localidad una altísima proporción de participación sobre los gastos realizados regularmente por la administración.

4.1. GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Este tipo de gastos comprende la remuneración del trabajo y la compra de bienes y servicios de consumo. Al primer concepto corresponden factores tales como los sueldos y salarios, primas, bonificaciones, asignaciones de transporte y demás pagos en efectivo hechos a los empleados municipales. El segundo se refiere a todos los bienes y servicios comprados por la entidad territorial en el mercado como los materiales, suministros de oficinas, arrendamientos, combustibles, reparaciones y mantenimiento, servicios contratados y viáticos, entre otros gastos.

En las experiencias municipales, los gastos de funcionamiento, para los casos de Cartagena D.T. y C., San Juan Nepomuceno y Santa Rosa de Lima, han mantenido una importancia mayoritaria --de más del 50 por ciento-- sobre la destinación del gasto en el periodo de estudio.

En Cartagena, de pasar a ser el 91.74 por ciento de los gastos corrientes del distrito en 1987, ocho años después, en 1994, los gastos de funcionamiento aún mantenían una participación del 69.73 por ciento -- casi tres cuartas partes-- del total de sus egresos regulares. Esa misma desaceleración en el crecimiento se observa en el ritmo de crecimiento: si en 1987 creció con respecto al año anterior un 55.91 por ciento, en 1994 había mermado a 52.7 por ciento, después de haberse disparado a un

76.14 por ciento en 1993.

En el caso de San Juan Nepomuceno, los gastos de funcionamiento se multiplicaron 11 veces a pesar de disminuirse la participación del gasto en ese mismo rubro --de 97.89 por ciento a 89.42 por ciento en el lapso estudiado. De hecho, los pagos para sueldos y salarios, primas, bonificaciones, asignaciones de transporte y demás pagos en efectivo fueron de 55.8 millones de pesos en 1987, y en 1994 subieron a 639.3 millones de pesos.

Como se mencionó en la experiencia municipal de los gastos corrientes, en Santa Rosa de Lima los gastos de funcionamiento fueron altamente representativos, en cuanto a su proporción de participación sobre los egresos realizados por esa entidad territorial.

En efecto, en 1987 este tipo de gastos consumió el 96.25 por ciento de los gastos corrientes, para posteriormente aumentar su absorción al 89 por ciento del total de la aplicación de los pagos.

4.2. INTERESES Y COMISIONES DE LA DEUDA.

Según Bernal (1990), los intereses se han definido como el pago por el uso del dinero tomado como préstamos, tanto del interior como del exterior. Incluye los intereses, comisiones y otros gastos por concepto de servicios financieros. Sin embargo, se excluyen las amortizaciones, se excluyen las amortizaciones, "las cuales se consideran una operación de financiamiento del déficit ('debajo de la línea') y no un determinante del mismo 'por encima de la línea'. (13)

Para efectos del presente estudio, se aplicará la metodología explicada por Bernal. Por ende, la teoría del déficit o superávit fiscal y de ahorro corriente se utilizará para orientar las conclusiones de nuestro estudio, en términos de los resultados financieros de cada municipio, como si operara en favor de una cuenta residual que, como se explicará en el último capítulo, será explicada a través de una fórmula.(14).

(13). *Finanzas públicas regionales de Colombia, 1980-1987*. Joaquín Bernal, compilador. (1990).

(14). La definición de déficit fiscal que se describe a continuación es una de las de mayor aceptación internacional, "como síntesis de la política fiscal y su impacto macroeconómico", según Bernal (1990): Superávit (+) o déficit (-) = Ahorro corriente + Ingresos de capital - Gastos de capital + ó - Préstamo neto, siendo Ahorro corriente = Ingresos corrientes - Gastos corrientes (incluyendo pago de transferencias).

Sólo en los casos de Cartagena D.T. y C., y San Juan Nepomuceno se presentan erogaciones para la amortización de intereses y comisiones de la deuda que, en el periodo en mención y en la época más reciente, es el resultado de la mayor capacidad de endeudamiento de los municipios colombianos: la autorización de préstamos en las entidades financieras está en función del respaldo de los mayores ingresos corrientes --una garantía de liquidez permanente para los bancos-- que los municipios captan por la vía de las transferencias.

Como se ha visto en el análisis anterior, en el caso de la cesión del IVA, en el caso de Cartagena, pasó de 614.7 millones de pesos en 1987 a 11.619.5 millones de pesos en 1994, lo cual es compatible con un fortalecimiento en el potencial de endeudamiento. Lo mismo ocurrió con San Juan, cuyo traslado del IVA subió de 73.7 millones de pesos a 1.609.6 millones en el mismo periodo.

En concreto, la destinación del municipio de Cartagena a pagos de deuda era de sólo 22.3 millones de pesos al iniciarse en proceso de descentralización fiscal en 1987, y culminado 1994, esa misma partida se había multiplicado más de 360 veces, llegando a compromisos financieros del orden de 8.049 millones de pesos.

Aunque en menor intensidad, los pagos para intereses y comisiones de la

deuda se incrementaron con el avance de la descentralización. En los dos primeros años la cuota para el rubro fue nula, apareciendo en el tercer año compromisos de 10.2 millones de pesos, volviendo a desaparecer en el cuarto año (1990), luego ascender de 4.9 millones en 1991 a 56.5 millones de pesos en 1993, para finalmente torcer la tendencia bajando a 17.5 millones de pesos en 1994, al finalizar el periodo de estudio.

4.3. TRANSFERENCIAS PAGADAS

Una parte importante del financiamiento de las entidades territoriales proviene de los recursos girados por la nación u otros organismos públicos. Estas transferencias pueden ser corrientes y de capital. Las primeras se emplean para financiar los gastos de funcionamiento de la entidad que las recibe, en nuestro caso municipios, mientras que con las segundas se pueden efectuar pagos para inversión en activos físicos o amortizaciones de deuda pública.

En nuestro caso, el pago de transferencias corresponde a erogaciones destinadas a organismos del nivel nacional como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, y el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA. También se pueden incluir los pagos por auditaje a las contralorías nacional o regional.

Se advierte que, en los tres municipios objetos de estudio, las transferencias corresponden inicialmente al segundo gasto corriente en importancia, después del gasto de funcionamiento. Al tomar fuerza el proceso de descentralización, y con él el despegue del endeudamiento como fuente alternativa de financiación municipal, las transferencias pierden peso relativo en la destinación del gasto corriente de las entidades territoriales de este orden.

En Cartagena, por ejemplo, del 6.21 por ciento en 1987 se pasó a una cantidad casi nula --31.6 millones de pesos-- con respecto al total de gastos corrientes de 1994, de 26.702.1 millones.

En San Juan Nepomuceno las transferencias pagadas llegan --desde los 1.3 millones de 1987 y una participación del 2.2 por ciento sobre los gastos corrientes totales-- a un punto máximo de 101.5 millones de pesos en 1991, el 33.86 por ciento de los gastos corrientes de ese año. Después de este último año, los gastos descienden en monto y contribución en 1994: 58.1 millones de pesos, el 8.1 por ciento del total de egresos regulares del municipio.

Los pagos de transferencias de Santa Rosa de Lima, que no presenta pago de intereses y comisiones de la deuda en ningún año del estudio, están sujetos a la evolución de sus gastos de funcionamiento, de lejos (ver

numeral 4.1) el mayor destino del gasto corriente de ese municipio.

Como en 1987 los sueldos, salarios y otros de funcionamiento consumieron el 96.25 por ciento de los gastos corrientes, y en 1994 aumentó su contribución al 99 por ciento, las transferencias del municipio de Santa Rosa disminuyeron del 3.75 por ciento --0.3 millones de pesos-- a menos del 1 por ciento --2 millones de pesos-- en el mismo periodo.

El proceso de descentralización, como se acaba de describir, que mejoró sustancialmente los ingresos de los municipios, así también los arrojó a una catarata de gastos improductivos que lograron crecer a tasas superiores a las rentas locales.

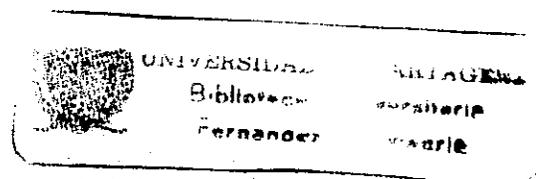
Aunque en principio este proceso conduciría a una mayor asignación a inversiones, se observa una creciente destinación a los gastos de funcionamiento y pago de intereses y comisiones de la deuda, que en el caso de Santa Rosa terminaron siendo mayores que la formación bruta de capital fijo. (Ver cuadro #5).

La prueba más verídica del derroche de ingresos hacia actividades que no generan riqueza social, la constituye la presencia de déficit en los tres municipios, aún más en la capital Cartagena D.T. y C. En este último caso, el déficit absorbió el 24 por ciento de los ingresos corrientes del

municipio en 1987, cifra que en 1994 se trepó al 47 por ciento de los ingresos corrientes. Vemos, entonces, que el proceso de consolidación de la descentralización fiscal estuvo acompañado por una mayor esfuerzo de los municipios para financiar el creciente déficit, producto del endiablado ritmo de gastos de los municipios.

Aún más, se puede afirmar que así como Cartagena --el municipio capital-- tuvo ventajas en cuanto a la diversidad de ingresos sobre San Juan y Santa Rosa, y por ende, de su mayor capacidad de respuesta ante una creciente demanda de bienes y servicios públicos, también el proceso de apalancamiento de recursos generado por la descentralización no tuvo los resultados esperados en términos de la sanidad fiscal en el mediano y largo plazo, pues el ahorro corriente generado cada año en cuestión, desde 1987 a 1994, no alcanzó a financiar completamente el déficit con que Cartagena comenzó a desarrollarse fiscalmente. (Ver cuadro #1).

Contrario a lo que sucedió en San Juan Nepomuceno y Santa Rosa de Lima, en donde los excedentes de ingresos corrientes siempre estuvieron por encima de los déficit de cada municipio.



5. INVERSION

En la inversión de los casos objeto de estudio --que aparece registrada como gastos de capital en nuestra nomenclatura metodológica-- la principal partida es la Formación Bruta de Capital Fijo, y se refiere a las inversiones públicas realizadas con recursos municipales propios y de la nación, creadoras de nuevos activos productivos, en campos como la educación, salud, vivienda e infraestructura, en la economía local. Este término también abarca la compra, por parte del sector público, “de activos ya existentes, tales como terrenos, edificios e incluso intangibles” (15).

En el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena la inversión alcanzó en el periodo 1987-1994 un crecimiento anual promedio del 526.5 por ciento, justificado por la destinación cada vez más creciente de recursos hacia la generación de activos sociales y económicos. Dicha inversión se puede observar en el Cuadro # 1, que muestra un salto de 734.9 millones de pesos en el 87 a 31.652 millones de pesos en el 94. La aceleración de la inversión se presenta significativamente a partir de 1991, desde cuando alcanzó tasas de crecimiento del 924 por ciento cada año, superiores a las que traía a finales de los años 80, cuando apenas aceleraba a una rata del 13 por ciento.

(15).Idem.

Si analizamos el crecimiento de las transferencias nacionales y los traslados de IVA (ver cuadro #1), que en el mismo periodo se incrementaron al 2.106 por ciento y 1.790 por ciento, respectivamente, y del apalancamiento de mayores recursos por la vía de mejores recaudos -- que crecieron 2.443 por ciento en los ocho años--, la mayor inversión en el distrito capital de Cartagena es consecuente con la contribución que las transferencias tienen en las finanzas municipales y la importancia que los recaudos tributarios mantienen en él.

Cabe anotar, además, que buena parte de la inversión fue originada por la favorable posición financiera de Cartagena, en cuanto a la generación de ahorro corriente, resultado del exceso de ingresos corrientes sobre los gastos corrientes, que durante los ocho años del estudio creció y se mantuvo en niveles óptimos. En efecto, el Distrito Turístico y Cultural obtuvo un ahorro corriente de 366.6 millones de pesos en 1987, elevándolo a 11.811.5 millones de pesos en 1994, con un crecimiento del 300 por ciento, en promedio, cada año.

No obstante, Cartagena tuvo que respaldar su mayor inversión con cada vez más elevados déficit fiscales, que alcanzó cinco años de los ocho estudiados, y que comparados se observa su salto preocupante: de gastos mayores en 367.9 millones de pesos en 1987, la capital del departamento pasó a 18.899.3 millones en 1994.

En el municipio de San Juan Nepomuceno, por su parte, los gastos de capital también se incrementaron sustancialmente. Cada año se incrementó a una tasa promedio de 880 por ciento, al pasar de 23.3 millones de pesos con destino en 1987 hacia la inversión a 1.644.5 millones en 1994.

A diferencia de Cartagena, pero afirmando su condición de “municipio dependiente”, San Juan basó el crecimiento de la inversión en sus ingresos por transferencias, en especial del IVA, que en 1987 representó el 100 por ciento de los recursos trasladados por la nación y el 85.3 por ciento del total de ingresos corrientes, y en 1994 --con el 96 por ciento de los ingresos por transferencias y el 92 por ciento de las rentas regulares-- seguía conservando su condición de ingreso principal. Estamos, pues, ante el típico caso de municipio “recostado” a las transferencias nacionales porque la capacidad de generación de recursos propios es limitada por el mismo desempeño fiscal.

El incremento de la inversión en este municipio de la Subregión de los Montes de María se hizo a costa, en los últimos cinco años del análisis, de un creciente ahorro corriente que pasó de 101.1 millones de pesos en 1990 a 1.019.8 millones en 1994. Pese al repunte, una mayor inversión, en el caso de San Juan, se hizo sobre un mayor déficit fiscal del municipio que en el mismo periodo del ahorro corriente analizado se disparó de 61.1 millones de pesos a faltantes del orden de los 624.7 millones.

