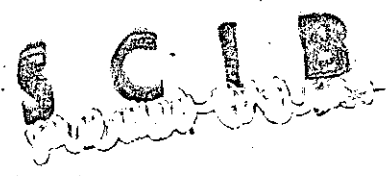


T
336.2
H433
E1.1



ESTUDIO FISCAL Y PRESUPUESTAL DE MARIA LA BAJA

NAFFER HERRERA MARRUGO
//
WILLIAM CANTILLO ELGUEDO

Tesis de Grado presentada al
Comité de Tesis como requisi
to parcial para optar el titu
lo de Economistas

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

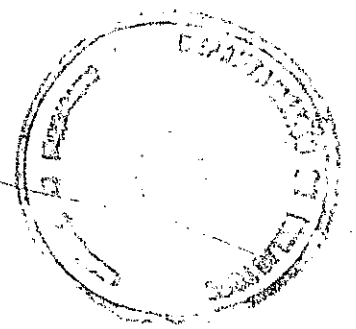
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

PROGRAMA DE ECONOMIA

58911

58911

CARTAGENA JUL, 1985



ESTUDIO FISCAL Y PRESUPUESTAL DE MARIA LA BAJA

NAFFER HERRERA MARRUGO
WILLIAM CANTILLO ELGUEDO

ASESOR PRESIDENTE
DR. FLORENTINO RICO CALVANO

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
PROGRAMA DE ECONOMIA
CARTAGENA JULIO 1985





Oficio No. 3

Universidad de Cartagena
CARTAGENA COLOMBIA
(SUR AMERICA)

Cartagena, 3 de septiembre de 1.985.

Señores
MIEMBROS COMITE DE GRADUACION
Facultad de Ciencias Económicas
E. S. D.

Apreciados señores:

La presente tiene como objeto rendir a ustedes mi concepto sobre la tesis titulada "Estudio Fiscal y Presupuestal de María La Baja, presentada por los egresados Naffer Herrera Marrugo y William Cantillo Elguedo, en mi calidad de Asesor y Presidente de la misma.

El trabajo en mención hace un análisis de los aspectos económicos y poblacionales del municipio de María la Baja. Luego se analiza el sistema Fiscal y Presupuestal en el período señalado tomando en cuenta las principales fuentes de ingresos del municipio, incluyendo en estas las que se relacionan con la Ley 14 de 1983.

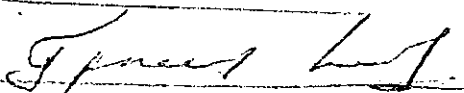
Es interesante la descripción y análisis que se hace de cada uno de los rubros incluidos en el presupuesto municipal tanto en los ingresos como en los egresos, lo cual constituye una herramienta valiosa para quienes tienen la responsabilidad del manejo de las finanzas públicas de igual forma para las personas interesadas en el dinamismo de la gestión pública económica. Por cuanto la administración Pública debe basarse en el estudio de hechos reales.

Los autores desglosan en forma clara las etapas del presupuesto público y las fallas técnicas encontradas en la preparación del presupuesto del municipio de María La Baja. Para subsanar éstas dan algunas recomendaciones las cuales sería conveniente la conocieran las personas que tienen a su cargo la gestión presupuestal y fiscal del municipio.

Por todo lo anterior considero que el trabajo será de mucha utilidad puesto que es un estudio actualizado que trata sobre los recursos que recibe el municipio y la forma como son empleados para gastos de funcionamiento e inversión. De acuerdo con las medidas dictadas por el gobierno.

Solicito a los miembros del Honorable Comité de Graduación darle la calificación de meritoria

Atentamente,


FLORENTINO RICO CALVANO
Asesor-Presidente

4

8-E

Cartagena, 14 de agosto de 1985

Señores
COMITE DE GRADUACION
Facultad de Ciencias Económicas
Programa de Economía
Universidad de Cartagena
Ciudad. -

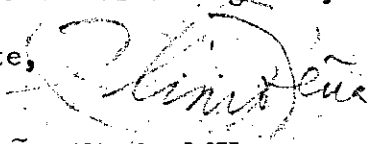
Ref.: Concepto favorable sobre proyecto de Tesis de grado titulada
"Estudio Fiscal y Presupuestal de María La Baja"

Este trabajo representa una información importante, recopilada, la cual servirá a dirigentes de este municipio, porque en él, se señalan las disposiciones para constituir, organizar e invertir la Hacienda Pública Municipal; los controles fiscales que debe ejercerse sobre los ingresos y desembolsos del municipio y aspecto presupuestal, el cual es una herramienta útil para controlar las erogaciones del erario municipal.

