

**EVOLUCIÓN Y COMPORTAMIENTO DEL ESFUERZO FISCAL  
EN EL MUNICIPIO DE ARJONA Y SU INCIDENCIA EN LA  
INVERSIÓN SOCIAL EN LOS AÑOS 2000-2010**

**Presentado por:**

**HENRY CERVANTES GÓMEZ  
CARLOS ROMERO BUELVAS**

**UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
ESPECIALIZACIÓN EN FINANZAS  
CARTAGENA, 2012**

**EVOLUCIÓN Y COMPORTAMIENTO DEL ESFUERZO FISCAL  
EN EL MUNICIPIO DE ARJONA Y SU INCIDENCIA EN LA  
INVERSIÓN SOCIAL EN LOS AÑOS 2000-2010**

**Presentado por:**

**HENRY CERVANTES GÓMEZ  
CARLOS ROMERO BUELVAS**

**Investigación presentada como requisito para obtener el título de  
Especialista en finanzas**

**JOSE VILLALBA HERNÁNDEZ**

**Director**

**UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
ESPECIALIZACIÓN EN FINANZAS  
CARTAGENA, 2012**

# CONTENIDO

CONTENIDO.....	3
INTRODUCCIÓN.....	6
PROBLEMÁTICA.....	8
1.1 PLANTEAMIENTO.....	8
1.2 FORMULACIÓN.....	10
2 JUSTIFICACIÓN.....	11
3 OBJETIVOS.....	13
3.1 GENERAL.....	13
3.2 ESPECÍFICOS.....	13
4 MARCO REFERENCIAL.....	14
4.1 MARCO HISTÓRICO.....	14
4.2 MARCO TEÓRICO.....	17
4.2.1 Principales fundamentos conceptuales.....	17
4.2.2 Los recursos propios.....	20
4.2.3 Los gastos municipales.....	21
4.2.4 Ecuación de ingresos propios.....	21
4.2.5 Teoría neoinstitucionalista y su importancia para las finanzas.....	23
4.3 ESTADO DEL ARTE.....	25
5 MARCO METODOLOGICO.....	29
5.1 TIPO DE INVESTIGACIÓN.....	29
5.2 PROCESO PARA LA OBTENCIÓN DE LOS RESULTADOS.....	29

5.3 OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES .....	31
5.4 POBLACIÓN Y MUESTRA .....	32
5.5 TIPO DE FUENTES .....	32
6 RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	33
6.1 ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO PÚBLICO DEL MUNICIPIO DE ARJONA EN EL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR 2000 - 2010.....	33
6.1.1 Estructura de ingresos .....	33
6.1.2 Estructura de gastos.....	38
6.2 COMPORTAMIENTO Y EVOLUCIÓN DE INGRESOS CORRIENTES Y SU IMPORTANCIA PARA LA INVERSIÓN SOCIAL .....	41
7 SINTESIS CONCLUSIVA Y PROPUESTAS DE MEJORAMIENTO .....	44
8 BIBLIOGRAFIA .....	46

## INDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1 Estructura general de ingresos. Municipio de Arjona. Año 2010 .....	34
Gráfica 2 Distribución de los ingresos corrientes.....	35
Gráfica 3 Distribución de los ingresos tributarios .....	36
Gráfica 4 Distribución ingresos de capital .....	36
Gráfica 5 Estructura del gasto público. Municipio de Arjona. Año 2010 .....	38
Gráfica 6 Distribución de gastos corrientes .....	39
Gráfica 7 Ingresos de capital .....	40
Gráfica 8 Ingresos corrientes y totales. Ingresos corrientes como % de los totales. Arjona 2002 - 2010.....	41
Gráfica 9 Comportamiento de los ingresos corrientes del municipio de Arjona. 2002 - 2010.....	42
Gráfica 10 Ingresos de capital. Evolución 2002 - 2010.....	43

## INTRODUCCIÓN

Desde los términos básicos, el Esfuerzo Fiscal supone un conjunto de elementos que identifican la capacidad de recaudación tributaria –ésta última se equipara con la habilidad para ejecutar la actividad fiscal- de las entidades administrativas de derecho público, llámese a ésta: Nación, Departamento o Municipio, luego entonces, dicha acepción, que encuentra asidero en la Teoría de las finanzas públicas, es entendida en sentido *latus*, y por consenso colectivo de los literatos de la Hacienda Pública, como aquellas medidas adoptadas para vigorizar el sistema de recaudo tributario y su efectiva entrega por parte del sujeto pasivo de dichas medidas, esto es, el contribuyente.

El tema del Esfuerzo Fiscal comprende medidas que desdoblan lo privado, lo reservado y se proyectan en lo público; goza de gran expectación pública y debate doctrinal, pues, desarrollar ésta área implica descubrir no sólo las soluciones que adopta la administración pública para recaudar los tributos, sino, también, el manejo de los mismos, los cuales, y como destino natural, entran a formar parte del gran erario del Estado.

El Municipio de Arjona – Bolívar, territorio de poca extensión, se caracteriza por ser uno de los de mayor importancia del Departamento, ya que, ubicado muy cerca de la capital, lo hace suficientemente significativo para la economía bolivarenses. Además de ello, la actividad económica del Municipio gira alrededor de tres actividades principales: ganadería, agricultura y pesca, las cuales se desarrollan de manera tradicional o medianamente tecnificada de acuerdo con la oferta ambiental, la ubicación especial, las condiciones individuales de trabajo y de mercado, sin embargo, esto no ha sido óbice para reconocer el gran desarrollo económico y social que ha presentado el Municipio frente a otros del Departamento<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> ACNUR, Diagnóstico departamental de Bolívar. (2006).

Considerando todo lo anterior, y ante el debate sobre el uso de los recursos disponibles para atención de necesidades poblacionales y el impacto que ejercen sobre las condiciones sociales del municipio, se acude a la evidencia empírica como la única forma de poder conocer los verdaderos efectos que tienen estos recursos sobre variables de gran importancia económica como es la inversión. En este sentido, el presente documento muestra en una primera parte, el comportamiento y evolución de los principales ingresos que representan la principal actividad de esfuerzo fiscal, con la finalidad de poder comprender cual es la estructura y panorama general de la situación fiscal del municipio en materia de recaudo y de nivel de ingresos.

Luego se analizan los principales flujos de inversión que representan las mayores incidencias para la economía del municipio, para conocer el comportamiento y la dinámica de inversión además del potencial productivo y eficiente de Arjona. Luego se realiza un ejercicio de correlación en el que se busca medir el nivel de incidencia que los ingresos derivados del esfuerzo fiscal han generado alguna incidencia en los niveles de inversión social.

Al final se muestran unas conclusiones y propuestas estratégicas para recomendar a la administración del municipio para hacer eficiente el uso de los recursos disponibles

# PROBLEMÁTICA

## 1.1 PLANTEAMIENTO

En primera instancia, vale considerar el hecho de que los recursos invertidos en los municipios del Departamento de Bolívar provienen del recaudo fiscal, regalías y otras transferencias de corte nacional, para efectos de absolver satisfactoriamente sus más prominentes situaciones problemáticas, como por ejemplo, alcantarillado, salud, educación, agua potable y, en general, todo aquello que permita el confort material de la sociedad bolivarenses.

Además de ello, después de la crisis económica de los años 90 donde a finales de dicha década el país alcanzó niveles de déficit presupuestarios superiores al 7%, además que enfrentó un fenómeno de traslado de los niveles de deuda de los gobiernos departamentales y municipales. Se hizo necesaria una reforma constitucional que dio origen al proceso de descentralización que le dio a los departamentos y entidades territoriales responsabilidad en la racionalización financiera y administrativa de los recursos transferidos.

Dicha reforma tuvo como fundamentos principales la creación del Sistema General de Participación (SGP), cuyo concepto principal se basaba en una estimación centrada en los recursos transferidos del gobierno nacional a las entidades territoriales por situado fiscal, las transferencias y la participación en los ingresos corrientes de la nación. Los incrementos que experimentaría el SGP anualmente serían proporcional a las variaciones que tuvieran los ingresos corrientes de la nación durante los cuatro años anteriores y la distribución de los recursos al SGP se hará bajo unos criterios específicos que tienen en cuenta asignaciones especiales, resguardos indígenas, programas de alimentación escolar, municipios



cercanos al río Magdalena, entre otras especificaciones, todo esto con el fin de garantizar la eficiencia en la administración de los recursos<sup>2</sup>.

La reforma también incluyó una categorización de los Municipios y Departamentos contenida en la Ley 617 del 2000, donde los fundamentos para la categorización son su capacidad de gestión administrativa, fiscal y su nivel de población, la ley señala cinco categorías: una categoría especial, una primera, segunda, tercera y cuarta categoría.

Volviendo a lo primero, y considerando el marco referencial anotado anteriormente en relación a la ley de saneamiento fiscal, cabe anotar que el fenómeno del esfuerzo fiscal en el Municipio de Arjona – Bolívar ha presentado variables significativas que logran impactar en la regular estabilidad del tesoro municipal.