Para Santa Rosa de Lima, la situación no puede ser diferente. Al igual que San Juan Nepomuceno, la inversión se recostó en los ochos años sobre los ingresos por transferencia del impuesto sobre las ventas, IVA.

Los gastos de inversión remontaron entre el 87-94 a un ritmo de 293 por ciento anual: si en el inicio del análisis logró invertir 10.9 millones de pesos, al finalizar el periodo en mención consiguió inyectar 267 millones de pesos.

De hecho, en condiciones de mayor dependencia que San Juan, Santa Rosa apoyó sus ingresos corrientes en un 95 por ciento de las rentas por transferencias en 1987 y bajó a 90 por ciento en 1994, por una mayor captación de transferencias del orden nacional.

Como en los dos casos anteriores, Santa Rosa generó un ahorro corriente que se multiplicó 10 veces en los ocho años del estudio --pasó de 22.8 millones de pesos a 279.3 millones en 1994--, pero logró domar, gracias al menor crecimiento de sus gastos corrientes, los persistentes déficit que se vieron en Cartagena y San Juan. Aún más, este municipio norteño sólo presentó excesos de gastos sobre ingresos en los años de 1991 y 1993, después de cada cual pudo financiarlos.

A excepción del municipio capital, la evidencia en el departamento de

Bolívar es que en los casos de San Juan Nepomuceno y Santa Rosa de Lima --es decir, a medida que bajamos en el escalafón hacia municipios más pobres-- son altamente dependientes de las transferencias de la nación, sin que hayan mejorado, como en el caso de Cartagena, sus fuentes de ingresos propios.

Esto se debe, en parte, a las muy poco diversificadas alternativas de ingresos impositivos, como el impuesto de industria, comercio y complementarios, cuyo pobre dinamismo en estos dos municipios se debe al minúsculo desarrollo de sus sectores industrial, comercial y de servicios.

Estas debilidades consideradas como estructurales ante la creciente demanda de bienes y servicios públicos, estuvieron en el periodo 87-94 condicionadas al equilibrio fiscal de cada municipio, que se enfrentan a la disyuntiva de tener que administrar recursos limitados con crecientes necesidades de la población.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El mayor impacto de la descentralización se presentó en el municipio capital de Bolívar, Cartagena D.T. y C., en cuanto al mayor volumen de inversiones realizadas, de pagos a gastos de funcionamiento e intereses y comisiones de la deuda, y la persistencia de peligrosos déficit durante el periodo de análisis.

Este proceso es consecuente con mayores ingresos en los tres municipios caso, pero al mismo tiempo con mayores gastos, en especial de funcionamiento y pago de intereses y comisiones de la deuda (Ver Tercer y Cuarto Capítulo).

En cuanto a los ingresos, en los tres casos se presentaron, como bien se afirma en la evidente recuperación de los ingresos tributarios de sus gobiernos municipales en relación con su tendencia histórica, unos saltos cuantitativos vigorosos; a medida del avance de la descentralización: en Cartagena los ingresos tributarios crecieron 2.446.9 por ciento en ocho años, en Santa Rosa un 2.691.6 por ciento y en San Juan, aunque a menor tasa, un 331.3 por ciento desde 1987 hasta 1994.

La descentralización creó una nueva especie de municipios en Bolívar: los 'recostados' a las transferencias, especialmente del IVA, que los hizo

altamente dependientes de las contribuciones de la nación y muy poco autónomos en cuanto a un mejor esfuerzo de generación de recursos propios.

Como se explicó en el Quinto Capítulo, esto se debe en buena parte a la poca amplitud de ingresos impositivos, que en el caso del impuesto de industria, comercio y complementarios, determina en Cartagena la favorable capacidad tributaria en el periodo de análisis, más no en San Juan Nepomuceno y Santa Rosa de Lima, que presentan un pobre dinamismo.

Evidentemente, la descentralización fiscal generó un efecto multiplicador de los gastos de funcionamiento y de amortización de la deuda municipal: como la capacidad de endeudamiento depende de los ingresos que regularmente entren --que le den liquidez-- a las entidades territoriales, y la descentralización fortalece este tipo de rentas, entonces, la deuda en los tres municipios se disparó sustancialmente copando la capacidad de pago de los mismos.

En el caso de Cartagena D.T. y C., el desbordamiento permanente de los gastos por encima de los ingresos, originó un déficit cuantioso de 18.899.3 millones de pesos a final de 1994, cuando al iniciarse 1987 fue de sólo 367.9 millones de pesos.

En virtud de esta última conclusión, la incapacidad municipal de generar ahorro que en el tiempo fuese capaz de cubrir los excesos de gastos sobre ingresos corrientes, produjo cada vez más un mayor grado de compromiso de estos ingresos para corresponder con las exigencias crecientes de la deuda de cada año. El ejemplo de Cartagena, cuyo déficit nunca fue cubrible por el ahorro corriente y sus ingresos corrientes fueron comprometidos en mayor monto los ocho años, es muestra de ello. Por el contrario, el déficit se “chupó” el 24 por ciento de los ingresos corrientes del municipio en 1987, cifra que en 1994 se trepó al 47 por ciento de los ingresos corrientes.

En este sentido, una de las conclusiones del estudio es que a mayor impacto de la descentralización sobre los ingresos municipales, en cuanto a superiores transferencias de recursos y amplitud de fuentes tributarias, mayores desequilibrios fiscales en los municipios --una relación directa que, en los dos casos de menores transferencias y posibilidades impositivas, no produjo intempestivos desajustes.

Como se dijo en el Cuarto Capítulo, “el proceso de apalancamiento de recursos generado por la descentralización no tuvo los resultados esperados en términos de la sanidad fiscal en el mediano y largo plazo, pues el ahorro corriente generado cada año en cuestión, desde 1987 a 1994, no alcanzó a financiar completamente el déficit con que Cartagena

comenzó a desarrollarse fiscalmente”.

El incremento de la inversión de los municipios caso, que no fue financiado sanamente, se hizo a costa de un mayor endeudamiento y dependencia de los ingresos por transferencias.

Resultados del proceso: primero, mayor peso de la deuda en las obligaciones corrientes y crecientes déficit que, como en Cartagena, se tornaron crónicos. Segundo, insuficiencia de recursos propios para ofrecer bienes y servicios públicos que terminaron por alimentar el endeudamiento municipal.

El caso de Santa Rosa de Lima fue descrito en este trabajo como el más representativo de esta dependencia. Sus gastos de formación bruta de capital fijo se remontaron entre el 87-94 a un ritmo de 293 por ciento anual, pasando de invertir 10.9 millones a 267 millones de pesos en el período 87-94.

Según lo descrito en el Cuarto Capítulo, en este lapso Santa Rosa apoyó sus ingresos corrientes en un 95 por ciento de las rentas por transferencias en 1987, bajó a 90 por ciento en 1994, pero mantuvo una exagerada dependencia del régimen de transferencias.

--en el periodo 87-90 los ingresos tributarios pasaron de 759.9 a 2.564.3 millones de pesos, en el lapso 91-94 se preparon aún más, de 3.856.5 millones a 19.331.7 millones--; ella se circunscribe básicamente al impuesto de industria y comercio. (Ver cuadro #1).

Vistos altos índices de dependencia en los municipios de San Juan Nepomuceno y Santa Rosa de Lima, entonces sería recomendable una labor de ampliación de las fuentes propias de recursos de estas localidades, principalmente aquellas generadas por los ingresos tributarios.

Al mismo tiempo, estos municipios deben hacer más eficiente la utilización de los recursos por transferencias, sin que su aumento en el tiempo produzca efectos negativos sobre el endeudamiento, los gastos de funcionamiento y la escasez de ahorro corriente que les permitan mantenerse.

En el caso de Cartagena esta última sugerencia no debería perderse de vista, dados los altos niveles de endeudamiento y los excesivos gastos burocráticos que produjo una mayor capacidad de ingresos permanentes.

Evolución fiscal del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena

Cuadro # 1

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
I. INGRESOS CORRIENTES								
1. Ingresos tributarios	1493.9	2139.6	3747.8	4925.1	10139.1	11810.6	27362.2	38513.6
1.1. Valorización	759.9	1073.7	1788	2564.3	3856.5	5316.8	13196.3	19331.7
1.2. Predial y complementarios	0	1.2	107.1	184.1	415	1199.4	1467.1	1258
1.3. Industria, comercio y comp.	17.5	8	179.7	314	264.9	307	3150.2	5315
1.4. Timbre, circulación y tránsito	595.2	829.4	1065.7	1772.4	2468.6	2989.4	6351.8	9036.8
1.5. Otros ingresos	28.5	36.2	54.4	63.2	507.4	930.4	930.4	1219.6
	118.7	199	381.1	230.7	345.6	313.6	1296.8	2499.8
2. Ingresos No tributarios								
2.1. Ingresos de la propiedad	52.1	66.3	223.8	473	556.1	706.6	3403.1	6679.7
2.2. Ing. por servicios y operaciones	0	1.4	6.5	17.9	14.8	58.9	115.2	511.8
2.3. Otros ingresos	10.7	2.4	121.5	212.1	160.6	151.2	1819.5	273.8
	41.4	62.5	95.8	243	380.8	496.5	1468.3	5894.1
3. Ingresos por transferencias								
3.1. Nacionales	681.9	999.5	1736	1887.8	5726.4	5787.2	10762.9	12502.2
3.2. Municipales	40	0	0	426.4	2759.1	1015.4	8180.8	882.7
3.3. Departamentales	13.2	0	0	0	0	0	0	0
3.4. IVA	14.1	29.4	22.3	49	114.4	33.6	930.1	0
3.5. Otros ingresos	614.7	970.1	1713.7	1412.3	2583	4738.2	1649.9	11619.5
	0	0	0	0	0	0	0	0
II. GASTOS CORRIENTES								
1. Gtos de Funcionamiento	1127.2	1762.5	3199.1	3613.1	5271.7	5912.1	14876.4	26702.1
2. Intereses y comisiones de la deuda	1034.9	1539.8	2140	3161.3	4424.1	4807.3	8275.9	18621.5
3. Transferencias pagadas	22.3	79.9	503.1	29.6	368.7	239.7	2992.7	8049
	70.1	142.8	556	422.2	478.9	865.1	607.9	31.6
III. Déficit o ahorro corrientes	366.6	377.1	548.8	1312	4867.4	5898.6	12485.7	11811.5
IV. Ingresos de capital	0.4	0.8	2	1.2	0.8	1.8	2.5	941.2
V. Gastos de capital	734.9	1232.8	920.9	833.4	2868.2	4317.3	31944.5	31652
VI. Préstamo neto	0	0	0	10.9	0	20	0	0
VII. Déficit o superávit total	-367.9	-854.9	-370.1	469	2000	1563.1	-19456.3	-18899.3
VIII. Financiamiento	367.9	854.9	370.1	-469	-2000	-1563.1	19456.3	18899.3

Fuente: Banco de la República

190

Variación porcentual D.T. y C. Cartagena de Indias

Cuadro # 2

	87-88	88-89	89-90	90-91	91-92	92-93	93-94
I. Ingresos Corrientes							
1. Ingresos tributarios	43.22	75.16	61.11	105.86	16.48	131.67	40.75
1.1. Valorización	41.29	66.62	43.41	50.39	37.86	148.2	49.49
1.2. Predial y complementarios	100	8825	71.89	125.42	189.01	22.32	-14.24
1.3. Industria, comercio y comp.	-54.28	2146.25	74.7	-15.64	15.9	926.12	68.8
1.3. Timbre, Circulación y tránsito	39.34	28.49	66.31	39.28	21.1	112.47	42.27
1.4 Otros Ingresos Tributarios	27.01	50.27	16.17	473.57	391.97	83.36	31.08
	67.65	91.5	-39.46	49.8	-9.26	313.52	92.76
2. Ingresos No Tributarios	27.25	237.55	111.35	17.56	27.06	381.61	96.28
2.1 Ingresos de la propiedad	100	364.28	175.38	-17.32	298	95.58	344.27
2.2. Ingresos por Servicios y Operaciones	-77.57	4962.5	74.9	-24.28	-5.85	1103.37	-84.95
2.3 Otros Ingresos no Tributarios	50.96	53.28	153.65	56.7	30.38	195.73	301.42
3. Ingresos por Transferencias	46.57	73.68	8.74	203.33	1062	85.98	16.16
3.1 Nacionales	-100	0	100	547.07	-63.2	705.97	189.21
3.2 Departamentales	108.51	-24.15	119.73	133.47	-70.63	2668.15	-100
3.3. Municipales	-100	-	-	-	-	-	-
3.4 IVA	57.82	76.65	-17.59	102.01	66.08	-65.18	604.25
3.5 Otros Ingresos	-	-	-	-	-	-	-
II. Gastos Corrientes	56.36	81.51	12.94	45.91	12.15	151.63	79.49
1. Gtos de Funcionamiento	49.79	39.98	47.72	39.95	8.66	134.56	65.14
2. Intereses y comisiones de la deuda	258.3	528.66	-94.12	1145.61	-35	1148.52	168.95
3. Transferencias pagadas	103.71	289.36	-24.06	13.43	80.64	-29.73	-94.8
III. Déficit o ahorro corrientes.	2.86	45.53	139.07	271	21.19	111.67	-5.4
IV. Ingresos de capital	100	150	-40	-33.33	125	38.89	37548
V. Gastos de capital	67.75	-25.3	-9.5	244.16	50.52	639.92	-0.92
VI. Préstamo neto	0	0	100	-100	100	-100	0
VII. Déficit o superávit	132.37	-56.71	-226.72	326.44	-21.85	-1344.73	-2.86
VIII. Financiamiento	132.37	-56.71	-226.72	326.44	-21.85	-1344.73	-2.86