Aún cuando es un estudio específico, puede servir de modelo a otros municipios y a estudiantes de Economía para su consulta.

Por lo anterior expuesto, este proyecto reúne los requisitos para ser aprobado como tesis de grado, concéptuándolo favorablemente.

Atentamente,


PLINIO PEÑA VILLAMIL
Profesor - Jurado de Tesis de Grado

PPV/ncc.





Universidad de Cartagena

CARTAGENA-COLOMBIA
(Sur América)

5

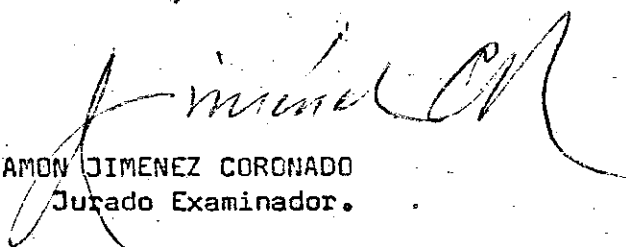
Cartagena, 4 de Septiembre de 1985.

Señores Miembros
COMITE DE TESIS
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Cartagena

Me permito informarles que el Ante-Proyecto de Memoria de Grado presentada por los egresados NAHER HERRERA MARRUGO y WILLIAM CANTILLO ELGUEDO, titulada "Estudio Fiscal y Presupuestal de María La-Baja, en mi parecer cumple con los requisitos metodológicos y además en su contenido se trasluce que hay concordancia entre la hipótesis planteada y los resultados obtenidos, como que no existe un manual de presupuesto a seguir, no es presentado en forma técnica y financiera etc.

Por lo anterior solicito que sea aceptada para que estos reciban su grado de economistas.

Atentamente,



RAMON JIMENEZ CORONADO
Jurado Examinador.

Cartagena, 22 de julio de 1985

Señores.

MIEMBROS DEL COMITE DE GRADUACION
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

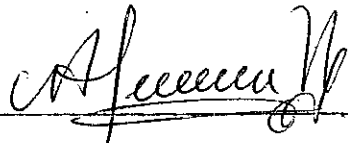
E. S. D.

Apreciados señores;

Por medio de la presente, sometemos a su consideración nuestra tesis de grado que se titula " ESTUDIO FISCAL Y PRESUPUESTAL DE MARIA LA BAJA", como requisito parcial para optar el título de economista.

Agradeciéndo de antemano la viabilidad que le brinden a la presente; nos suscribimos.

Atentamente,



NAFFER HERRERA MARRUGO



WILLIAN CANTILLO ELGUEDO



7

Cartagena, 22 de julio de 1985

Señores

MIEMBROS DEL COMITE DE GRADUACION

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

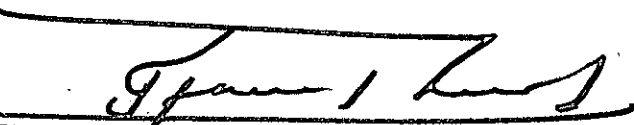
E. S. D.

Estimados señores:

Me permito informarles que he asesorado a los egresados del programa de Economía: NAFFER HERRERA MARRUGO Y WILLIAN CANTILLO ELGUEDO, en su memoria de grado titulada: " ESTUDIO FISCAL Y PRESUPUESTAL DE MARIA LA BAJA".

Así mismo les informo que he aceptado ser el Presidente del ya citado trabajo.

Atentamente,



FLORENTINO RICO CALVANO

Asesor Presidente.