La incapacidad de recaudo tributario eficiente proviene de las deficiencias administrativas que impiden una coyuntura financiera razonable y progresiva, la cual, encuentra justificación, por un lado, en el desinterés de hacer uso pleno de estrategias encaminadas a enarbolar el potencial fiscal municipal, en segundo lugar, la falta de planeación seria y concreta para el recaudo y la carencia de un programa de inversión, de formulación de proyectos, control y evaluación.

La limitación fiscal de recaudo somete al Municipio a confrontaciones tributarias de gran escala, pues, su consecuencia más inmediata es que se somete al *demos* a fluctuaciones sociales y económicas innecesarias, como actualmente se ha venido presentando.

Si bien el Municipio de Arjona presenta elementos como el humano y el natural que permiten un progresivo desarrollo social, económico, político y cultural para sí, es a falta de estrategias encaminadas a fortalecer esas virtudes, que, ésta parte de la geografía del Departamento de Bolívar se ve en desventajas frente a otros del mismo.

---

<sup>2</sup> Bonet, J. “Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia”, Documentos de trabajo sobre economía regional. N. 77. Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) – Cartagena, 2006.

En este sentido, todo lo anterior constituye el centro principal de la problemática que se estudiará en desarrollo de la presente investigación, lo cual a su vez permite el planteamiento de la siguiente interrogante que se constituye en la formulación principal de la problemática a estudiar.

## **1.2 FORMULACIÓN**

¿Cuál ha sido la evolución y el comportamiento del esfuerzo fiscal en el municipio de Arjona y su incidencia en la inversión social en los años 2000 -2010?

## 2 JUSTIFICACIÓN

El índice de esfuerzo fiscal, conocido como índice de Frank, es un parámetro que pone en evidencia las pretensiones de incremento de la presión fiscal porque acusa con mayor claridad, especialmente cuando los niveles de renta no son muy altos, cómo soportan un esfuerzo fiscal mayor los países con menor producto interno bruto por persona o las personas o familias con menores rentas.

El municipio de Arjona como entidad fundamental de la división política administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir obras que demanden el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

Para facilitar y cumplir con las responsabilidades, el municipio cuenta con varios instrumentos de gestión, por ello, se radica en cabeza del primer mandatario municipal las acciones de ordenar, priorizar, concentrar, armonizar y articular los proyectos de inversión social<sup>3</sup>.

Determinar el nivel de esfuerzo fiscal en el Municipio de Arjona implica conceptuar las razones por las cuales el municipio genera índices dinámicos de recaudo tributario. En resumen, lo que se pretende es conocer el paralelismo en cuanto a la capacidad municipal de recaudo de las contribuciones, con esto, se podrá acertar en el análisis de las estructuras o segmentos económicos que se invierten en el plano social como consecuencia directa de imposiciones normativas y controles fiscales que recaen sobre los recaudos obtenidos.

La situación descrita justifica la realización de esta investigación que pretende evaluar el comportamiento y evolución de los ingresos del municipio, con la finalidad de poder estimar el esfuerzo fiscal del mismo y poder, posteriormente, medir el impacto o incidencia de éstos en los flujos de inversión social, teniendo en

---

<sup>3</sup> Plan de desarrollo municipal 2008-2011, *en Arjona marcamos la diferencia*.

cuenta la evaluación de los indicadores sociales más importantes de la población objeto de estudio.

Desde el punto de vista práctico, se considera pertinente y relevante este estudio en cuanto a que no solo busca determinar la incidencia del esfuerzo fiscal del municipio de Arjona en el desarrollo social, sino que de igual forma se constituye en una propuesta viable para la administración local y departamental, con la posibilidad de que éstas puedan reorientar su enfoque de desarrollo, considerando el uso exitoso de las finanzas municipales.

En una perspectiva teórica, tiene relevancia esta investigación dado que contribuye al desarrollo social, económico y político, en concordancia con la racionalidad de las finanzas públicas municipales. Este estudio, dada la escasa bibliografía existente sobre el tema representa un aporte valioso en relación a la posibilidad de hacer explícita la vinculación de los ingresos fiscales con el impacto social en las comunidades.

Por tanto esta investigación representa una nueva contribución al debate académico y se constituye en fundamento de futuras investigaciones que puedan enfocar esta problemática desde una prospectiva distinta, con herramientas más desarrolladas, futuros estudios se podrán soportar en esta investigación pionera como pocas centradas en el caso del Municipio de Arjona, teniendo en cuenta su vocación natural y estratégica para el desarrollo de actividades económicas.

### **3 OBJETIVOS**

#### **3.1 GENERAL**

Analizar cuál ha sido la evolución y el comportamiento del esfuerzo fiscal en el municipio de Arjona y su incidencia en la inversión social en el periodo 2000 - 2010.

#### **3.2 ESPECÍFICOS**

Describir la estructura presupuestal del municipio de Arjona en el periodo 2000 - 2010

Analizar el comportamiento y evolución de los ingresos corrientes del municipio, considerando su importancia como mecanismo de financiación pública de los programas y proyectos de del desarrollo social.

Proponer recomendaciones de políticas, que de llegarse a implementar, conducirían a mejorar la ejecución pública de los recursos del municipio y a fortalecer el control social de las comunidades beneficiadas.

## 4 MARCO REFERENCIAL

### 4.1 MARCO HISTÓRICO

Con la unión de tres caseríos, Mahaticos, Arjonita y Las Piedras ordenada por Francisco Pimienta, gobernador de Bolívar en 1770, nace la historia de la fundación de Arjona. Pero la fundación correspondió al capitán de milicias Don Antonio De La Torre y Miranda que como resultado de un plan de reordenamiento político y económico de las reformas borbónicas, fundó cerca de 40 poblaciones que consolidaron el territorio de la antigua provincia.

Nacido en España, en la provincia de Palencia en 1734, De la Torre y Miranda llegó a las Indias en 1772. Dos años más tarde, el Gobernador de Cartagena le encargó "*reducir en poblaciones formales las infinitas almas que vivían dispersas en las provincias internadas en los montes, faltas de religión, policía y racionalidad, siendo perjudiciales al Estado*"<sup>4</sup>

Entre sus labores, la más destacada fue, sin lugar a dudas, la de fundador de pueblos, que tuvo antecedentes en las actividades de Fray Luis Beltrán, Francisca Baptista Bohórquez y, sobre todo, de José Femando de Mier y Guerra.

Pasacaballos, Arjona, San Benito Abad, San Jacinto, Lórica, Magangué, Ciénaga de Oro, San José de Corozal y Sincelejo son algunas de las 43 poblaciones que sintieron la acción del oficial español<sup>5</sup>.

Arjona fue fundada primeramente en 1716 por Antonio de la Torre y Miranda, al unirse tres antiguos caseríos (Arjonita, Mahatico y las Piedras) en un punto denominado Aguas Vivas, para luego en el año 1775 reubicar los caseríos en el sitio donde hoy se encuentra la cabecera Municipal con el fin de convertir a Arjona

---

<sup>4</sup> Alcaldía de Arjona – Bolívar. "Historia del municipio"- Portal oficial de internet. Documentación consultada el 11 de julio de 2012

<sup>5</sup> Ibid

en un sitio de paso entre Cartagena y Mompox, elevándose a la categoría de Municipio con división política Administrativa en el año 1870.

Según la categorización, el Municipio está ubicado en sexta categoría, su ubicación cerca de Cartagena lo beneficia y lo afecta de diferentes maneras<sup>6</sup>. Lo beneficia porque la mayoría de la población tiene su fuente de empleo en la Ciudad lo que lo convierte en un típico Municipio dormitorio, las posibilidades de estudio son altas permitiendo que se puedan aprovechar las ofertas de educación técnicas y Superior; hay otros tipos de beneficios como Salud y Servicios Públicos, incluso para el sector agrario el estar cerca de un mercado ampliado para productos primarios le posibilita su desarrollo. Lo afecta en cierta manera con el proceso migratorio que no permite consolidar procesos de Desarrollo Rural Urbano en la medida de que gran parte de la vida cotidiana gira en ir a Cartagena.

La conformación Política del Municipio está estructurada con una Cabecera Municipal en el área urbana que ocupa 4,74 km. Cuatro corregimientos que son:

- Sincerín, a 12 km de la cabecera,
- Gambote a 9 km de la cabecera,
- Rocha a 20 km de la Cabecera y
- Puerto Badel a 25 km de la cabecera y además seis Veredas como son: Jinete, Mapurito, Tigre, San Rafael de la Cruz, Nueva Esperanza e islas Reges.

Arjona, Departamento de Bolívar (Colombia), tiene una superficie de 1.080 km<sup>2</sup>. Su red hidrográfica está formada por el Canal del Dique y algunos caños afluentes.

Su relieve es ligeramente ondulado, alcanzando las mayores elevaciones, alturas que no sobrepasan los 200 metros sobre el nivel del mar como son las serranías

---

<sup>6</sup> Municipio de Arjona. “Plan de Desarrollo: Por la dignidad de Arjona”. 2012. Departamento de Bolívar. Colombia

de Jinetes y la Mellas. Las Lomas de Juanillo, y la peña ubicadas hacia el Centro y Norte del Municipio.