Fuente: Banco de la República. Cálculos de los autores

Evolución fiscal de San Juan Nepomuceno

Cuadro # 3

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
I. Ingresos Corrientes	86.3	126.3	206.8	331.9	489.2	445.1	1166.4	1734.7
1. Ingresos tributarios	8.3	11	22.3	18.7	44.2	37.4	38.4	35.8
1.1. Predial y complementarios	3.6	4.1	5.7	5.9	20.6	16.1	15.4	11.9
1.2. Industria, comercio y comp.	3.8	4.3	6.9	7.4	10.5	9.8	14.2	16.9
1.3. Otros ingresos	0.9	2.5	9.7	5.3	13.1	10.9	8.8	6.9
2. Ingresos No tributarios	4.3	7.4	8.4	12.4	13.5	15.8	14.9	26.6
2.1. Ing por servicios y operac.	1.9	3.5	0	0	7.8	7.3	12.7	24.4
2.2. Otros ingresos	2.4	3.9	8.4	12.4	4.3	8.2	1.6	0.2
3. Ingresos por transferencias	73.7	107.9	175.3	300.9	431.5	391.9	1113.1	1672.3
3.1. Nacionales	0	0.7	0	0	47	0	0	0
3.2. Municipales	0	0	0	0	0	0	0	0
3.3. Departamentales	0	0	18	55	1.1	0	28	0
3.4. IVA	73.7	107.2	157.3	245.8	383.4	391.9	1005.1	1609.6
3.5. Otros ingresos	0	0	0	0	0	0	80.1	62.6
II. Gastos Corrientes	57	69	170.5	250.9	299.7	254.8	552.4	714.9
1. Gtos de Funcionamiento	55.8	87	141.5	213.7	193.2	241.8	418.7	639.3
2. Intereses y comisiones de la deuda	0	0	10.2	0	4.9	2.4	56.5	17.5
3. Transferencias pagadas	1.3	1.9	24.6	17.2	101.5	10.6	57.3	58.1
III. Déficit o ahorro corrientes	29.3	37.3	29.7	101.1	189.5	190.3	634	1019.8
IV. Ingresos de capital	0	0	200.3	30	0.1	0.5	0	0
V. Gastos de capital	23.3	24.6	217.2	192.1	198.4	269	855.4	1644.5
VI. Préstamo neto	0	0	0	0	0	0	0	0
VII. Déficit o superávit total	5.9	12.8	12.8	-61.1	-8.7	-78.1	-221.4	-624.7
VIII. Financiamiento	-5.9	-12.8	-12.8	61.1	8.7	78.1	221.4	624.7

Fuente: Banco de la República.

Variación porcentual San Juan Nepomuceno Cuadro # 4

	87-88	88-89	89-90	90-91	91-92	92-93	93-94
I. Ingresos Corrientes	46.35	63.1	61.11	37.4	-9.01	162.05	48.72
1. Ingresos tributarios	32.53	102.72	-16.14	136.36	-15.38	267	-6.77
1.1. Predial y complementarios	13.88	39.02	3.51	249.15	-21.84	-4.34	-22.72
1.2. Industria, comercio y comp.	13.15	60.46	7.24	41.9	-6.66	44.9	19.01
1.3. Otros ingresos	177.77	316.8	-45.36	147.17	-16.8	-19.26	-21.6
2. Ingresos No tributarios	72.1	13.51	47.62	8.87	17.03	-5.7	78.52
2.1. Ing por servicios y operac.	84.21	-	-	100	-6.41	74	92.12
2.2. Otros ingresos	62.5	115.38	47.62	-65.32	90.7	-80.5	-87.5
3. Ingresos por transferencias	46.4	62.46	71.65	43.4	-9.2	184.02	50.23
3.1. Nacionales	100	-100	-	100	-100	-	-
3.2. Departamentales	-	100	205.55	-98	100	100	-100
3.3. IVA	45.45	46.73	56.26	56	2.21	156.47	60.14
3.4. Otros ingresos	-	-	-	-	-	100	-21.84
II. Gastos Corrientes	21.05	147.1	47.15	19.45	-15	116.8	29.41
1. Gtos de Funcionamiento	55.91	62.64	61.02	-9.6	25.15	73.16	72.7
2. Intereses y comisiones de la deuda	-	100	-100	100	-51.02	2254.16	-69.02
3. Transferencias pagadas	46.15	1194.73	-30.08	490.12	-89.55	440.56	1.4
III. Déficit o ahorro corrientes	27.3	-20.37	240.4	87.43	0.42	233.16	60.85
IV. Ingresos de capital	-	100	-85.02	-99.66	400	-100	-
V. Gastos de capital	5.58	782.93	-11.55	3.28	35.58	218	62.25
VI. Préstamo neto	-	-	-	-	-	-	-
VII. Déficit o superávit	116.95	-	-577.34	-85.76	797.7	183.48	182.15
VIII. Financiamiento	116.95	-	377.34	-85.76	797.7	183.48	182.15

Fuente: Banco de la República. Cálculos de los autores

Evolución fiscal de Santa Rosa de Lima

Cuadro # 5

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
I. Ingresos Corrientes	30.8	33.6	59.7	91.1	162.2	237.3	365.3	588.2
1. Ingresos tributarios	1.2	5.1	7.1	13.1	18	16.1	34.2	33.5
1.1. Predial y complementarios	0	3.8	5	4.9	13.6	12.2	32.3	30.2
1.2. Industria, comercio y comp.	0.5	0.2	0.2	0.3	0.9	0.8	0.9	1.9
1.3. Otros ingresos	0.7	1.1	1.9	7.9	3.5	3.1	1	1.5
2. Ingresos No tributarios	0.3	2.2	3.3	1.6	0.4	0.8	5.4	25.9
2.1. Ing por servicios y operac.	0.2	0	1.8	0	0	0	0.2	0
2.2. Otros ingresos	0.1	2.2	1.6	1.6	0.4	0.8	5.2	25.9
3. Ingresos por transferencias	29.3	26.3	49.2	76.4	143.8	220.4	325.7	528.7
3.1. Nacionales	3.8	0.7	0	0	0	0	0	27.9
3.2. Municipales	0	0	0	0	0	0	0	0
3.3. Departamentales	0	0	0	0	0	0	50.9	10.7
3.4. IVA	25.5	25.7	49.2	76	116.9	208.2	274.7	489.3
3.5. Otros ingresos	0	0	0	0.4	26.8	12.1	0.1	0.9
II. Gastos Corrientes	8	14.3	40.5	63.6	124.6	129.3	168.1	308.9
1. Gtos de Funcionamiento	7.7	13.5	45.8	49.8	121.7	108	168.1	306.9
2. Intereses y comisiones de la deuda	0	0	0	0	0	0	0	0
3. Transferencias pagadas	0.3	0.8	0.7	13.7	2.9	21.3	0	2
III. Déficit o ahorro corrientes	22.8	19.3	13.2	27.5	37.6	108	197.2	279.3
IV. Ingresos de capital	0	0	4.1	0	0	0	0	0.1
V. Gastos de capital	10.9	7.7	15.8	27.5	80.7	85.9	209.3	267
VI. Préstamo neto	0	0	0	0	0	0	0	0
VII. Déficit o superávit total	11.9	11.6	1.5	0	-43.1	22.1	-12	12.4
VIII. Financiamiento	-11.9	-11.6	-1.5	0	43.1	-22.1	12	-12.4

Fuente: Banco de la República.

Variación porcentual en Santa Rosa de Lima Cuadro # 6

	87-88	88-89	89-90	90-91	91-92	92-93	93-94
I. Ingresos Corrientes	9.09	77.68	52.6	78.05	46.3	53.94	61.02
1. Ingresos tributarios	325	39.21	84.51	37.4	-10.56	112.42	-2.05
1.1. Predial y complementarios	-60	31.58	-2	177.55	-10.29	164.75	-6.5
1.2. Industria, comercio y comp.	57.14	-	50	200	-11.11	12.5	11.11
1.3. Otros ingresos		72.73	315.79	-55.7	-11.43	-67.74	50
2. Ingresos No tributarios	633.33	50	-51.52	-75	100	575	379.63
2.1. Ing por servicios y operac.	-100	0	-100	-	-	-	-100
2.2. Otros ingresos	2100	-27.27	-	-75	100	550	398.08
3. Ingresos por transferencias	-10.24	87.07	55.28	88.22	53.27	47.78	62.33
3.1. Nacionales	-81.58	-100	-	-	-	-	100
3.2. Departamentales	-	-	-	-	-	100	-78.98
3.3. IVA	0.78	91.44	54.47	53.82	78.1	31.94	78.2
3.4. Otros ingresos	-	-	105	6600	-5485	-99.17	800
II. Gastos Corrientes	78.75	225.17	36.77	95.91	3.77	30	83.76
1. Gtos de Funcionamiento	75.32	239.26	8.73	144.38	-11.26	55.65	82.57
2. Intereses y comisiones de la deuda							
3. Transferencias pagadas	166.67	-12.5	1857.14	78.83	634.48	-	100
III. Déficit o ahorro corrientes	-15.35	-31.61	108.33	36.73	187.23	82.59	41.63
IV. Ingresos de capital	-	100	-100	-	-	-	100
V. Gastos de capital	-29.36	105.19	74.05	193.45	6.44	146.66	27.56
VI. Préstamo neto							
VII. Déficit o superávit	-2.5	-87.07	-100	-100	-151.28	-154.3	-203.33
VIII. Financiamiento	-2.5	-87.07	-100	-100	-151.28	-154.3	-203.33

Fuente: Banco de la República. Cálculos de los autores

Análisis vertical en el municipio de Cartagena de Indias

Cuadro # 7

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
I. INGRESOS CORRIENTES								
1. Ingresos tributarios	50.87	50.18	47.71	52.07	38.03	45.02	48.22	50.19
1.1. Valorización	0	0.11	5.99	7.18	10.76	22.56	11.12	6.51
1.2. Predial y complementarios	2.3	0.74	10.05	12.25	6.37	5.77	23.87	27.51
1.3. Industria, comercio y comp.	78.32	77.25	59.6	69.11	64.01	56.22	48.13	46.75
1.4. Timbre, circulación y tránsito	3.75	3.37	3.53	2.48	3.4	3.54	7.05	6.31
1.5. Otros ingresos	15.62	18.53	21.31	8.99	8.96	5.9	9.83	12.93
2. Ingresos No tributarios	3.87	3.1	5.97	9.6	5.48	5.98	12.44	17.34
2.1. Ingresos de la propiedad	-	-	-	-	-	-	-	-
2.2. Ing. por servicios y operaciones	-	-	-	-	-	-	-	-
2.3. Otros ingresos	79.46	94.27	42.81	51.37	68.48	70.27	43.15	88.24
3. Ingresos por transferencias	45.65	46.71	46.32	38.33	56.48	49	39.33	32.46
3.1. Nacionales	5.86	0	0	22.59	48.18	17.55	76.04	7.06
3.2. Municipales	1.93	0	0	0	0	0	0	0
3.3. Departamentales	2.07	2.94	1.28	2.6	2	0.58	8.64	0
3.4. IVA	90.14	97.06	98.72	74.81	49.82	81.87	15.32	92.93
3.5. Otros ingresos	0	0	0	0	0	0	0	0
II. GASTOS CORRIENTES	100	100	100	100	100	100	100	100
1. Gtos de Funcionamiento	91.81	87.36	66.89	87.49	83.92	81.31	75.8	69.74
2. Intereses y comisiones de la deuda	1.98	4.53	15.73	0.82	6.99	4.05	20.12	30.14
3. Transferencias pagadas	6.22	8.1	17.38	11.68	90.84	14.63	4.09	0.12
3.1. Nacionales								
3.2. Departamentales								
3.3. Municipales								
3.4. Otros gastos por transferencias								
III. Déficit o ahorro corrientes								
IV. Ingresos de capital								
V. Gastos de capital								
VI. Préstamo neto								
VII. Déficit o superávit total								
VIII. Financiamiento								

Fuente: Banco de la República-Cálculo de los autores

Análisis vertical en el municipio de San Juan Nepomuceno Cuadro # 8

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
I. INGRESOS CORRIENTES								
1. Ingresos tributarios	9.62	8.71	10.83	5.63	9.04	8.4	3.29	2.06
1.1. Valorización	0	0	0	0	0	0	0	0
1.2. Predial y complementarios	4.17	37.27	25.56	31.55	46.61	43.05	40.1	33.24
1.3. Industria, comercio y comp.	4.4	39.09	30.94	39.57	23.76	26.2	36.98	47.21
1.4. Timbre, circulación y tránsito	0	0	0	0	0.2	1.6	0.26	0.6
1.5. Otros ingresos	1.04	22.73	43.5	28.34	29.64	29.14	22.92	19.27
2. Ingresos No tributarios	4.98	5.86	4.08	3.74	2.76	3.55	1.28	1.53
2.1. Ingresos de la propiedad	-	-	-	-	-	-	96.3	100
2.2. Ing. por servicios y operaciones	-	-	-	-	-	-	96.3	100
2.3. Otros ingresos	-	52.7	100	100	31.85	51.9	10.74	0.75
3. Ingresos por transferencias	85.4	85.43	85.1	90.66	88.2	88.05	95.43	96.4
3.1. Nacionales	0	0.65	0	0	10.89	0	0	0
3.2. Municipales	0	0	0	0	0	0	0	0
3.3. Departamentales	0	0	10.27	18.28	0.25	0	2.52	0
3.4. IVA	100	99.35	89.73	81.69	88.85	100	90.3	96.25
3.5. Otros ingresos	0	0	0	0	0	0	7.2	3.89
II. GASTOS CORRIENTES	100	100	100	100	100	100	100	100
1. Gtos de Funcionamiento	97.89	97.75	80.26	92.55	64.46	94.9	78.63	89.42
2. Intereses y comisiones de la deuda	0	0	5.79	0	1.63	0.94	10.61	2.74
3. Transferencias pagadas	2.28	2.13	13.95	7.45	33.87	4.16	10.76	8.13
3.1. Nacionales								
3.2. Departamentales								
3.3. Municipales								
3.4. Otros gastos por transferencias								
III. Déficit o ahorro corrientes								
IV. Ingresos de capital								
V. Gastos de capital								
VI. Préstamo neto								
VII. Déficit o superávit total								
VIII. Financiamiento								