ESTUDIO FISCAL Y PRESUPUESTAL DE MARIA LA BAJA

Rector: Dr, LUIS H. ARRAUT ESQUIVEL

Secretario General : Dr, CARLOS MENDIVIL CIODARO

Decano: Dr, ALFONSO OSORIO RICO

Vice-Decano: Dr, EUSTORGIO GONZALEZ VERGARA

Secretaria Academica; Dra. MARTHA FERNANDEZ GUERRERO

Asesor: Dr, FLORENTINO RICO CALVANO



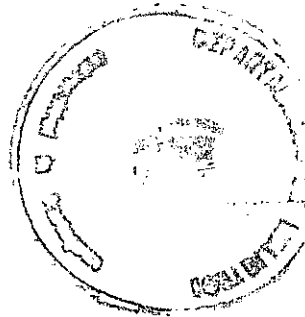
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
PROGRAMA DE ECONOMIA
CARTAGENA JULIO 1985

AGRADECIMIENTO

De manera especial agradecemos la colaboración prestada en forma desinteresada por el Alcalde de Maria la Baja Alcides del Toro Diaz, por el Tesorero Rafael Guardo Torres, por el Contralor Guillermo Estarita, por el Director de la Oficina de Planeación Ramón Pacheco Delgado y al Doctor Antonio Luis Marrugo Torres quienes nos facilitaron la información necesaria para nuestro estudio. También hacemos una mención especial al doctor Orlando Castellar Narváez y a nuestro Asesor Florentino Rico Calvano.

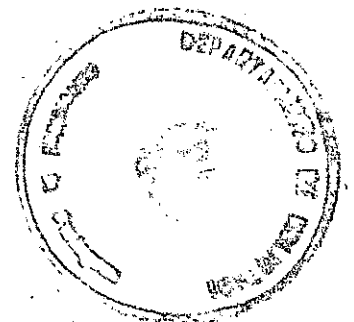
CONTENIDO

	pag
0. INTRODUCCION	1
0.1. FORMULACION DEL PROBLEMA	3
0.2. DELIMITACION DEL PROBLEMA	3
0.2.1. Delimitación formal	
0.2.1.1. Delimitación de espacio	
0.2.1.1. Delimitación de tiempo	
0.2.2. Delimitación material	
0.3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION	4
0.3.1. Objetivos generales	
0.3.2. Objetivos específicos	
0.4. IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACION	4
0.5. HIPOTESIS DE LA INVESTIGACION	5
0.5.1. Hipótesis general	
0.5.2. Hipótesis de trabajo	
0.6. OPERACIONALIZACION DE HIPOTESIS	6
0.6.1. Definiciones conceptuales	
0.6.2. Definiciones operativas	
0.7. MARCO TEORICO	11
0.8. METODOLOGIA	16
1. CONSIDERACIONES GENERALES	18
1.1. RESEÑA HISTORICA	18
1.2. ASPECTOS GEOGRAFICOS	19
1.3. ASPECTOS POBLACIONALES	22
1.4. ASPECTOS AGRICOLAS, INDUSTRIALES Y COMERCIALES	31