La Población de Arjona obedece a un grupo triétnico que se dio en nuestro país, con características fenotípicas trigueñas en el casco Urbano y Comunidades de descendencia Afrocolombiana en los cuatro Corregimientos como son: Sincerín, Gambote, Rocha y Puerto Badel. En cuanto a la Población el último censo realizado establece que la Población general es de 65.000 habitantes.

La actividad económica del Municipio de Arjona gira alrededor de tres Actividades principales, La Ganadería, la Agricultura y la Pesca, las cuales se desarrollan de manera tradicional o medianamente tecnificada de acuerdo con la oferta ambiental, la ubicación especial, las condiciones individuales de trabajo y de mercado.

En su área rural operó por varios años el ingenio azucarero de Sincerín. Era alta la producción de mieles de caña, especialmente en la producción de panelas. Se llegaron a registrar en mejores épocas 14 haciendas ganaderas y 12 trapiches.

La vocación del Municipio ha variado sustancialmente en los últimos años ya que se utiliza el 61.9% de las tierras para la actividad ganadera, siendo su verdadero potencial el 42%, mientras que las explotaciones agrícolas ascienden a un 12,8% cuyo potencial es de 37%. Esta situación afecta los niveles de producción (Pecuaria y Agrícola), dado que el recurso suelo no es óptimo en su utilización<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Fuente: Alcaldía Municipal de Arjona Bolívar



## 4.2 MARCO TEÓRICO

### 4.2.1 Principales fundamentos conceptuales

La primera aproximación que se realiza al concepto de esfuerzo fiscal se dio en 1959 y se define como el cociente entre el porcentaje que suponen los ingresos públicos respecto al PIB y la renta per cápita del territorio. Por lo tanto, se define el esfuerzo fiscal como la presión fiscal (ingresos públicos respecto al PIB) relativa a una *proxy* de la capacidad de pago en el territorio (renta per cápita).

Para especificar más el concepto de esfuerzo fiscal es preferible partir de la distinción que hace el economista Joseph A. Pechman (1987) en el ámbito federal. Pechman parte de la distinción entre dos variables: la recaudación efectiva per cápita (*performance*) de cada Estado y, por otro lado, la capacidad fiscal (*capacity*), la recaudación que debería de tener cada Estado en función de su situación relativa respecto de la media nacional. El esfuerzo fiscal (*revenue effort*) se define como el cociente de estas dos variables. Es decir:

$$\text{Esfuerzo Fiscal} = \text{Recaudación} / \text{Capacidad Fiscal}$$

La recaudación efectiva de un territorio supone cuantificar datos empíricos que en todo caso pueden presentar tan sólo problemas de orden metodológico en su cálculo. La capacidad fiscal, en cambio, es un concepto mucho menos específico siendo su definición más ambigua.

Intuitivamente, parece claro el significado de capacidad fiscal: es el potencial recaudatorio de cualquier área administrativa. Utilizando un enfoque más práctico, es la posibilidad que tiene la administración pública de traducir la actividad económica que se desarrolla dentro de sus fronteras en gasto público. Esa potencialidad recaudatoria, es sin embargo muy difícil de calcular.

La capacidad recaudatoria de un territorio se puede identificar como el conjunto de bases imponibles susceptibles de ser gravadas por Hacienda. El cálculo de estas bases entraña dos serios problemas: por un lado el de la *estimación*; y por el otro el de la *identificación*.

**Estimación.** Existen dos formas de calcular las bases: ya sea a través del *método directo* o por *estimación indirecta*. El *método directo* consiste en identificar las capacidades fiscales con las bases imponibles que han sido tipificadas por Hacienda en aquel territorio. El principal problema de este método es conceptual, ya que estamos identificando, aunque de forma encubierta, la recaudación efectiva con la capacidad fiscal del territorio. El método basado en una *estimación indirecta* también utiliza las bases fiscales para calcular la capacidad fiscal, pero computando diferentes criterios de distribución por territorios. Si con el método directo asignamos las bases fiscales a cada territorio en función de los datos de Hacienda, con la estimación indirecta las bases fiscales de cada impuesto se distribuyen por territorios en función de variables económicas (renda, consumo...) que actúan como *proxies* de su capacidad fiscal.

El problema, en este caso, es metodológico y no conceptual en la medida que resulte costoso encontrar una variable que se adapte a la naturaleza del hecho imponible para territorializar correctamente las bases fiscales.

**Identificación.** El problema de identificación de las bases, y por lo tanto, de las capacidades fiscales de cada territorio, se deriva de su naturaleza dinámica. La capacidad fiscal de un territorio no es un concepto estático, sino que puede estar sujeta a una gran variabilidad. La razón de esta variabilidad se explica por la complejidad de los factores que la determinan. Para estimar la capacidad fiscal de un impuesto en particular para gravar un determinado producto, no sólo debemos considerar el número de productos que podemos gravar, sino también hasta qué nivel permiten ser gravados. Es decir, la capacidad fiscal también dependerá de las elasticidades de oferta y de demanda.

En este contexto, las transferencias desde el principal hacia los agentes, son percibidas como valiosos instrumentos para guiar la acción de los agentes hacia el cumplimiento de los objetivos nacionales (CEPAL, 1993).

En el modelo de «elección pública» (*public choice*), los gobiernos locales reciben una serie de competencias en materia de ingresos y gastos que les da más independencia de las transferencias y, por ello, estas juegan un rol menos importante en la toma de decisiones de los gobiernos locales.

Los argumentos señalados anteriormente, si bien están referidos a las razones que justifican la existencia de un esquema de transferencias intergubernamentales, permiten establecer algunos mecanismos de transmisión para los efectos que las transferencias tienen sobre el nivel de actividad local o regional. En efecto, la provisión eficiente de bienes y servicios públicos puede crear condiciones para el mejor desarrollo de las actividades privadas, permitiendo ganancias en eficiencia y bienestar reflejados en un mayor nivel actividad regional o local<sup>8</sup>. Por lo tanto, debería esperarse que las transferencias del gobierno central hacia los gobiernos subnacionales tengan un efecto positivo sobre la actividad de la región o localidad que las recibe. La generación de una mayor demanda debido a un mayor gasto público es el impulso que debería traducirse en una mayor actividad de la región bajo el supuesto de que el grueso del gasto se realiza dentro de la región o localidad. De lo contrario, puede carecerse de un efecto dinamizador de las transferencias. Por otra parte, en la medida que las transferencias permiten equilibrar las cuentas fiscales de los gobiernos locales es posible que estos realicen una mejor provisión de bienes y servicios a la localidad permitiendo ganancias de bienestar que debieran traducirse en un mayor nivel de actividad en el ámbito local.

---

<sup>8</sup> Lo ideal sería trabajar con información sobre el nivel de actividad local (provincial o distrital); sin embargo, solo se dispone de información a nivel departamental, que constituye la demarcación política de los recientemente creados gobiernos regionales.

#### **4.2.2 Los recursos propios**

Los gobiernos municipales, además de recibir las transferencias del gobierno central asignadas en el presupuesto público, se financian a través de los denominados recursos propios, estos incluyen cuatro conceptos: los impuestos municipales (alcabala, impuesto predial, etc.), recursos directamente recaudados (tasas, contribuciones, multas y sanciones, etc.), recursos por operaciones oficiales de crédito (interno y externo) y donaciones. Ley de Tributación Municipal (1993), establece que las municipalidades pueden recaudar ingresos propios por los dos primeros conceptos. Estos constituyen, por tanto, los ingresos propios que dependen de su labor recaudadora o esfuerzo fiscal.

Los impuestos municipales no originan una contraprestación por parte de la municipalidad al contribuyente, y estos son el impuesto predial, a la alcabala, al patrimonio automotriz, a las apuestas, a los juegos y a los espectáculos públicos.

Hemos dicho que los recursos directamente recaudados incluyen las contribuciones y las tasas. En efecto, las municipalidades están autorizadas a crear contribuciones y tasas, y éstas a diferencia de los impuestos municipales, tienen como contrapartida la prestación de un servicio público o administrativo. Las tasas municipales se subdividen por servicios públicos o arbitrios, por servicios administrativos o derechos (que son las tasas que se deben pagar por los trámites administrativos o por el uso de bienes de propiedad municipal), licencias de funcionamiento para operar establecimientos comerciales, industriales o de servicios, tasas por estacionamiento de vehículos y otras licencias. Además, los recursos directamente recaudados incluyen las multas y sanciones establecidas por los respectivos concejos municipales, las rentas de la propiedad y la venta de bienes.

### **4.2.3 Los gastos municipales**

Los recursos con que cuentan las municipalidades pueden ser destinados a gastos corrientes, gastos de capital o al servicio de la deuda proveniente de sus operaciones de crédito.

A continuación describimos las dos ecuaciones que dan cuenta de las relaciones objeto de análisis en este estudio.