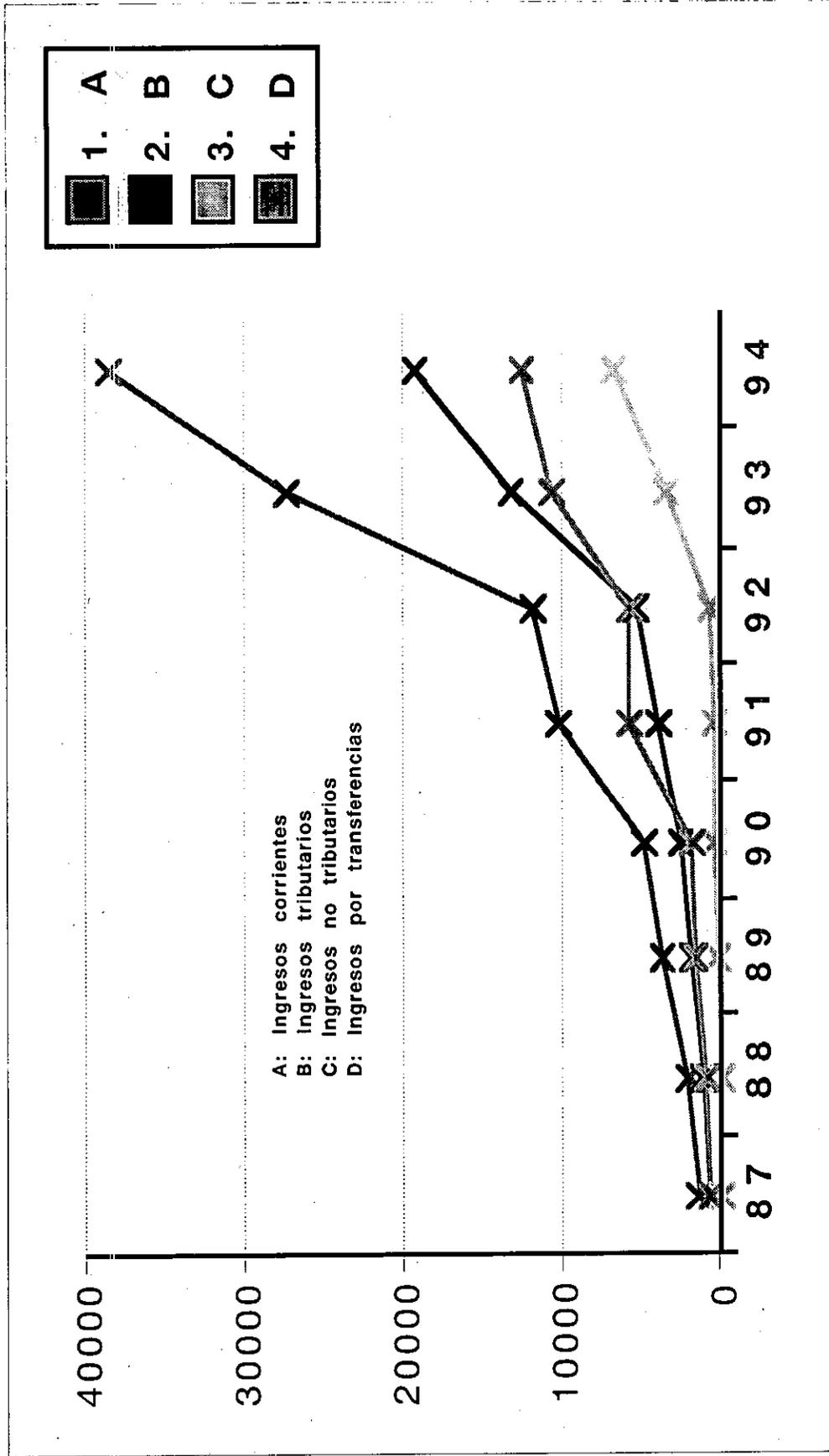
Fuente: Banco de la República-Cálculo de los autores

**Análisis vertical en el municipio de Santa Rosa de Lima
Cuadro # 9**

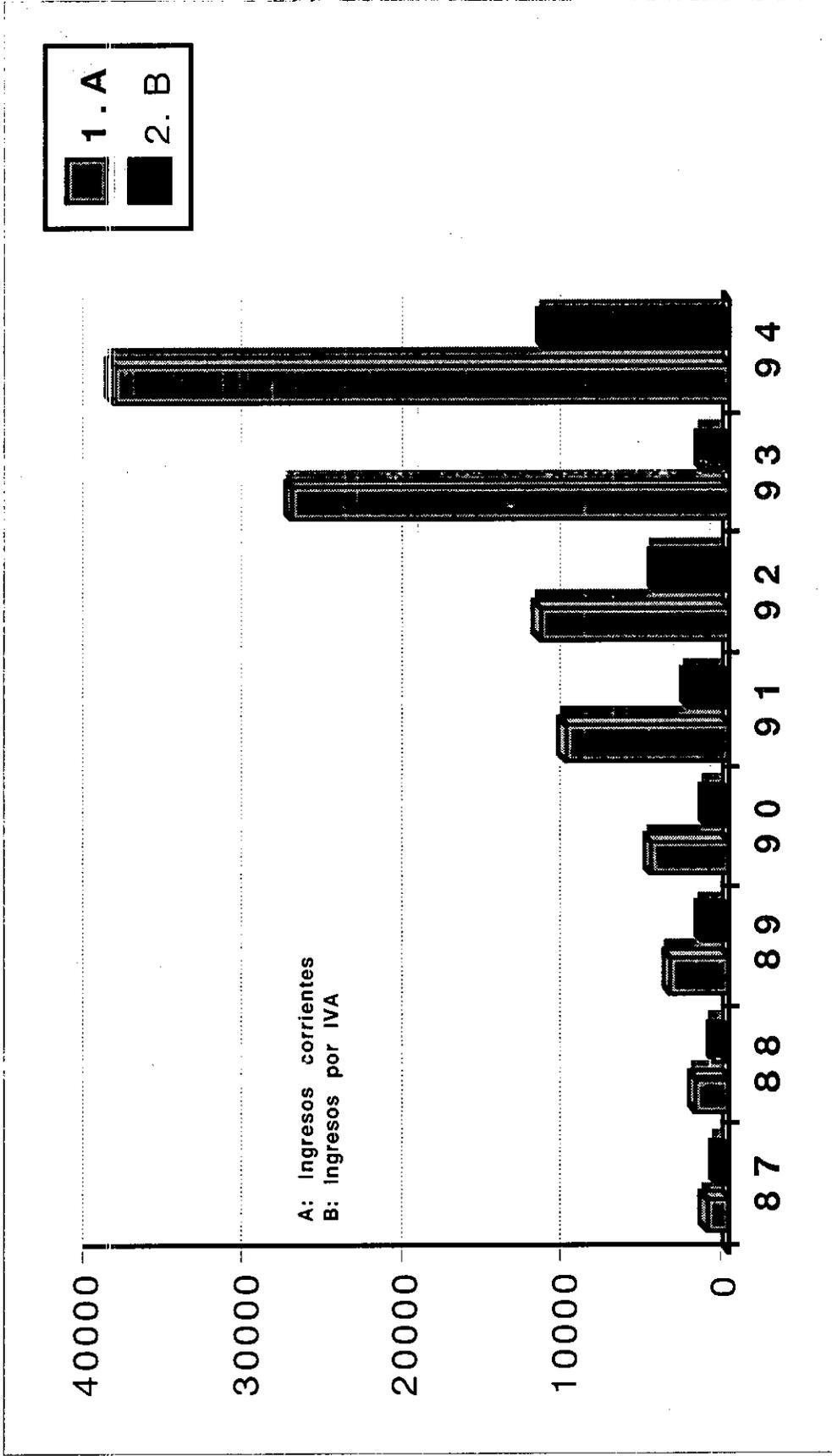
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
I. INGRESOS CORRIENTES								
1. Ingresos tributarios	3.89	15.18	11.89	14.38	11.09	6.78	9.36	5.7
1.1. Valorización	-	-	-	-	-	-	96.3	100
1.2. Predial y complementarios	-	74.5	70.42	37.4	75.55	75.77	94.44	90.15
1.3. Industria, comercio y comp.	41.66	3.92	2.88	2.3	5	4.97	2.03	5.67
1.4. Timbre, circulación y tránsito	-	-	-	-	-	-	-	-
1.5. Otros ingresos	56.33	21.57	26.76	60.3	19.44	19.25	2.92	4.48
2. Ingresos No tributarios	0.97	6.55	5.53	1.75	0.24	0.3	1.48	4.4
2.1. Ingresos de la propiedad	-	-	-	-	-	-	96.3	100
2.2. Ing. por servicios y operaciones	-	-	-	-	-	-	96.3	100
2.3. Otros ingresos	-	-	-	-	-	-	96.3	100
3. Ingresos por transferencias	95.13	78.27	82.41	83.86	88.65	92.87	89.16	89.88
3.1. Nacionales	12.97	2.66	-	-	-	-	-	5.28
3.2. Municipales	-	-	-	-	-	-	-	-
3.3. Departamentales	-	-	-	-	-	-	15.63	2.03
3.4. IVA	87.03	97.72	100	99.48	81.3	94.46	84.34	92.55
3.5. Otros ingresos	-	-	-	0.52	18.7	5.5	0.03	0.17
II. GASTOS CORRIENTES								
1. Gtos de Funcionamiento	96.25	94.4	98.5	78.42	97.67	83.53	100	99.35
2. Intereses y comisiones de la deuda	-	-	-	-	-	-	-	-
3. Transferencias pagadas	3.75	5.6	1.5	21.6	2.32	16.47	-	0.65
3.1. Nacionales	-	100	14.28	-	79.31	-	-	-
3.2. Departamentales	-	-	-	-	-	-	-	-
3.3. Municipales	-	-	-	100	-	-	-	-
3.4. Otros gastos por transferencias	100	-	85.71	-	20.68	-	-	-
III. Déficit o ahorro corrientes								
IV. Ingresos de capital								
V. Gastos de capital								
VI. Préstamo neto								
VII. Déficit o superávit total								
VIII. Financiamiento								

Fuente: Banco de la República-Cálculo de los autores

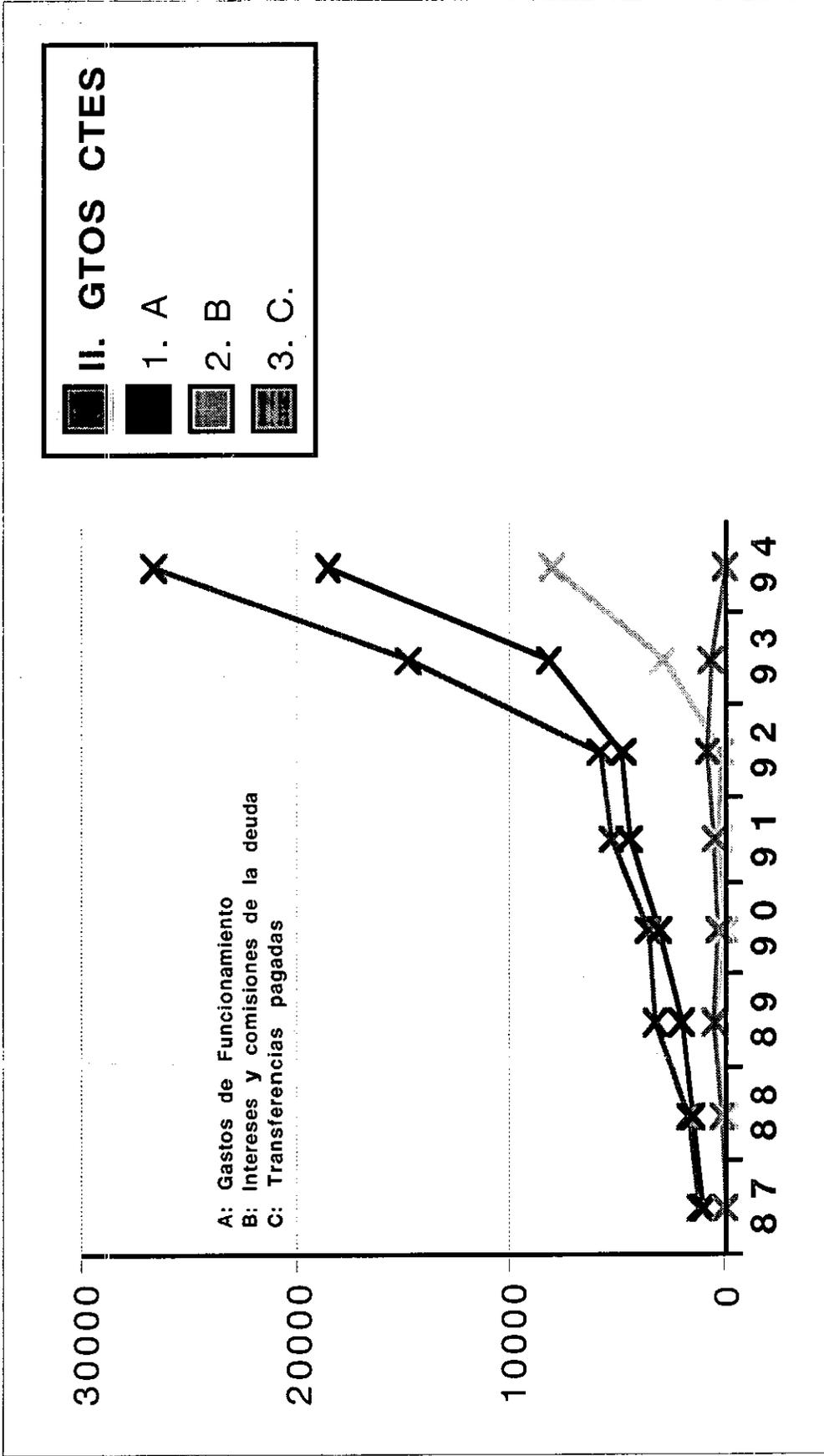
Evolución de la estructura de ingresos en Cartagena D.T. y C.