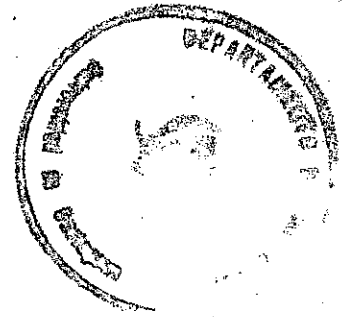


	pag
2. INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA	35
2.1. NORMAS GENERALES DE LOS INGRESOS	35
2.2. CLASIFICACION DE LOS INGRESOS	36
2.3. PRINCIPALES FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES	38
2.3.1. Tributarios	
2.3.1.1. Impuesto predial	
2.3.1.2. Impue-to de Industria y Comercio	
2.3.1.3. Deguello de ganado Mayor y Menor	
2.3.1.4. Juegos permitidos, Espectáculos públicos y otros ingresos tributarios	
2.3.2. No Tributarios	
2.3.3. Ingresos de otros tesoros	
2.3.4. Ingresos compensados	
2.3.5. Ingresos de vigencias anteriores	
2.4. PREPARACION DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE INGRESOS	96
2.5. INGRESOS TOTALES EN EL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA DURANTE EL PERIODO 1975 - 1984	97
2.6. FORMACION DE LOS INGRESOS ORDINARIOS NOMINALES Y REALES	100
2.7. CRECIMIENTO NOMINAL DE LOS INGRESOS GLOBALES EN EL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA	101
2.8. COMPARACIONES PORCENTUALES ENTRE LOS INGRESOS NO MINALES Y REALES	102
2.9. INCIDENCIA DE LA DEVALUACION MONETARIA SOBRE LOS INGRESOS MUNICIPALES	103
2.10. ASPECTOS BASICOS DE LOS IMPUESTOS	105
2.11. CLASIFICACION DE LOS IMPUESTOS	108
2.11.1. Ordinarios y Extraordinarios	
2.11.2. Personales y Reales	
2.11.2. Directos e Indirectos	
2.11.4. Proporcionales y Progresivos	
3. GASTOS MUNICIPALES	113
3.1. NOCIONES GENERALES DEL GASTO PUBLICO	113
3.1.1. Origen del gasto público	
3.1.2. Teorías económicas del gasto	

	pag
3.2. DISPOSICIONES LEGALES DE LOS GASTOS MUNICIPALES	122
3.2.1. Discusión y aprobación de los gastos municipales	
3.2.2. Control de los gastos municipales	
3.3. CLASIFICACION DE LOS GASTOS EN EL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA	129
3.3.1. Análisis de los gastos de funcionamiento	
3.3.2. Análisis de los gastos de inversión	
3.3.3. Análisis de los gastos por departamentos	
3.4. PRESUPUESTO DE GASTOS EN EL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA	149
3.5. CRECIMIENTO DE LOS GASTOS DEL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA DURANTE EL PERIODO 1975 - 1984	151
3.6. NUEVAS POLITICAS PARA ORIENTAR EL GASTO MUNICIPAL	152
3.7. EL GASTO DEL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA Y LAS NECESIDADES PRIORITARIAS DE LA POBLACION	154
3.8. QUE SECTORES DEL MUNICIPIO NECESITAN MAS ATENCION POR PARTE DEL GOBIERNO	156
3.9. NECESIDAD DEL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL EN MARIA LA BAJA	157
4. PRESUPUESTO MUNICIPAL	164
4.1. EVOLUCION HISTORICA GENERAL DEL PRESUPUESTO	168
4.3. PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS	169
4.4. BASES LEGALES	175
4.5. COMPOSICION DEL PRESUPUESTO	175
4.5.1. Presupuesto de Rentas e Ingresos	
4.5.2. Presupuesto de gastos e inversiones	
4.5.3. Disposiciones generales	
4.6. EL CICLO PRESUPUESTAL	179
4.6.1. Etapa de formulación del presupuesto	
4.6.2. Etapa de presentación, Discusión y Aprobación	
4.6.3. Etapa de ejecución	
4.6.4. Etapa de contabilidad y control	
4.6.5. Etapa de evaluación	



	pag
4.7. EJECUCION DEL PRESUPUESTO EN EL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA EN EL PERIODO 1975 - 1984	187
4.8. DIFERENCIA ENTRE LOS INGRESOS PRESUPUESTADOS E INGRESOS EJECUTADOS - GASTOS PRESUPUESTADOS Y GASTOS EJECUTADOS A PARTIR DE 1975 A 1984	189
4.9. PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS 1985 A 1990	191
4.10. CRITICAS AL PRESUPUESTO DE MARIA LA BAJA	194
CONCLUSIONES	197
RECOMENDACIONES	203
BIBLIOGRAFIA	207
ANEXOS.	209



LISTA DE CUADROS Pag.