### **4.2.4 Ecuación de ingresos propios**

La ecuación de ingresos propios establece una conexión entre las transferencias del gobierno nacional y el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales, representado por los ingresos propios que recaudan. La estimación de los parámetros que definen esta relación permitirá explorar el tipo de vínculo que existe entre las transferencias y el esfuerzo fiscal desarrollado por los gobiernos locales.

Los ingresos totales (IT) con los que cuenta un municipio provincial o distrital para financiar sus actividades provienen de dos fuentes: sus recursos propios (RP) y las transferencias (TRAN) que recibe del gobierno central:

$$IT = RP + TRAN$$

Como ya se ha mencionado, los recursos propios están constituidos de los ingresos propios (IP), los recursos provenientes de las operaciones de crédito externo e interno (CRED) y de las donaciones (DON):

$$RP = IP + CRED + DON$$

Ahora bien, el nivel de ingresos propios depende de dos factores: la base tributaria y el esfuerzo fiscal realizado por la municipalidad para recaudar ingresos en la propia jurisdicción.

La base tributaria depende, a su vez, de la producción, los ingresos y el patrimonio de la localidad, en tanto que el esfuerzo fiscal está condicionado por la capacidad e incentivos que tienen los municipios para recaudar impuestos, tributos, etc. Esto quiere decir que los ingresos propios pueden ser expresados como una función de las variables mencionadas:

$$IP = f(\text{Producción local, ingresos locales, patrimonio local, capacidad para recaudar, incentivos para recaudar}).$$

La capacidad de las municipalidades para recaudar está condicionada por una serie de factores como por ejemplo, la infraestructura específica para ello (sistemas informáticos de control, supervisión, etc.), personal adecuado para el desarrollo de la labor de recaudación, entre otros. Cuanto mayor sea el nivel de infraestructura, personal especializado y experimentado, mayor se espera que sean los recursos recaudados de forma directa.

Por otra parte, los incentivos que tienen los municipios para recaudar podrían estar inversamente relacionados con los fondos que pueden obtener de fuentes alternativas a los impuestos que ellas cobran directamente, como son, precisamente, las transferencias que reciben del gobierno central (hipótesis de la «pereza fiscal»). Sin embargo, estas transferencias, no ejercerían un impacto negativo sobre el esfuerzo recaudador cuando son gastadas en los fines para los cuales fueron otorgadas (efecto «papel matamoscas»).

También debe considerarse que los recursos provenientes de las operaciones de crédito y las donaciones pueden funcionar como incentivos perversos para no recaudar directamente en la localidad. No obstante, en el caso de los recursos provenientes de operaciones de crédito, podría tenerse un efecto contrario derivado del incremento del servicio de la deuda que llevaría a un aumento del esfuerzo de recaudación para contar con mayores recursos para afrontar el pago de la deuda.

Considerando tan solo los recursos que los gobiernos municipales recaudan directamente en sus jurisdicciones; es decir, sus ingresos propios (IP), se postula que estos son una función del nivel de producción (PROD)<sup>9</sup>el patrimonio de la localidad (PAT), de su capacidad para recaudar (CAP), de las transferencias recibidas del gobierno central (TRAN), de los recursos obtenidos por créditos (CRED) y de las donaciones (DON).

$$IP = g(\text{PROD}, \text{PAT}, \text{TRAN}, \text{CAP}, \text{CRED}, \text{DON})$$

Se espera que cuanto mayor sea la producción y el patrimonio local mayores serán los ingresos propios, así como cuanto mayor sea la capacidad de recaudar, mayores serán los ingresos recaudados. *A priori*, los efectos de las transferencias, los recursos provenientes de las operaciones de crédito y las donaciones sobre el esfuerzo recaudador no están definidos.

#### **4.2.5 Teoría neoinstitucionalista y su importancia para las finanzas**

Considerar diversas corrientes del pensamiento para explicar el fenómeno de la deuda pública, puede resultar en gran parte una tarea tediosa dado a que se deberían tener en cuenta posturas que en muchas ocasiones pueden resultar contradictorias e inclusive algunas podrían no explicar su importancia para el desarrollo social.

Sin embargo entre esa gama de corrientes se destaca la neoinstitucionalista, la cual trata de explicar los fenómenos sociales y económicos que tienen repercusión en el desarrollo desde una perspectiva de aumento de la eficiencia en la estructura de las instituciones. En este sentido, como apunta North, las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. El

---

<sup>9</sup> Una de las metodologías usadas para medir el nivel de actividad de una economía es el método del ingreso en donde se agregan los pagos a los factores de producción.

cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico. Según North<sup>10</sup>, la función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) de la interacción humana. Introduce así factores amplios, como la ideología, la religión, los valores, principios y convenciones que funcionan como un filtro cultural para la interpretación de la información. “Al agregar las normas legales, considera que éstas emanan del Estado y que son primordiales para reducir los costos de las transacciones y definir los incentivos, así como garantizar el cumplimiento obligatorio de las leyes y los contratos”<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> NORTH, D. (1993). “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”.

<sup>11</sup> TIJERINA Eliécer (2008). “El neoinstitucionalismo de Douglass C. North: una exposición crítica”. Universidad Autónoma Metropolitana- Unidad Iztapalapa. Octubre 3.



### 4.3 ESTADO DEL ARTE

En este acápite se describen los principales aportes literarios hecho en la actualidad en el país y en la ciudad, relacionados con la temática y su contribución al desarrollo de esta investigación.

Del primero que podemos hablar y que guarda una estrecha relación con lo que se contempla en los objetivos de esta investigación es de un trabajo de la serie “Documentos de trabajo sobre economía regional” del Banco de la República, escrito por Joaquín Viloría de la Hoz, titulado “Riqueza y Despilfarro: la paradoja de las regalías en Barrancas y Tolú”<sup>12</sup>. El documento muestra un amplio panorama de la pobreza, salud, educación y las necesidades básicas insatisfechas en cada uno de los municipios en cuestión, así como también aspectos demográficos, históricos y económicos en los que sobresalen las actividades del sector agropecuario y secundario. Como reflexiones finales el autor deduce que la corrupción ha sido determinante del mal uso que se le da a las regalías no solo en los municipios sino en Colombia en general. Propone como fórmula de mejora el mejoramiento de las condiciones de industrialización y minería de los municipios pero siempre y cuando exista una estructura de regalías eficiente y consistente.

De la misma serie de Documento de trabajo sobre economía regional, existe un referente de imprescindible lectura, escrito por Adolfo Meisel Roca titulado “La Guajira y el mito de las regalías redentoras”<sup>13</sup> en el que el autor analiza la estructura económica del departamento en cuestión y su evolución reciente, pero sin dejar de analizar la situación de pobreza y exclusión propias de la población indígena residente en el mismo. En este último respecto utiliza el indicador de necesidades básicas insatisfechas para compararlo con los demás departamentos, encontrando que la Guajira es uno de los departamentos con

---

<sup>12</sup> Viloría De la Hoz Joaquín (f.s). “La paradoja de las regalías en Barranca y Tolú. Presentación. Banco de la Republica

<sup>13</sup> Meisel R., Adolfo (2007). “La Guajira y el mito de las regalías redentoras” Documentos de trabajo sobre economía regional. Banco de la República

mayores niveles de pobreza no solo de la costa sino en el entorno nacional así como también uno de los que mayores niveles de exclusión social registran. El autor en el documento efectúa un cálculo mediante el cual estima el efecto máximo generado por el recaudo y ejecución de regalías en el departamento y encuentra que es solo un mito el pensar que la corrupción y el mal manejo de éstas son las causas principales del deterioro de la pobreza y muestra que ello viene determinado más que todo por la responsabilidad que tiene la nación con el departamento sin dejar de hacer ver al lector que sin embargo la lucha contra la corrupción y los malos manejos son aspectos a mejorar.

Ana María Iregui, José Ramos y Luz Amparo Saavedra, desarrollan una investigación denominada “Análisis de la descentralización en Colombia”<sup>14</sup>, destacando aspectos teóricos sobre el federalismo y la descentralización fiscal referenciado sobre una amplia variedad de sistemas fiscales dos casos que consideran extremos. Uno en el que el gobierno local tiene completa autonomía en los gastos e ingresos, desplegando así sobre el gobierno local toda la responsabilidad y el manejo del sistema de impuestos que financia los bienes públicos locales, mientras que el gobierno central solo se encarga de la distribución del ingreso y de la defensa nacional. El otro sistema corresponde a una forma fiscal centralizada en la cual el gobierno nacional es el único recaudador de los impuestos y proveedor de los bienes públicos tanto del orden nacional como local, considerando los autores que el sistema financiero colombiano se inclina más por el modelo centralizado.