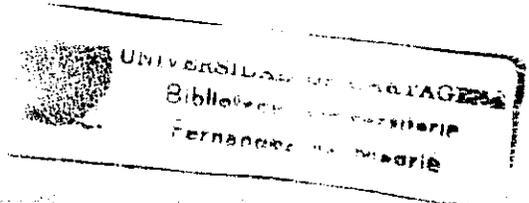
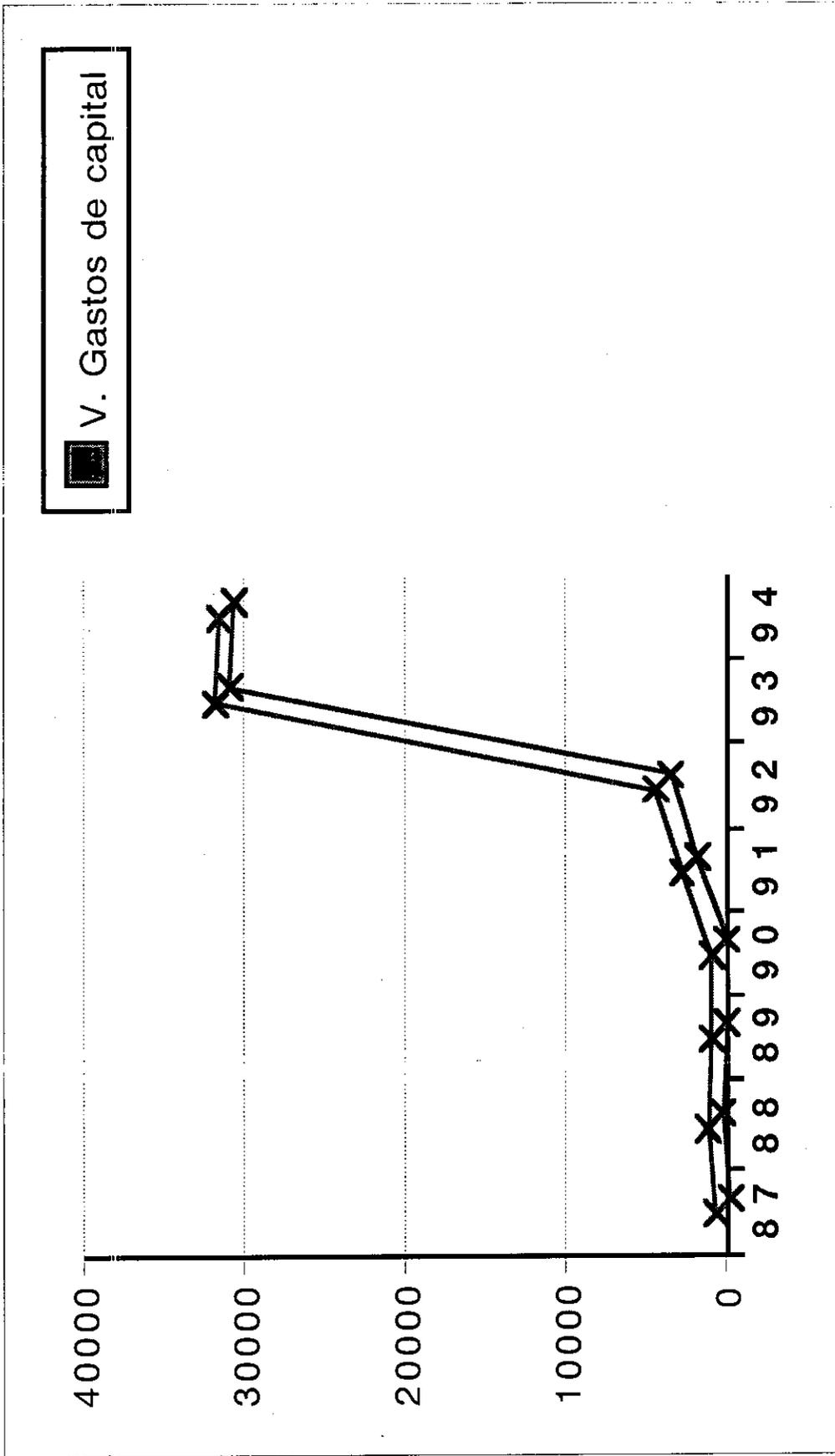
Participación del IVA en Ing. Corrientes de Cartagena D.T. y C.



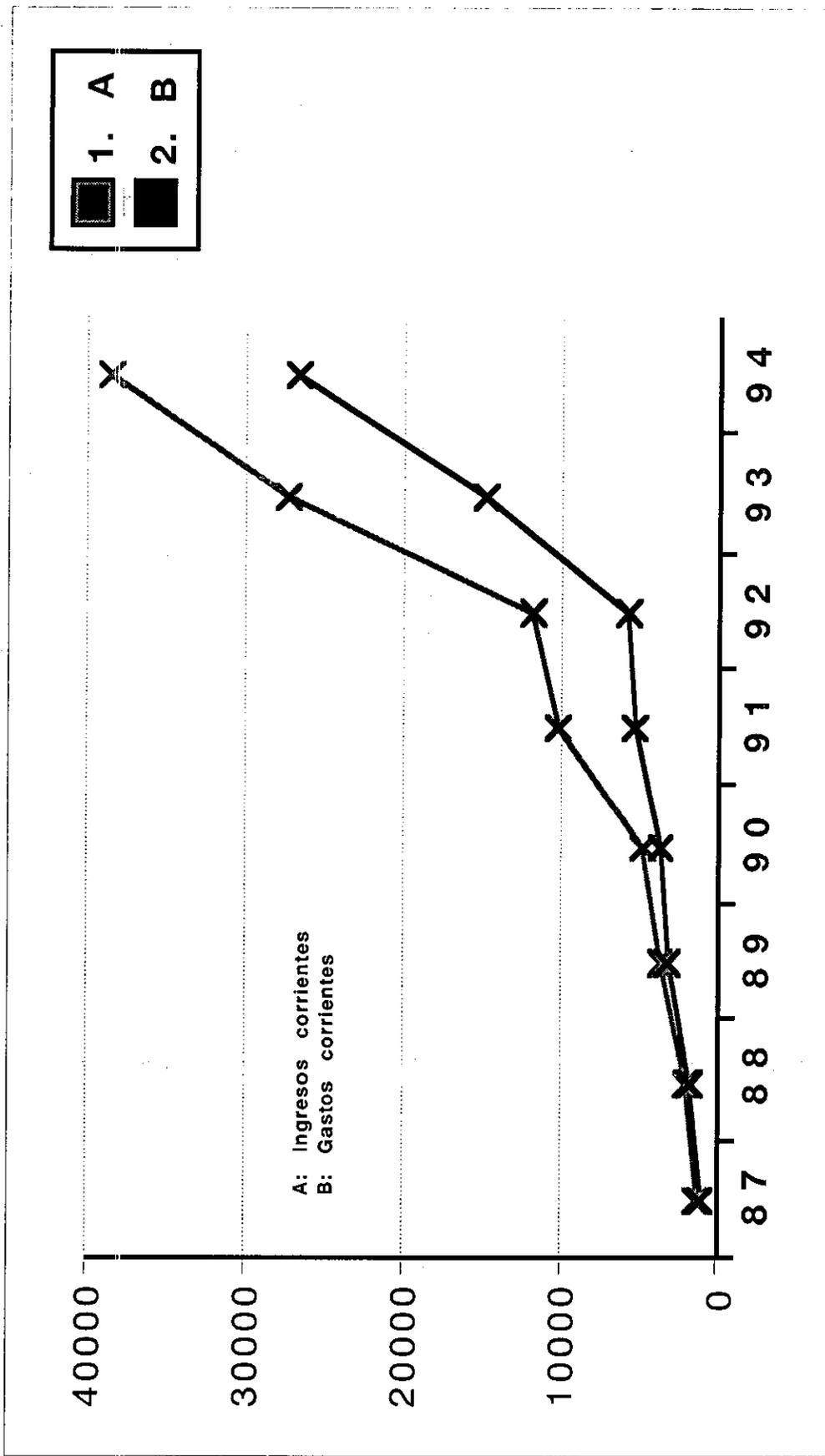
Evolución de la estructura de gastos en Cartagena D.T. y C.



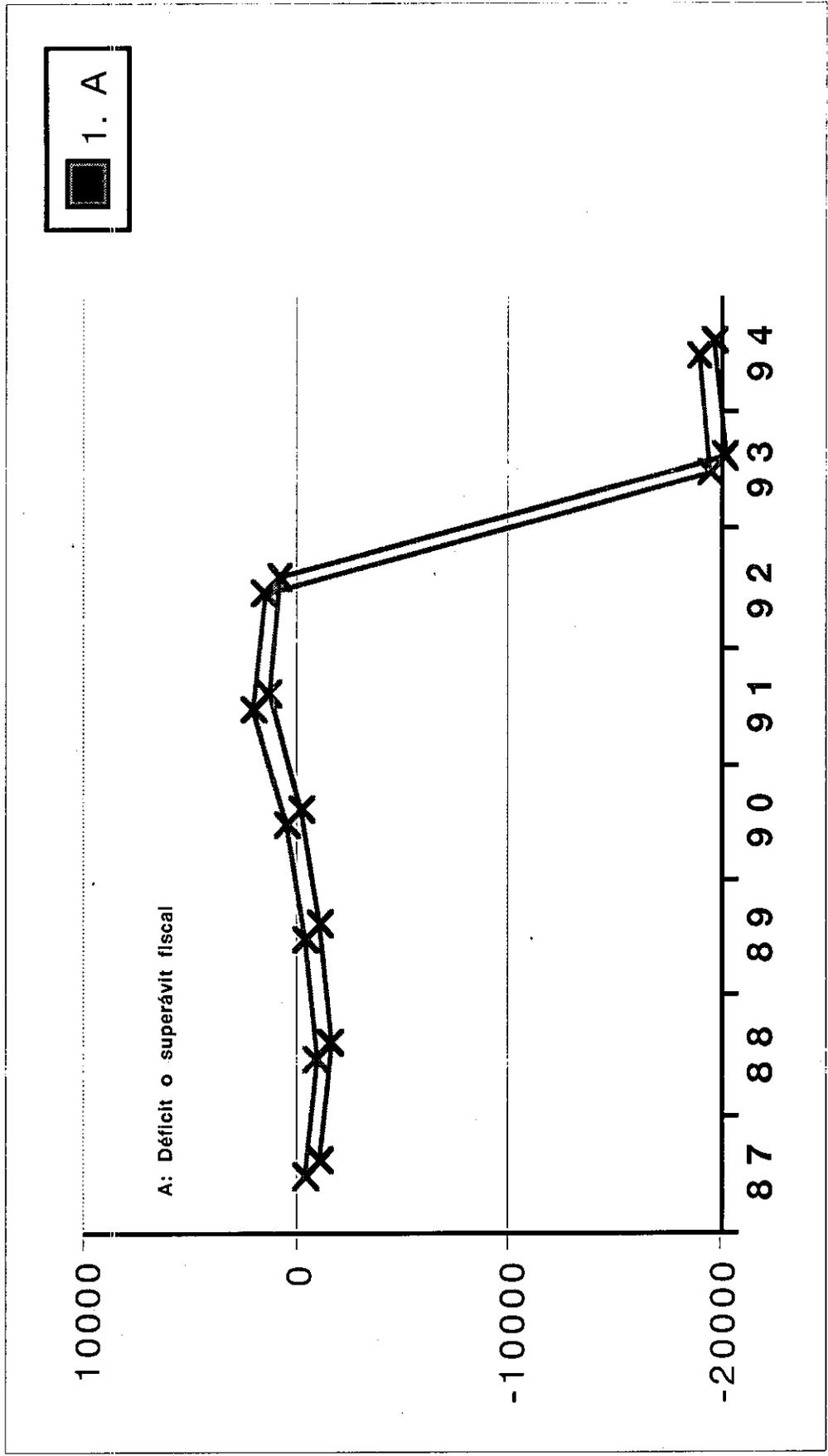
Evolución de los gastos de capital en Cartagena D.T. y C.