Siguiendo con los estudios que analizan la temática de la descentralización en Colombia, es importante describir el documento realizado por GUTIÉRREZ, Sanín Francisco, BARBERENA, Viviana, GARAY, Luis Jorge y OSPINA Juan Manuel. “25 Años de descentralización en Colombia”<sup>15</sup>. Donde se compilan cuatro ensayos escritos por cada uno de los autores, en los que se aborda el tema de la descentralización en Colombia desde su impacto en el quehacer político local, en

---

14 IREGUI, M. A., RAMOS, J. y SAAVEDRA, L.A. “Análisis de la descentralización en Colombia”, 2001

15 GUTIÉRREZ, Sanín Francisco, BARBERENA, Viviana, GARAY, Luis Jorge y OSPINA Juan Manuel. “25 Años de descentralización en Colombia”. Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2010.

la estructuración de las políticas y estrategia de desarrollo territorial, en la configuración y ejecución de la inversión pública territorial, en el futuro de los departamentos y entes territoriales, en la temática de seguridad ciudadana, en la corrupción y en el ordenamiento territorial.

Al analizar la descentralización desde la perspectiva de las instituciones y el territorio el documento la explica desde cuatro grades premisas: Debe haber gobierno de autoridades propias, deben ejercer las competencias que le correspondan, se debe administrar los recursos y establecer los tributos para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales. En estos aspectos el análisis destaca que cronológicamente la primera de las aseveraciones mencionadas que inicia el proceso de descentralización es el fiscal, dado a que existe en Colombia una severa pereza fiscal que afecta el proceso descentralización y que por tanto debe ser tratado por la misma política descentralizadora.

Siguiendo los estudios de descentralización, ahora con un enfoque menos general y más enfocado hacia las finanza públicas, a nivel Departamental, Bonet (2006) elabora una investigación titulada “Desequilibrios regionales en la política de descentralización de Colombia” en la línea de los documentos de trabajo sobre economía regional del Banco de la Republica<sup>16</sup>. El autor inicia con un esbozo analítico de las distintas reformas descentralizadas realizadas en el periodo 2000 – 2006.

Seguidamente, muestra los desequilibrios regionales provocados por la descentralización en los ingresos subnacionales, en las transferencias, en el esfuerzo fiscal de las entidades territoriales y finaliza con un análisis de las propuestas de reformas desde el punto de vista del componente redistributivo, la tributación nacional y la eficiencia en el gasto, logrando comprobar que existen enormes grandes inestabilidades en la política de descentralización colombiana aplicada a las regiones, demostrada por las significantes diferencias que se

---

<sup>16</sup> BONET, Jaime. “Las Finanza Públicas de Cartagena 2000 – 2007. Banco de la República”. Documentos de trabajo sobre economía regional, No. 101, Pagina 20, Junio 2008

presentan en los distintos ingresos fiscales de cada una de las entidades territoriales dejando entre dicho que cada entidad territorial asume responsabilidades en situaciones diferentes a la hora de realizar las prestaciones de los servicios y se destaca de igual manera la recomendación hecha para corregir dicha inestabilidad a través de la introducción de los componentes del gasto como de los ingresos en el diseño de las reglas del Sistema general de participaciones, creando un fondo de compensación regional que permita superar por lo menos en el medio plazo de las disparidades regionales.

## **5 MARCO METODOLOGICO**

### **5.1 TIPO DE INVESTIGACIÓN**

Con la finalidad de describir situaciones y eventos y las formas de manifestación y propiedades del esfuerzo fiscal, así como evaluar aspectos, dimensiones y componentes referentes y encontrar relaciones de éstos con las variables que describen el entorno social del municipio de Arjona – Bolívar, considerando un horizonte temporal comprendido entre los años 2000 y 2010, este estudio se enmarcará bajo la tipología de descriptivo – correlacional<sup>17</sup>.

### **5.2 PROCESO PARA LA OBTENCIÓN DE LOS RESULTADOS**

Dado que lo que se pretende con el desarrollo de esta investigación es medir el impacto en la inversión social que tiene el esfuerzo fiscal del municipio de Arjona, el presente apartado muestra los procedimientos a llevar a cabo desde el punto de vista metodológico para alcanzar dicho objetivo.

Una primera parte de la investigación pretende mostrar, a partir del análisis descriptivo el comportamiento, evolución y distribución de los ingresos y recaudos que determinan el esfuerzo fiscal del Municipio de Arjona.

En segunda instancia se analizará el panorama social del municipio mostrando la evolución de las principales variables del entorno. En este sentido, el análisis se basará en la descripción interpretativa de las principales variables de la educación, la salud, el desplazamiento y la pobreza. Hay que hacer notar, por tanto, que por tratarse de un análisis descriptivo se utilizarán métodos propios de la estadística

---

<sup>17</sup> HERNÁNDEZ, R., FERNÁNDEZ, C., y BAPTISTA, P. Metodología de la investigación. México D.F: Mc. Graw Hill, 1998.

como las gráficas de barras, líneas y dispersión, además de tablas de frecuencia y porcentualidad.

Seguidamente, se efectuarán métodos que permiten medir la relación e impacto del esfuerzo fiscal estimado analizados con las variables mostradas que hacen referencia al panorama de inversión social, las cuales permitirán observar la dinámica del desarrollo local. Se realizarán gráficos de dispersión con dos variables para evaluar la forma de la relación y se utilizará el coeficiente de determinación R para medir el grado de relación entre ellas<sup>18</sup>. Ello, argumentado con el contraste teórico e información analítica propia del periodo obtenido bajo fuentes secundarias, permitirá observar el impacto de la deuda pública sobre las variables económicas del distrito.

Por último, una vez encontrado los resultados propuestos en esta metodología descrita, se pretende analizar y discutir sobre los principales aspectos descubiertos a la luz de las principales teorías propuestas. Es decir, al encontrar patrones de comportamiento en la evolución de los principales ingresos tributarios de la ciudad y su respectivo recaudo, se realizará un análisis argumentativo a la luz de las teorías sobre esfuerzo fiscal descritas anteriormente en el marco teórico, así como también se pretenden extraer algunos aspectos propios de las instituciones encargadas y su fortaleza, a la luz de los planteamientos neo-institucionalistas.

Todo ello permitirá al lector percibir una relación directa entre lo planteado teóricamente y lo encontrado de manera empírica a partir de la información procesada.

---

<sup>18</sup>El R o coeficiente de correlación es una medida de ajuste utilizada en muchas áreas para medir el grado de relación entre variables, ya sea en un diagrama de dispersión o en un modelo de regresión lineal. Este indicador toma valores entre 0 y 1, y se dice que hay una alta relación entre más cerca de 1 se encuentre el valor arrojado. Algunos textos señalan que un R2 con valores de 0.5 o más se considera aceptable, mientras que uno con valores entre de 0.7 y 0.8 se considera bueno y valores de 0.9 o más se considera que existe una relación alta o excelente entre las variables en cuestión. Ver: Econometría de Gujarati

### 5.3 OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES

Variables	Abreviación	Indicador	Fuente
Ingresos Fiscales del Municipio	ING	Monto total de ingresos recaudados en el municipio según su clasificación	Hacienda Municipal
Capacidad fiscal	CF	Indicador proxi que permite medir la capacidad del municipio para su estructura fiscal	Hacienda Municipal
<b>Variables relacionadas con la Inversión Social</b>			
<b>Tasa de inflación</b>	TI	Variación porcentual del índice de precios al consumidor a dic. 31	BANREP y DANE
<b>Inversión neta</b>	IN	Variación % del Valor de la inversión neta de Cartagena	CAMARA DE COMERCIO
<b>Cobertura de SISBEN</b>	SIS	Número total de sisbenizados	Planeación Municipio de Arjona
<b>Tasa de cobertura bruta en educación</b>	TCE	Porcentaje población estudiando	Secretaría de educación Municipal
<b>Cobertura en Salud</b>	CS	Porcentaje población bajo el régimen subsidiado	Planeación DADIS
<b>Pobreza bajo NBI</b>	NBI	% Población cartagenera con necesidades básicas insatisfechas	Cartagena como vamos, DANE

## **5.4 POBLACIÓN Y MUESTRA**

La presente investigación se refiere la situación coyuntural en materia de economía y sociedad del municipio de Arjona – Bolívar, observada desde el año 2000 hasta el año 2010 en cuanto a los temas señalados teniendo en cuenta toda la población del Municipio. En ese sentido, cualquier cálculo de tasas u otro indicador que necesite de una base poblacional, tomará como dato estadístico el obtenido por el último censo de población realizado por el DANE.

## **5.5 TIPO DE FUENTES**

Para alcanzar los objetivos, el desarrollo de esta investigación está basado principalmente en el análisis investigativo y documental, además de planteamientos encontrados en revistas científicas, periódicos, informes y monografías, otros medios de comunicación, documentos de Internet, bases de datos estadísticas publicadas por fuentes oficiales y textos académicos.