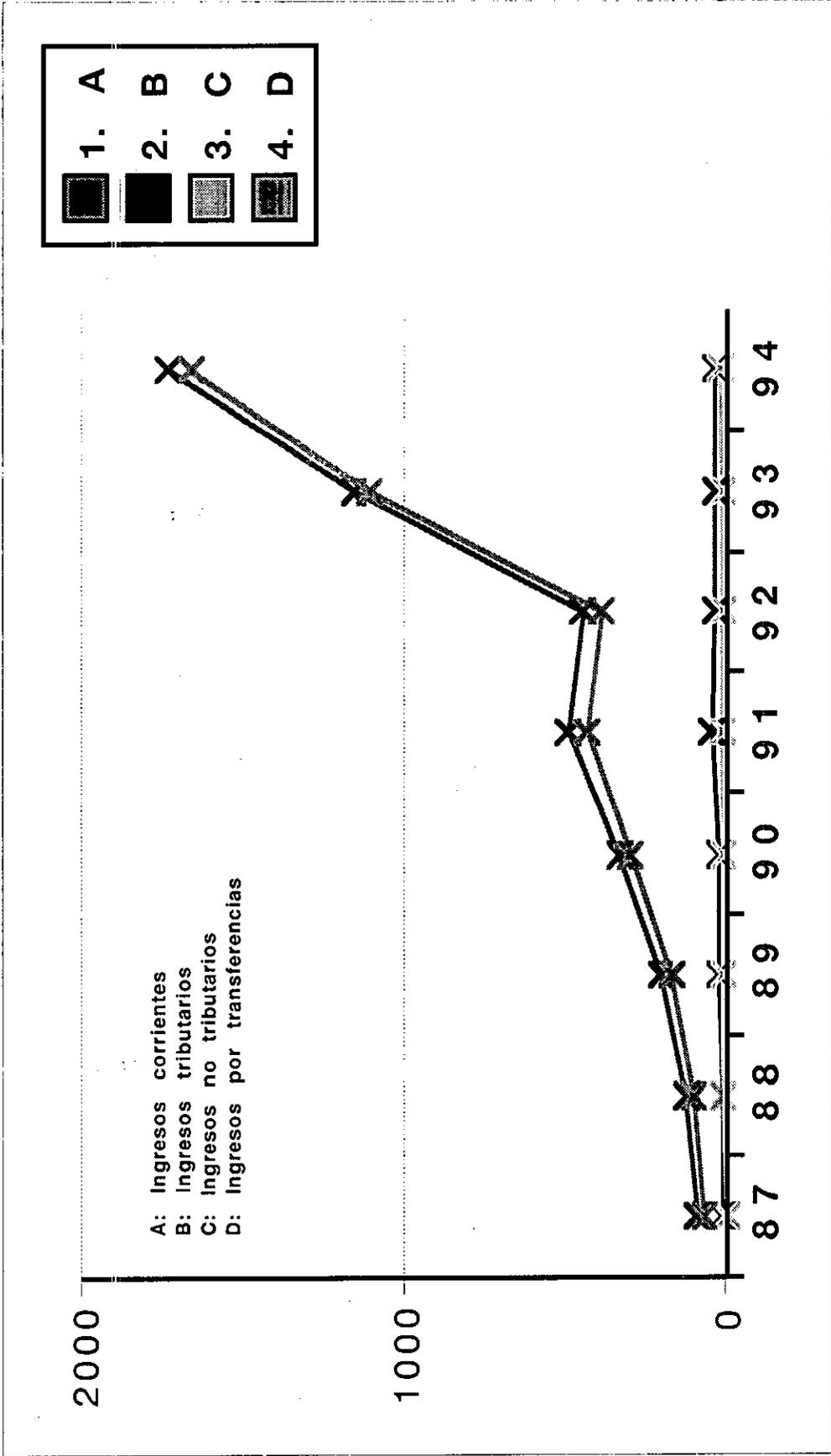
Ing ctes / gtos ctes en Cartagena D.T. y C.



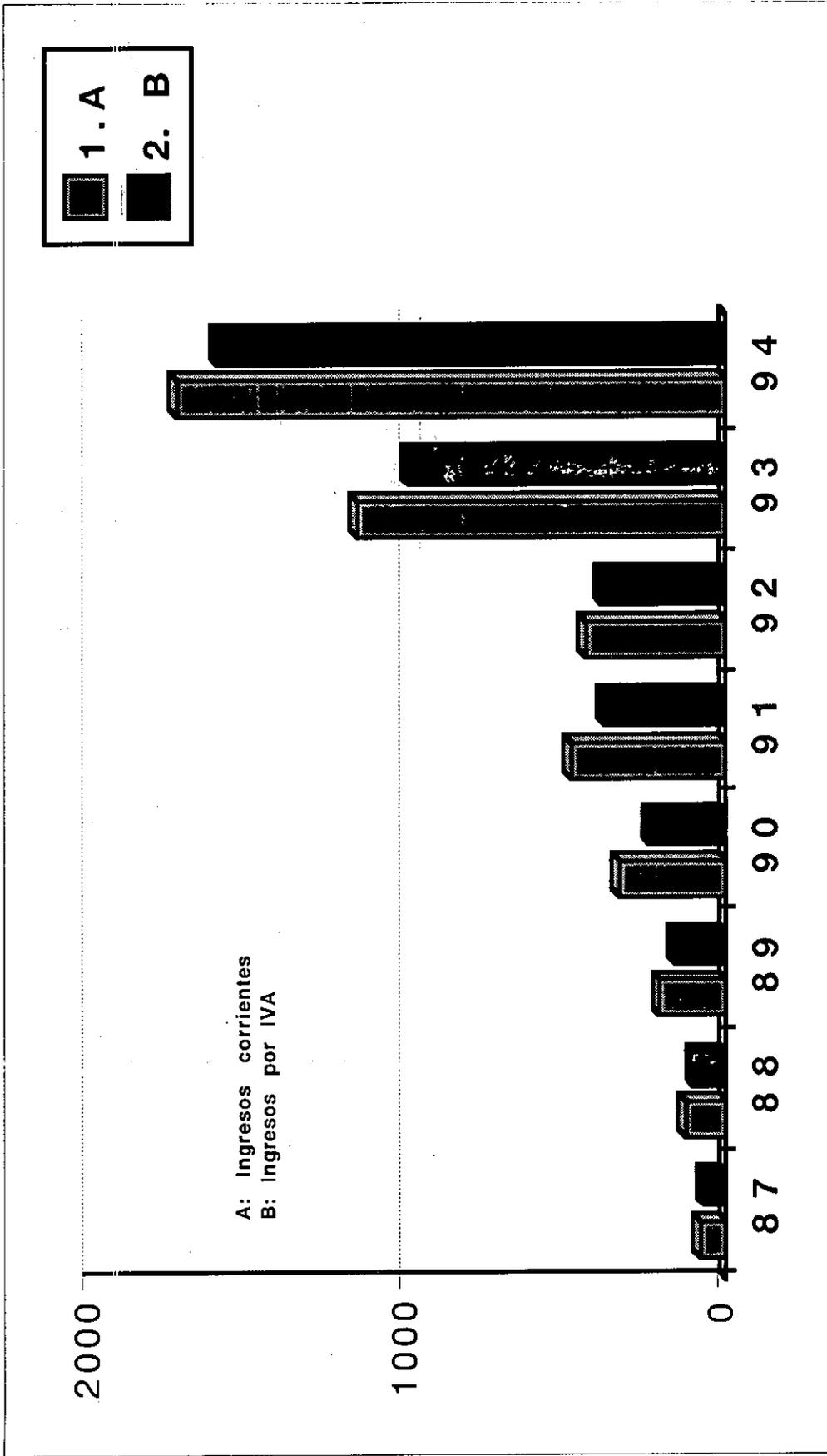
Déficit (o superávit) en Cartagena D.T. y C.



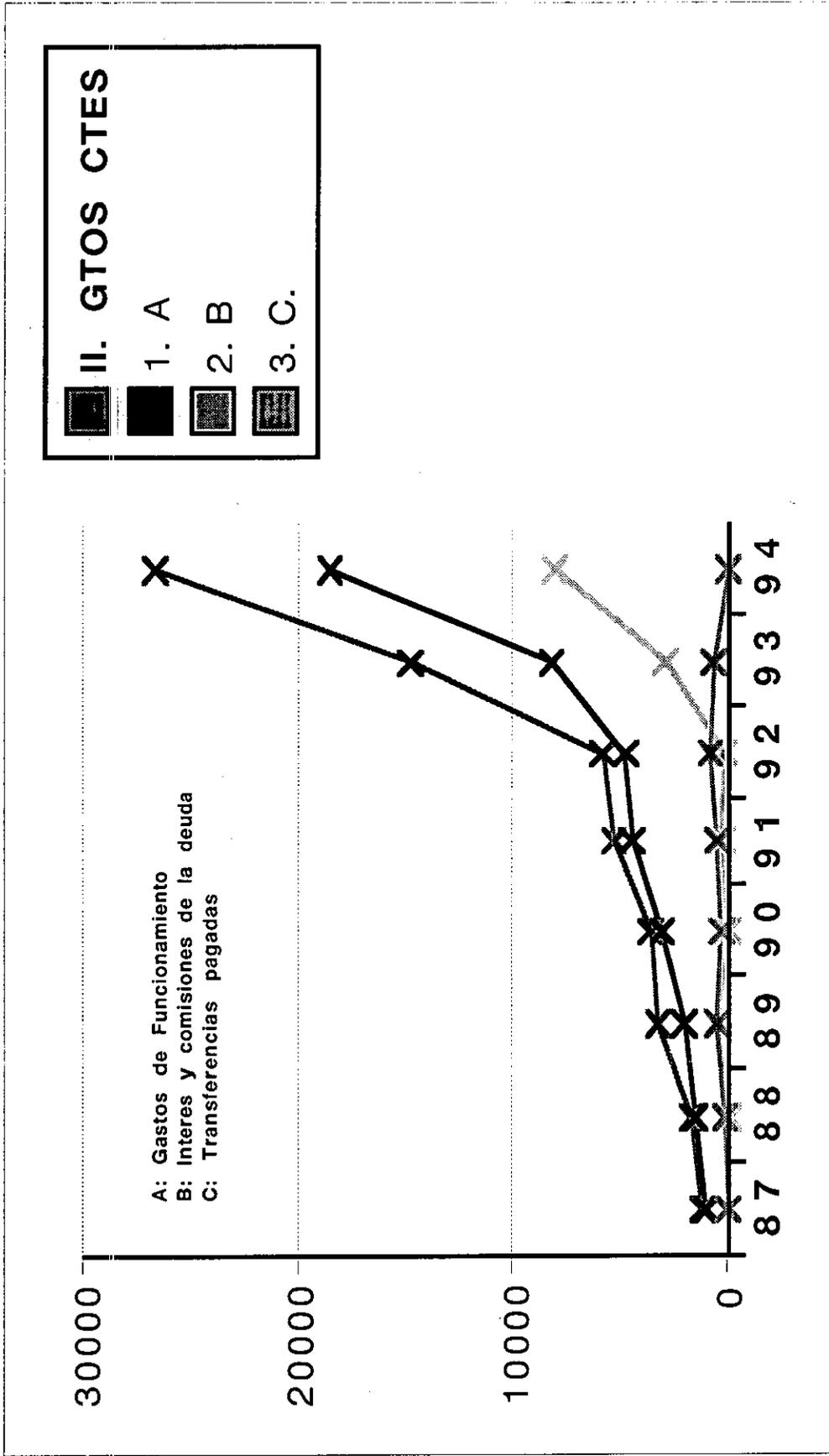
Evolución de la estructura de ingresos en San Juan Nepomuceno



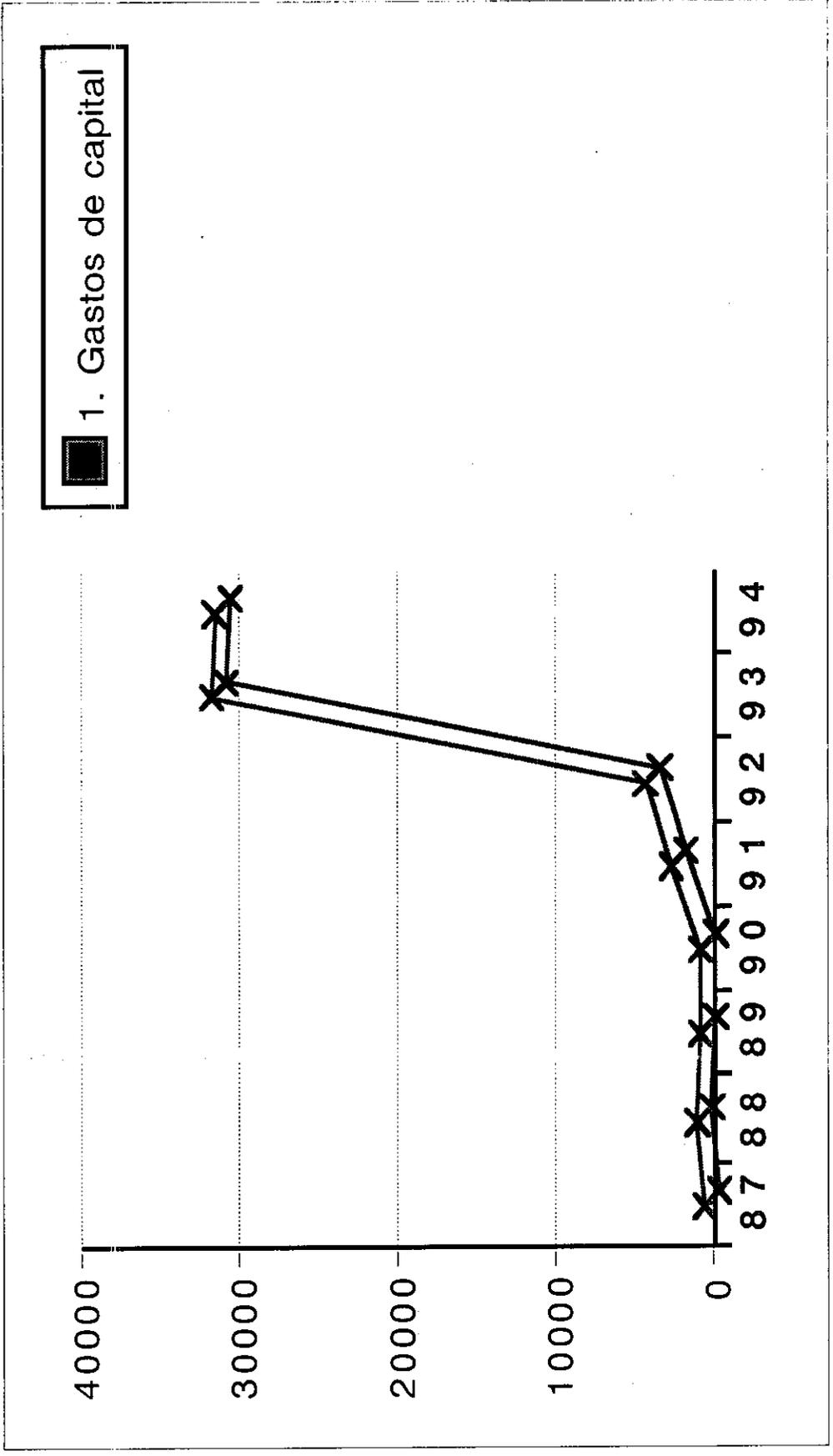
Participación del IVA en Ing. Corrientes de San Juan Nepomuceno