## **6 RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN**

### **6.1 ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO PÚBLICO DEL MUNICIPIO DE ARJONA EN EL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR 2000 - 2010**

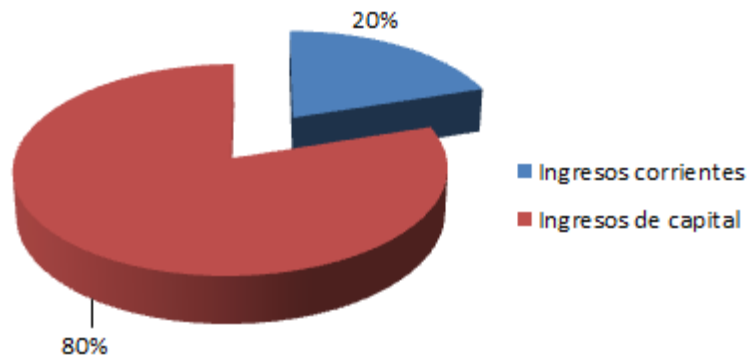
En desarrollo del presente apartado, se mostrarán los resultados correspondientes al análisis descriptivo de la estructura presupuestal del Municipio de Arjona en Bolívar, con la finalidad de conocer la forma de clasificación de los principales ingresos y gastos del municipio, considerando como base de análisis el año 2010.

Una primera parte de lo contenido en este capítulo, muestra lo referente a la estructura de ingresos del municipio, de tal forma que se puede observar cómo se encuentran distribuidos los recursos que le entran a la hacienda local. Luego se muestra el mismo análisis de clasificación y distribución pero en este caso para la estructura de gastos del municipio, de tal forma que al final el lector pueda comprender de manera exhaustiva la estructura del presupuesto municipal.

#### **6.1.1 Estructura de ingresos**

A continuación se muestra la estructura de ingresos del municipio, haciendo diferentes distribuciones según los niveles de desagregación de cada concepto. La gráfica siguiente muestra en una primera instancia la distribución del total de ingresos disponibles en el municipio, tomando como año base el año 2010.

Gráfica 1 Estructura general de ingresos. Municipio de Arjona. Año 2010

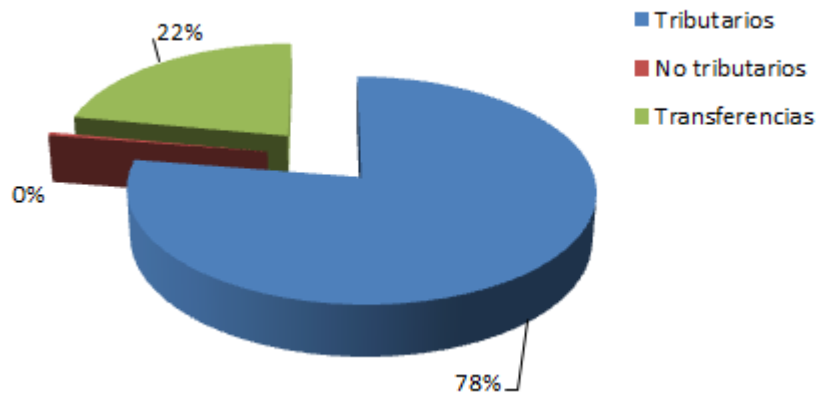


Fuente: Autores con base en hacienda municipal

En ella se puede observar que más del 80% de los ingresos del municipio, están clasificados como ingresos de capital y el 20% restante corresponde a ingresos corrientes. En este sentido, se puede en una primera instancia inferir sobre el bajo nivel de esfuerzo fiscal del municipio en cuanto a que los ingresos tributarios (que hacen parte de los ingresos corrientes) representan una participación muy baja dentro del total de ingresos.

La gráfica siguiente permite precisamente observar lo anterior, en cuanto a que muestra la distribución de los ingresos corrientes del municipio para el año 2010, considerando la participación porcentual de cada tipo de ingreso sobre el total de los ingresos corrientes.

Gráfica 2 Distribución de los ingresos corrientes

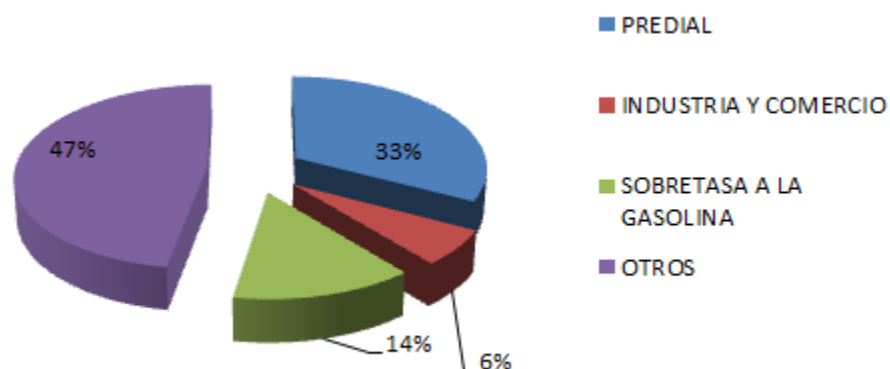


Fuente: Autores con base en hacienda municipal

En dicha gráfica se puede observar que la mayoría de los recursos de tipo corriente provienen de los ingresos tributarios, los cuales representan el 78% del total de ingresos corrientes. Además de ello, se observa que las transferencias representan el 22% de y que de alguna manera están clasificadas en una parte dentro de los ingresos de uso corriente del distrito.

A su vez, se pudo conocer la forma en que se encuentran distribuidos los ingresos tributarios, los cuales se derivan de los pagos impositivos que hacen los ciudadanos por los diversos conceptos que los constituyen. La gráfica siguiente muestra precisamente esa distribución, en la que se pueden observar los diferentes tipos de impuestos que se cobran en el municipio de Arjona

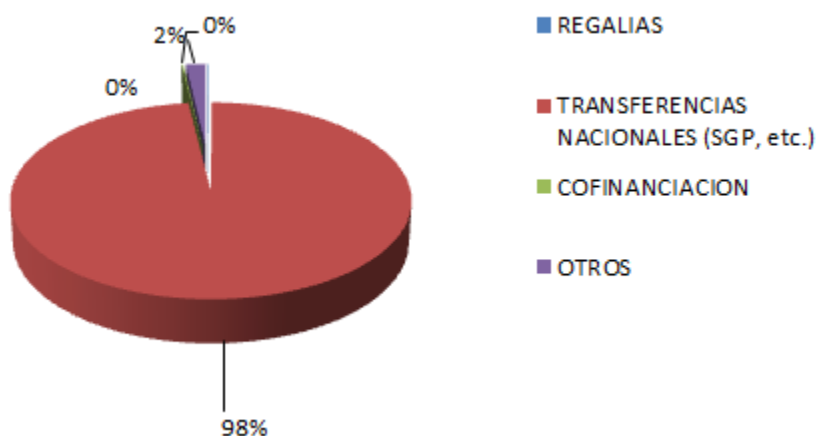
Gráfica 3 Distribución de los ingresos tributarios



Fuente: Autores con base en hacienda municipal

De los impuestos específicos y que son regulares en cuanto a su recaudo, sobresale la alta participación del impuesto predial con un 33% del total de ingresos tributarios del municipio, seguido por la sobretasa a la gasolina, la cual participa en un 14% del total. Le sigue en orden de frecuencia el impuesto de industria y comercio con un 6%, y luego se engloban en una sola categoría todos aquellos impuestos que no son de tipo regular ni tan específico, pero que aportan en un 47% al total de los ingresos tributarios del municipio.

Gráfica 4 Distribución ingresos de capital



Fuente: Autores con base en hacienda municipal

En cuanto a los ingresos de capital, la gráfica anterior permite observar que estos se distribuyen en un 98% en transferencias nacionales provenientes del Sistema

General de Participaciones y otros recursos de capital que le son relativos. Los demás ingresos de tipo capital, representan cuantías muy pequeñas que en términos porcentuales escasamente alcanzan a superar el 2% del total de ingresos de capital.

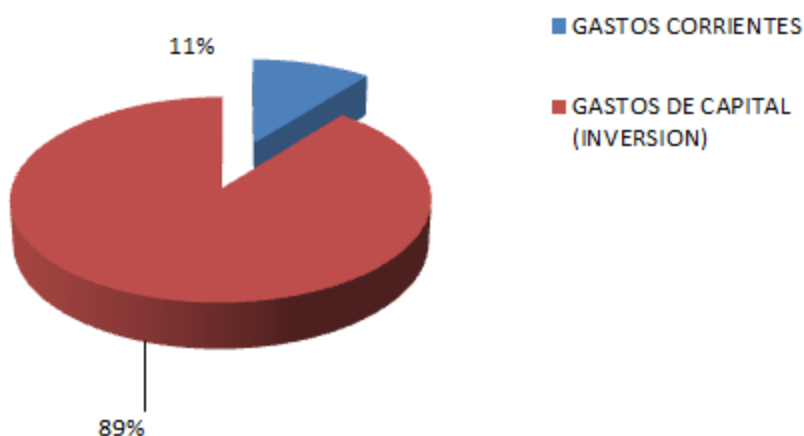
Considerando todo lo anterior, vale la pena concluir sobre un aspecto de suma importancia para las finanzas del municipio y que tiene que ver con la denominada “pereza fiscal”. La pereza fiscal es aquella en la que incurren los municipios cuyo presupuesto depende altamente de recursos ajenos a los recaudos fiscales y que los convierte en entes territoriales acostumbrados a funcionar únicamente con los recursos que le entran por concepto de transferencias y otros y no realizan ningún esfuerzo adicional por mejorar la situación fiscal a través de los recaudos.

Como se pudo observar, el municipio de Arjona posee ingresos que se concentran mayormente en los ingresos de capital, los cuales a su vez están constituidos en un 98% por ingresos provenientes de las transferencias nacionales. En este sentido, los bajos niveles de ingresos provenientes de los recaudos de impuestos, hace pensar que el municipio incurre en una pereza fiscal que no permite que se aumenten los ingresos por vías diferentes a las de las transferencias.

### 6.1.2 Estructura de gastos

En cuanto a los gastos, el análisis se hace de manera similar al de los ingresos, teniendo en cuenta un enfoque deductivo en donde se describen los resultados del fenómeno desde lo más general a lo más particular. En este sentido, lo más general de la estructura de gastos se refiere a los dos grandes rubros en que se divide el gasto total del municipio de Arjona. La gráfica siguiente muestra precisamente esa distribución.

Gráfica 5 Estructura del gasto público. Municipio de Arjona. Año 2010

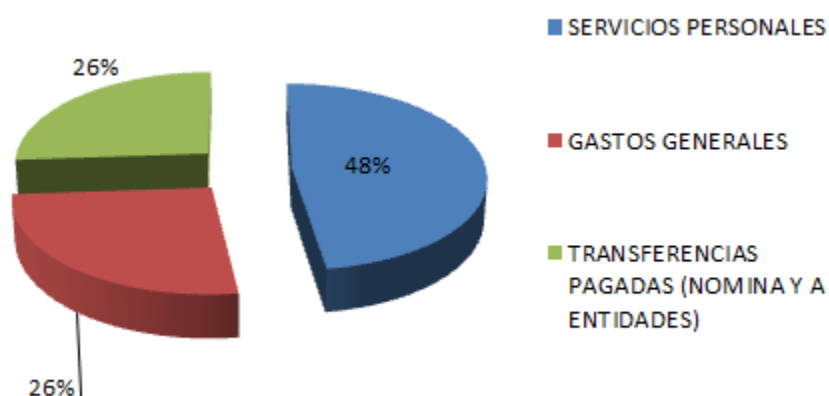


Fuente: Autores con base en hacienda municipal

Según la clasificación de los gastos teniendo en cuenta la información emanada de Hacienda municipal, se observa que el gasto público se divide principalmente en gastos de tipo corrientes y gastos de tipo capital. Los primeros representan el 11% del total y los segundos el 89% restante.

Considerando lo anterior, se pudo conocer la desagregación de cada uno de los tipos de gastos anteriormente descritos, con la finalidad de analizar los componentes principales que determinan el nivel de gasto gubernamental del municipio. Todo teniendo como año base el 2010.

Gráfica 6 Distribución de gastos corrientes



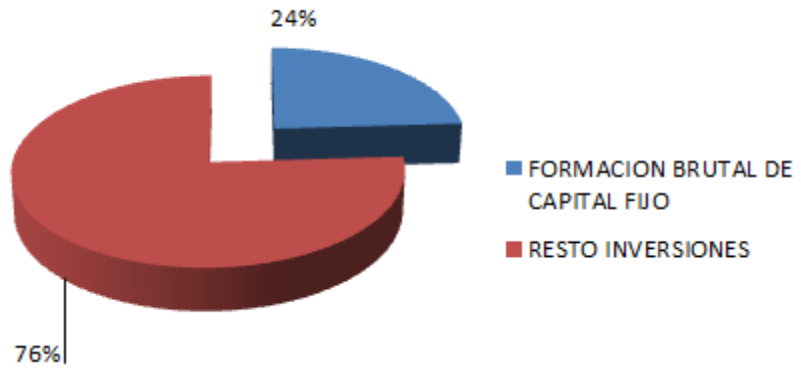
Fuente: Autores con base en hacienda municipal

Como se puede observar en la gráfica anterior, la mayor parte del gasto público está destinado a cubrir los servicios personales profesionales contratados por el municipio. Se observa que el 48% del gasto se orienta precisamente al pago de estos servicios, haciendo notar en una primera instancia que es muy probable que algunos servicios fundamentales estén siendo afectados por la orientación del gasto a la no atención de los fenómenos sociales prioritarios.

Este tipo de gasto es incluso mayor que el gasto por concepto de pagos de nómina y giro a entidades derivados de la participación de las transferencias corrientes del municipio, las cuales a su vez representaron el 26% del total de gastos corrientes. El porcentaje restante lo concentró el gasto general de funcionamiento.

Por su parte el gasto de capital se distribuye de la forma en que se observa distribuidas en la gráfica siguiente. En dicha grafica se puede observar que el 24% de los gastos correspondientes al capital, se refiere a gastos relacionados con la formación bruta de capital, mientras que el 76% restante hace referencia a gastos de inversión según lo consignado en los planes de desarrollo del municipio.

Gráfica 7 gastos de capital

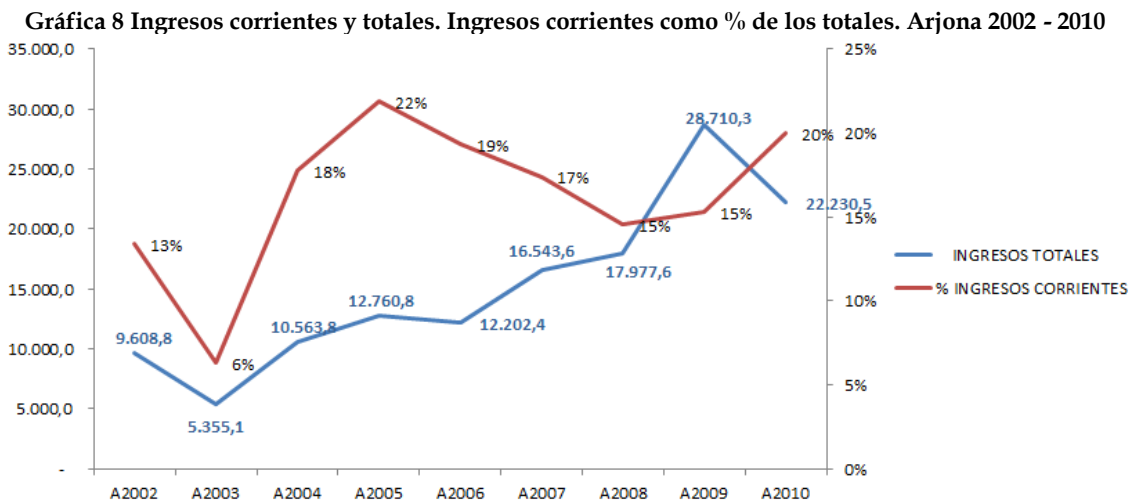


Fuente: Autores con base en hacienda municipal



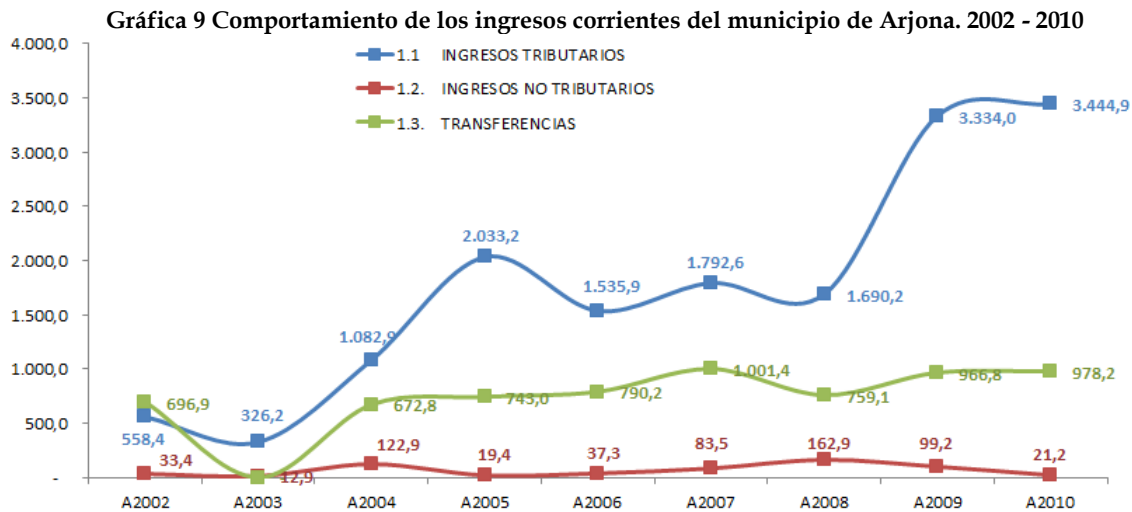
## 6.2 COMPORTAMIENTO Y EVOLUCIÓN DE INGRESOS CORRIENTES Y SU IMPORTANCIA PARA LA INVERSIÓN SOCIAL

El análisis de las cifras consolidadas para el periodo de estudio permite la descripción del fenómeno que se analiza en el tiempo. La gráfica siguiente, y en general el presente apartado, muestra el comportamiento y evolución de los ingresos total del municipio y los ingresos corrientes como porcentaje de los totales, para el periodo de estudio de esta investigación.