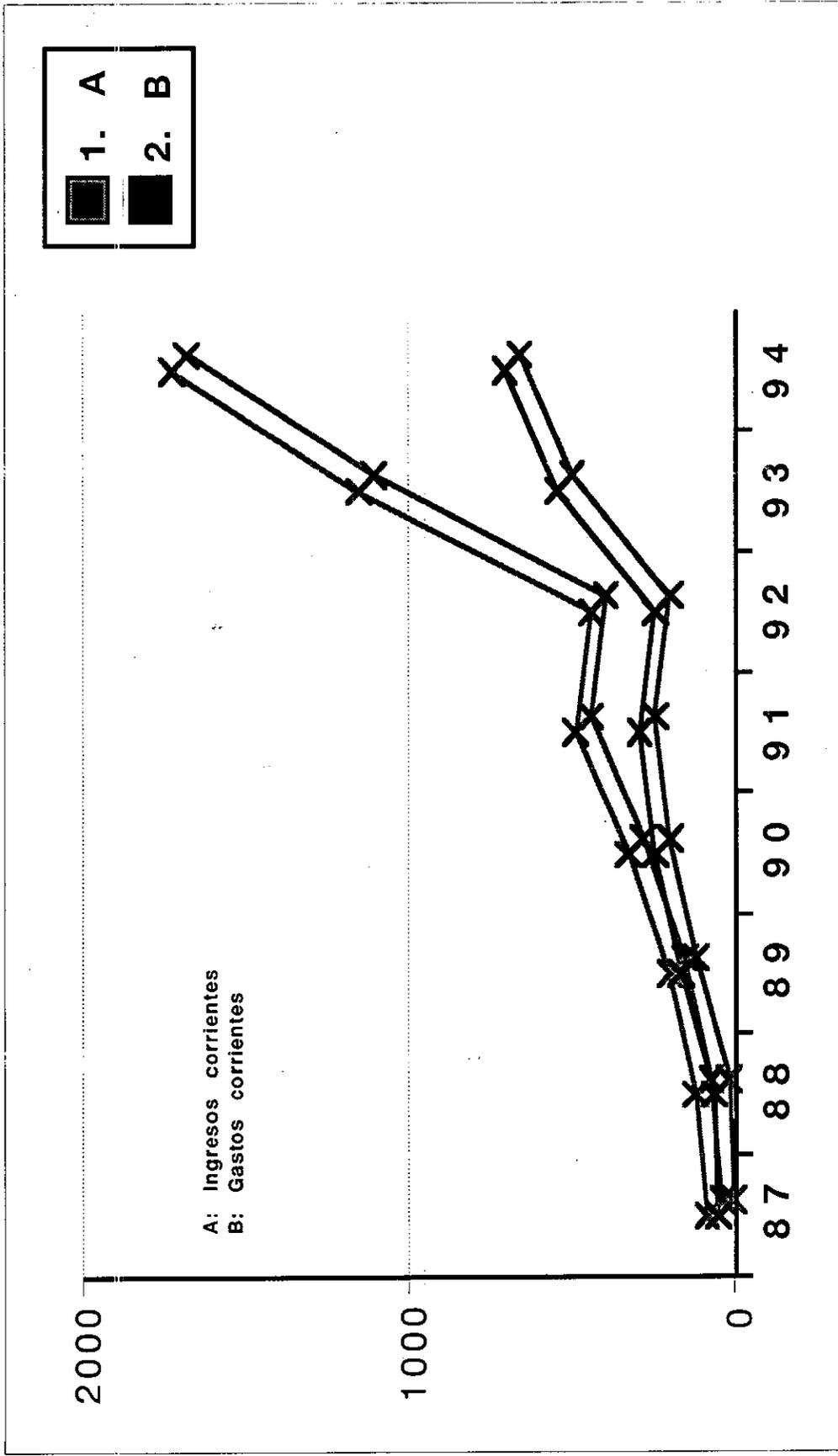
Evolución de la estructura de gastos en San Juan Nepomuceno



Evolución de los gastos de capital en San Juan Nepomuceno



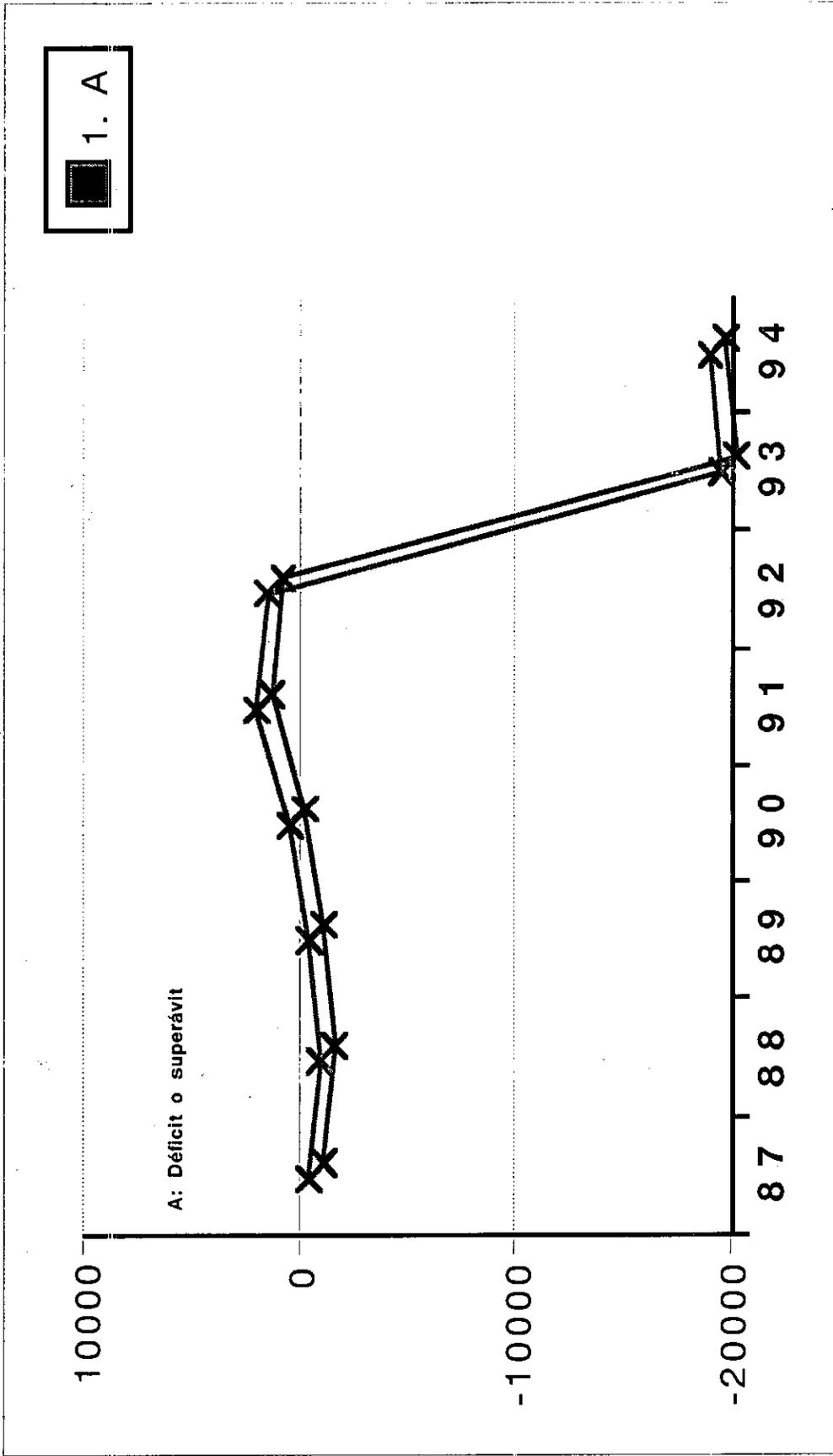
Ing ctes / gtos ctes en San Juan Nepomuceno