Fuente: Autores con base en hacienda municipal

En este sentido vale recalcar que los ingresos totales del municipio se han incrementado de manera significativa al pasar de 9.600 millones de pesos en el año 2002 a más de 20 mil para el año 2003, haciendo evidente la mejora de las condiciones fiscales del municipio en materia de ingresos. Por su parte, los ingresos corrientes como porcentaje de los ingresos totales se observan oscilantes para el periodo pero con un aumento sostenido que pasa del 13% al 20% del total de los ingresos. El año 2003 se convierte en el año de menor participación de este tipo de ingresos sobre el total.



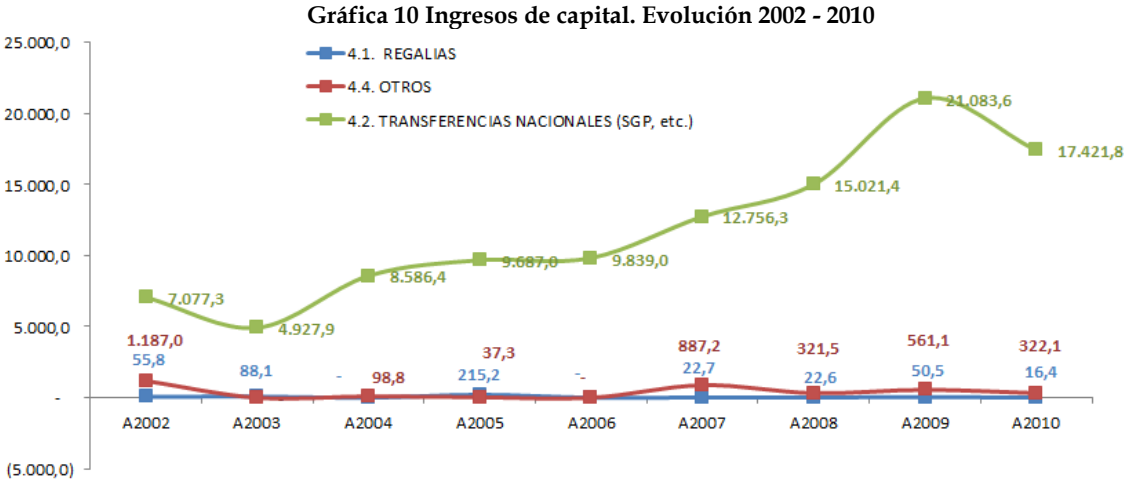
Fuente: Autores con base en hacienda municipal

Por su parte, en lo que se refiere al tema central de esta investigación, se puede decir lo que se deriva de la gráfica anterior, la cual a su vez muestra el comportamiento y evolución de cada uno de los rubros correspondientes a los ingresos corrientes del municipio.

En este sentido se observa que la mayor parte de los ingresos corrientes corresponden a ingresos tributarios y esta situación ha sido similar para todo el periodo estudiado a excepción del año 2002 en que las transferencias corrientes de ese año superaron al total de ingresos tributarios.

Desde los aspectos normativos y la construcción de los planes de desarrollo del municipio, hay que tener muy en cuenta este análisis puesto que de él se desprende la importancia de este tipo de ingresos para la inversión social. En este sentido, la normatividad suele declarar que el uso de los recursos provenientes del esfuerzo fiscal de los entes territoriales, debe ser utilizado para inversión prioritaria en planes y programas de mejoramiento de las condiciones de salud y educación de la población.

Por lo tanto, el comportamiento y evolución mostrado por los ingresos descritos anteriormente, reviste de suma importancia en cuanto a que permite observar que si bien se observó un aumento en las cifras, de igual manera debió observarse un mejoramiento de las condiciones sociales del municipio por concepto de ejecución de esos recursos que por normatividad le corresponden a esos fines. Cabe realizar un estudio investigativo que indague sobre estos aspectos.



Fuente: Autores con base en hacienda municipal

Por último, los ingresos de capital por concepto de regalías, transferencias del SGP y otros se muestran en evolución constante, donde las transferencias representan el principal guarismo y el de mayor determinación de las fluctuaciones del total de ingresos aquí analizados.

## 7 SINTESIS CONCLUSIVA Y PROPUESTAS DE MEJORAMIENTO

En el desarrollo del presente apartado, se pretende analizar algunas recomendaciones de políticas públicas del nivel municipal, que permitirán formular algunas críticas para mejorar la forma y procesos utilizados en el manejo de los ingresos, así como también optimizar su uso.

Dado que la estructura actual de ingresos muestra el alto peso de las transferencias en los ingresos, es de esperar que cuando se agoten tales recursos en el futuro o se modifique la normatividad al respecto, se podría generar un déficit presupuestal con impacto negativo en el sostenimiento de los programas y proyectos prioritarios del municipio dado el bajo esfuerzo fiscal que realiza y los ingresos que se derivan de él. Por lo anterior, es prioritario establecer una política pública para replazar empezar a generar la cultura del recaudo y aumento de los ingresos fiscales del municipio y replazarlo de tal forma que se garantice la permanencia de los recursos (ingresos), para poder contar con un desarrollo local sostenible.

En concordancia con lo relacionado a la ejecución del gasto público, se recomienda el poder priorizar sobre el mejoramiento de la calidad y no solo la prestación de servicios profesionales. Además, vale la pena considerar el replanteamiento en cuanto a la ejecución de gastos que tienen que ver con las asesorías técnicas y las interventorías, y que se observó una particular descompensación y en años recientes se observa una participación considerable de la cobertura que podría exceder los límites establecidos en la ley, y que además los recursos redirigidos que podrían ser utilizados para financiar programas y proyectos que mejoren la calidad.

Se recomienda instaurar una política de fortalecimiento a la ley de uso de las transferencias en materia de focalizar los ingresos generados por regalías en el Distrito, con el fin de lograr asignaciones específicas mínimas orientadas a cubrir

gastos para aumentar cobertura y calidad de la salud y educación como pilares del desarrollo del municipio.

Por último, vale la pena recomendar la creación de un centro informativo sobre uso y manejo de recursos fiscales financieros como política pública. Este centro adscrito a la Hacienda municipal y estaría orientado a suministrar información constante y consistente a la comunidad, sobre los procesos de planeación, diseño de proyectos y en los procesos contractuales, para permitir la participación ciudadana, contemplada en la constitución del año 91, como mecanismo de control. Además de ello, el centro permitirá fortalecer a las instituciones de control fiscal y político del uso de los ingresos con mayor transparencia, puesto que tendrán que rendir cuentas permanentes a la ciudadanía en general.

## 8 BIBLIOGRAFIA

ACNUR, Diagnostico departamental de Bolívar ( 2006)

Alcaldía Municipal de Arjona-Bolívar

Bonet, J. “Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia”, Documentos de trabajo sobre economía regional. N. 77. Banco de la Republica, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) – Cartagena, 2006.

BONET, Jaime. “Las Finanza Públicas de Cartagena 2000 – 2007. Banco de la República”. Documentos de trabajo sobre economía regional, No. 101, Pagina 20, (Junio 2008)

CEPAL, (1993)

GUJARATI, Damobar N. Econometría, 5 Edición (2010)

GUTIÉRREZ, Sanín Francisco, BARBERENA, Viviana, GARAY, Luis Jorge y OSPINA Juan Manual. “25 Años de descentralización en Colombia”. Fundación Konrad Adenauer Stiftung, (2010)

HERNÁNDEZ, R., FERNÁNDEZ, C., y BAPTISTA, P. Metodología de la investigación. México D.F: Mc. Graw Hill, (1998)

<http://www.arjona-bolivar.gov.co/nuestromunicipio>.

<http://www.dnp.gov.co/programas/desarrolloterritorial/finanzaspublicasterritoriales/ejecucionespresupuestales.aspx>

IREGUI, M. A., RAMOS, J. y SAAVEDRA, L.A. “Análisis de la descentralización en Colombia”, (2001)

Ley de Tributación Municipal (1993)

Ley 617 del 2000- Categorización de las entidades territoriales

Ley 715 del 2001- Sistema General de Participaciones, (SGP)

Meisel R., Adolfo “La Guajira y el mito de las regalías redentoras” Documentos de trabajo sobre economía regional. Banco de la República (2007)

NORTH, D. “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”. (1993)

Pechman, Joseph A. *Ámbito Federal*, (1987)

Plan de desarrollo municipal 2008-2011, *en Arjona marcamos la diferencia*

TIJERINA Eliécer (2008). “El neoinstitucionalismo de Douglass C. North: una exposición crítica”. Universidad Autónoma Metropolitana- Unidad Iztapalapa. Octubre 3.

Viloria De la Hoz Joaquín (fs.) “La paradoja de las regalías en Barranca y Tolú. Presentación. Banco de la Republica