A: Ingresos corrientes
B: Gastos corrientes

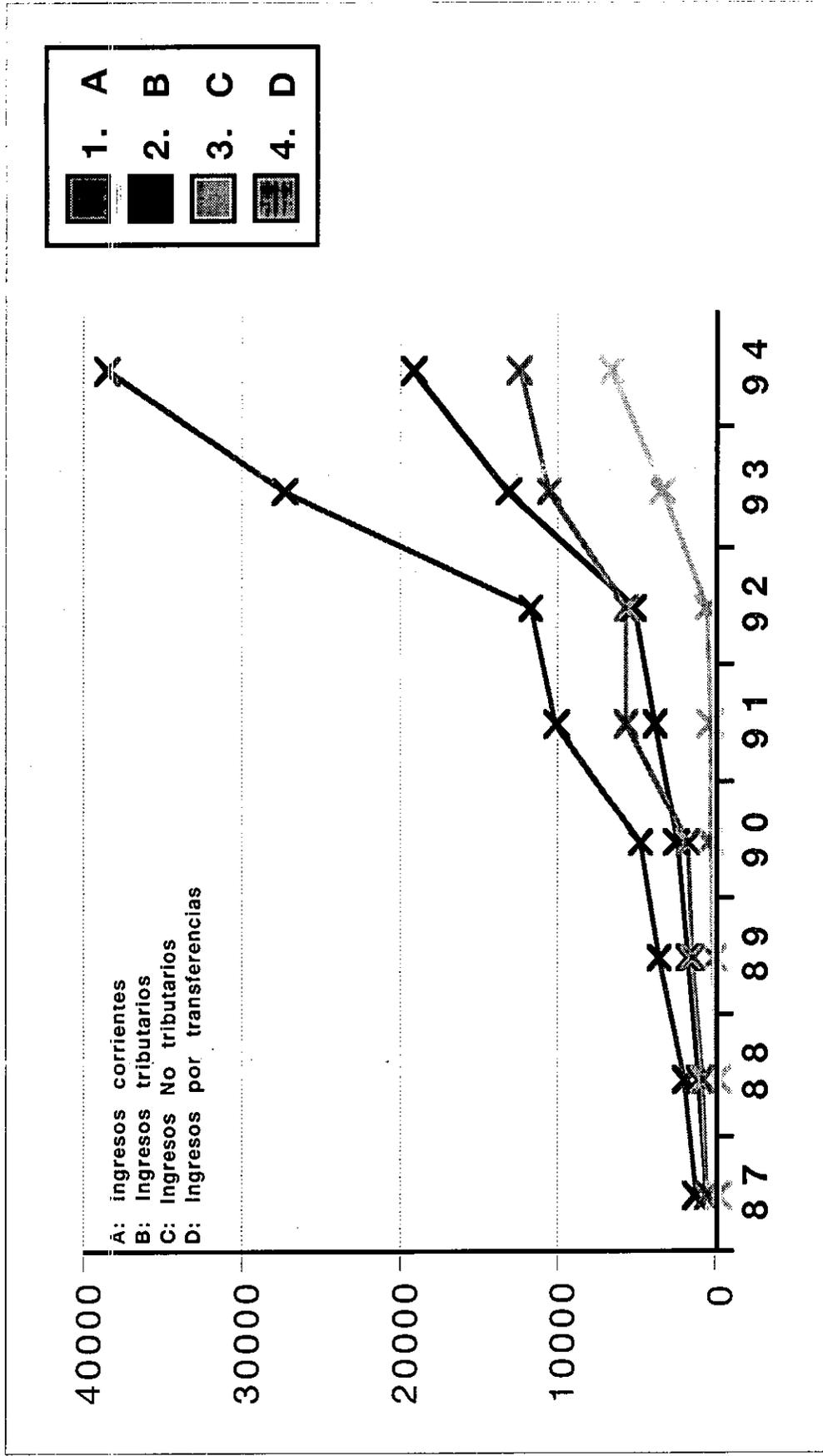
1. A
2. B

Déficit (o superávit) en San Juan Nepomuceno

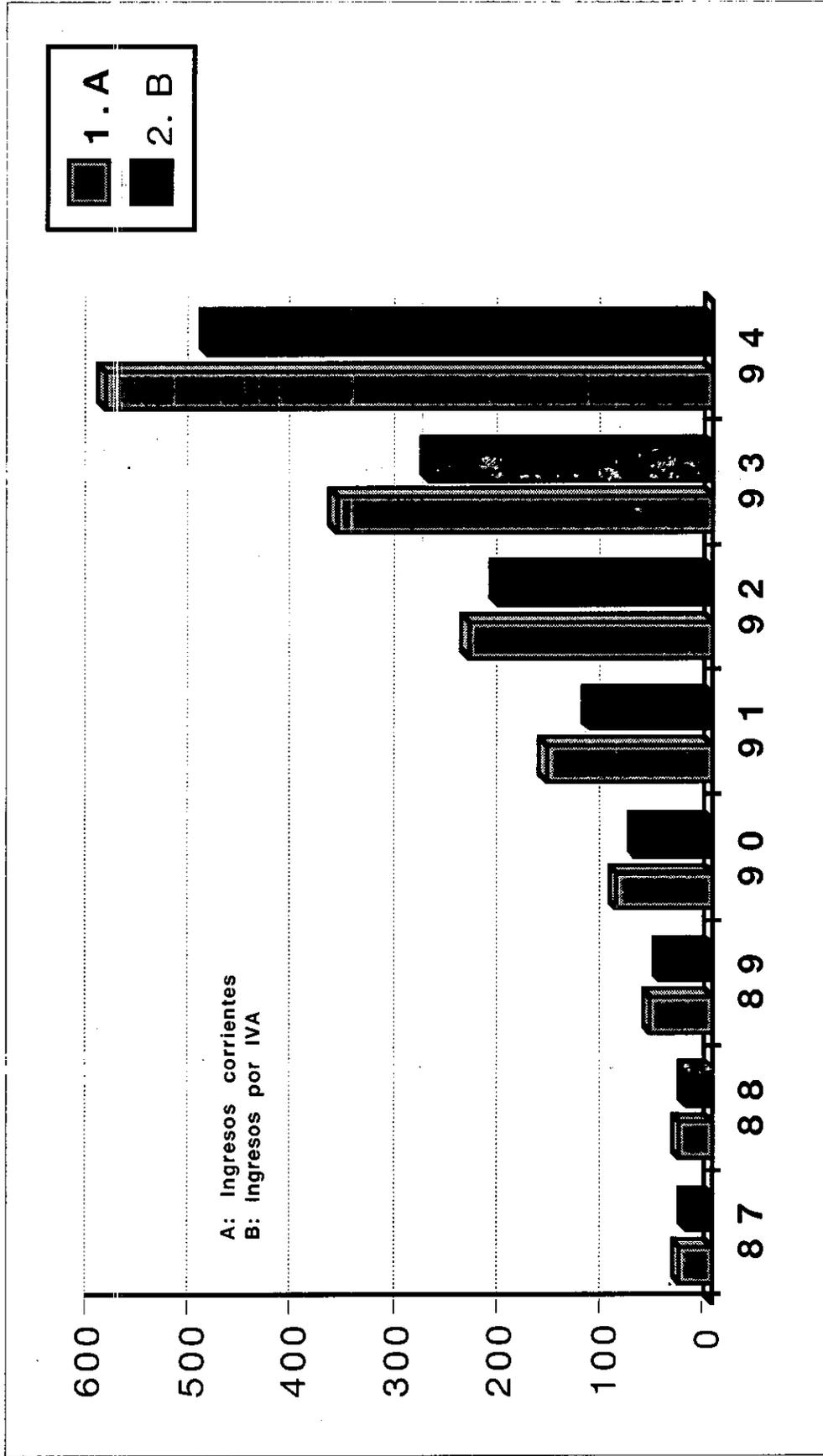


UNIVERSIDAD...
Biblioteca...
Fernando...
...
...
...

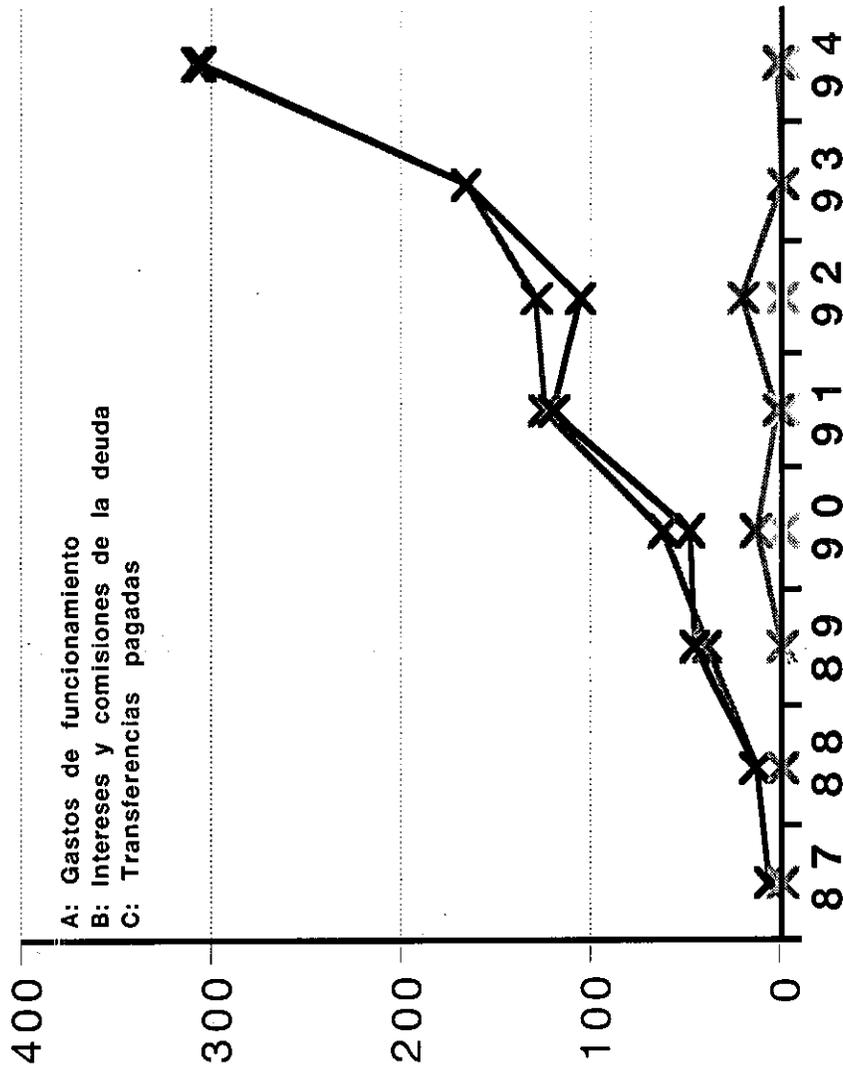
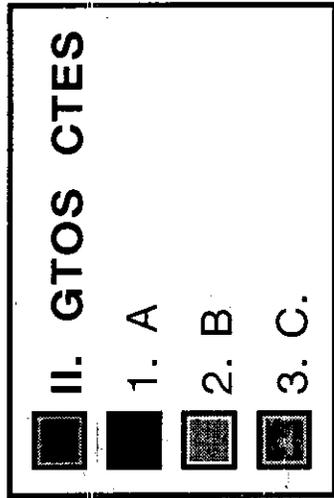
Evolución de la estructura de ingresos en Santa Rosa de Lima 120



Participación del IVA en Ing. Corrientes de Santa Rosa de Lima

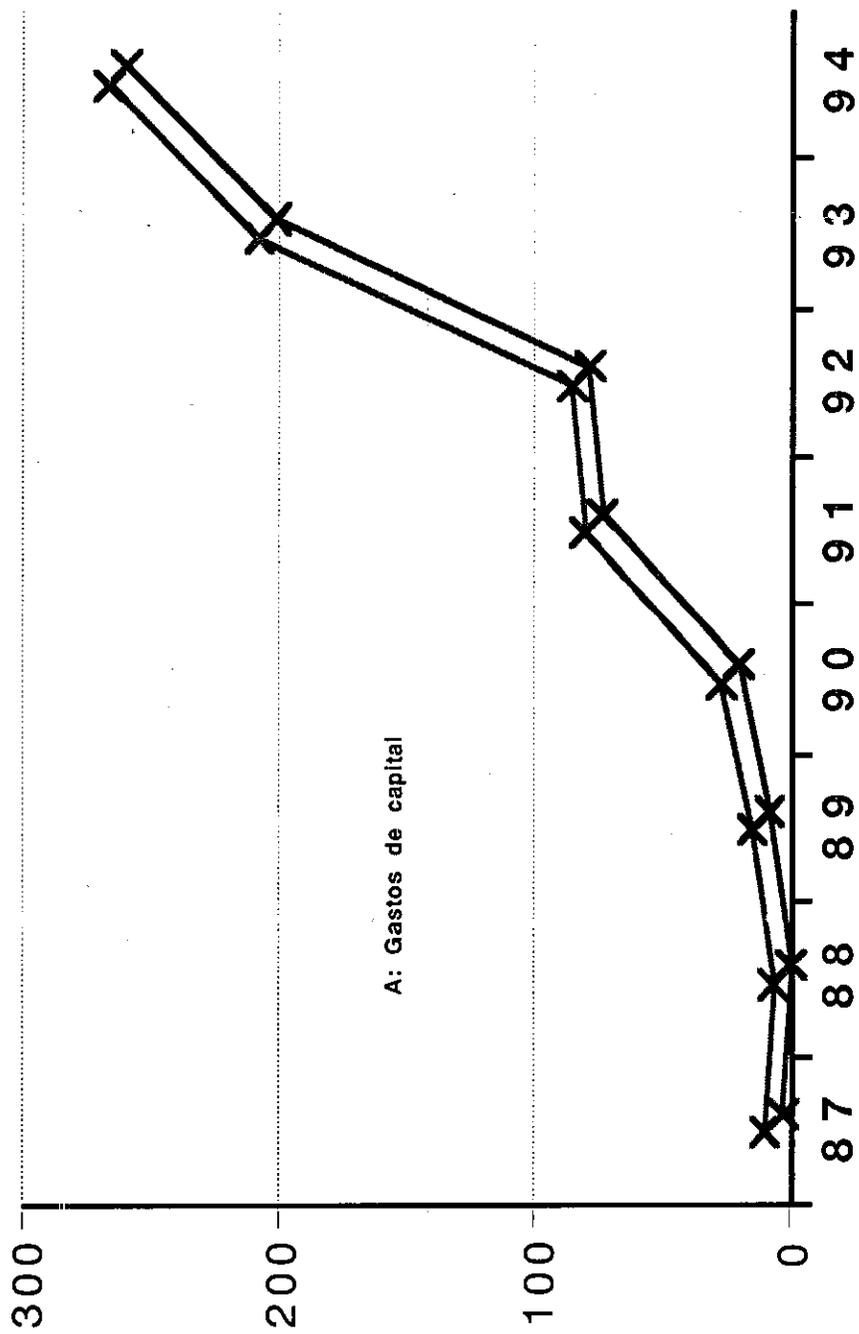


Evolución de la estructura de gastos en Santa Rosa de Lima

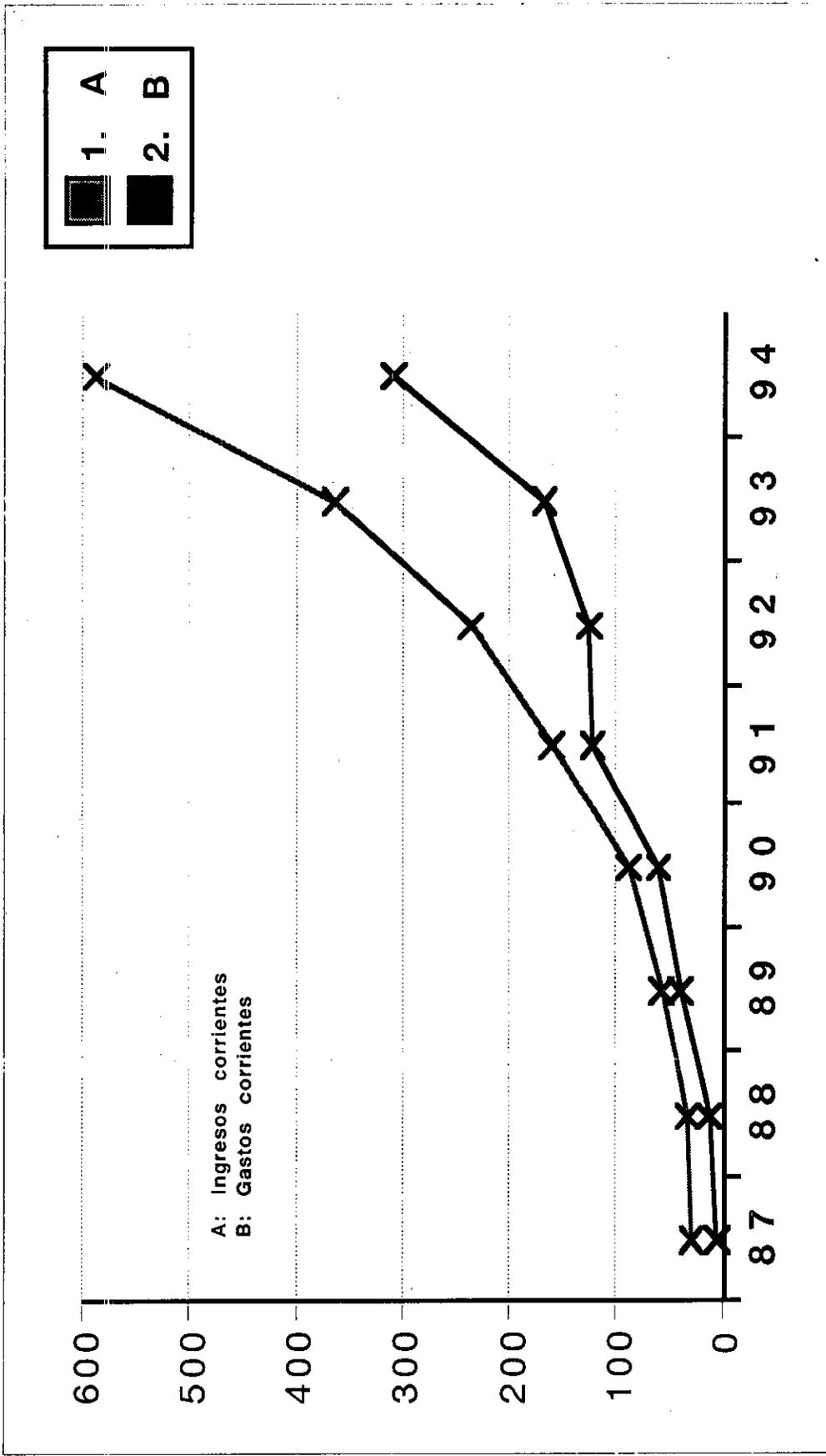


Evolución de los gastos de capital en Santa Rosa de Lima

1. A



Ing ctes / gtos ctes en Santa Rosa de Lima



Déficit (o superávit) en Santa Rosa de Lima

1. A