CUADRO N°1. POBLACION TOTAL DEL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA 22

CUADRO N°2. COMPOSICION DE LA POBLACION POR GRUPO Y EDAD DE SEXO 23

CUADRO N°3. POBLACION DE 10 AÑOS Y MAS, POR TIPO DE ACTIVIDAD, SEGUN GRUPO DE EDAD Y SEXO. 26

CUADRO N°4. POBLACION DE 5 AÑOS Y MAS POR ALFABETISMO Y ASISTENCIA ESCOLAR SEGUN GRUPO DE EDAD Y SEXO 30

CUADRO N°5. COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA DESDE 1975 A 1984. 43

CUADRO N°6. PARTICIPACION DEL IMPUESTO PREDIAL EN LOS INGRESOS TOTALES DESDE 1975 A 1984. 46

CUADRO N°7. COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LOS IMPUESTOS DE INDUSTRIA Y COMERCIO A PARTIR DE 1975 A 1984, 51

CUADRO N°8. PARTICIPACION DE LOS IMPUESTOS DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN LOS INGRESOS GLOBALES DE MARIA LA BAJA DESDE 1975 A 1984. 54

CUADRO N° 9. COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DEL INGRESO POR DEGUE LLO DE GANADO MAYOR Y MENOR EN MARIA LA BAJA DESDE 1975 A 1984. 57

CUADRO N°10. PARTICIPACION DEL IMPUESTO DE DEQUELLO DE GANA DO MAYOR Y MENOR EN LOS INGRESOS TOTALES DESDE 1975 HASTA 1984.	59
CUADRO N° 11. COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE JUEGOS PERMITIDOS ESPECTACULOS PUBLICOS Y OTROS INGRESOS TRIBUTARIOS EN LOS INGRESOS TOTALES DE 1975 A 1984.	64
CUADRO N°12. PARTICIPACION DE JUEGOS PERMITIDOS, ESPECTACULOS PUBLICOS Y OTROS INGRESOS TRIBUTARIOS EN LOS INGRESOS TOTALES 1975 - 1984,	65
CUADRO N° 13. COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LOS INGRESOS TRIBU TARIOS EN EL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA DESDE 1975- A 1984 .	66
CUADRO N°14. PARTICIPACION DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS EN LOS IN GRESOS TOTALES DE MARIA LA BAJA DESDE 1975 A 1984.	69
CUADRO N°15. COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LOS INGRESOS NO TRIBU TARIOS EN EL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA DESDE 1975 A 1984.	71
CUADRO N°16. PARTICIPACION DE LOS INGRESOS NO TRIBUTARIOS EN LOS INGRESOS GLOBALES DEL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA DESDE 1975 A 1984..	73
CUADRO N°17. COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE OTROS TESOROS EN EL MU NICIPIO DE MARIA LA BAJA A PARTIR DE 1975 A 1984.	75
CUADRO N°18. PARTICIPACION DE LOS INGRESOS DE OTROS TESOROS EN LOS INGRESOS TOTALES DIRANTE EL PERIODO 1975 - 1984.	78
CUADRO N°19. COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE PARTICIPACIONES DE IM PUESTOS A LAS VENTAS DESDE 1975 A 1984.	79
CUADRO N°20. PARTICIPACION PORCENTUAL DE LOS INGRESOS POR IMPUES TOS A LAS VENTAS DENTRO DE LOS INGRESOS TOTALES DESDE 1975 A 1984.	82

CUADRO N°21. COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LOS INGRESOS COMPENSADOS EN EL PERIODO 1975 -1984, 87

CUADRO N°22. PARTICIPACION DE LOS INGRESOS COMPENSADOS EN LOS INGRESOS TOTALES DESDE 1975 A 1984, 89

CUADRO N°23. COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LOS INGRESOS DE VIGENCIAS ANTERIORES EN EL PERIODO 1975-1984, 90

CUADRO N° 24. PARTICIPACION DE LOS INGRESOS DE VIGENCIAS ANTERIORES EN LOS INGRESOS TOTALES EN EL PERIODO 1975-1984, 92

CUADRO N°25. INGRESOS TOTALES EN EL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA ENTRE 1975-1984, 98

CUADRO N°26. CRECIMIENTO NOMINAL DE LOS INGRESOS GLOBALES EN EL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA 101

CUADRO N°27. COMPARACIONES PORCENTUALES ENTRE LOS INGRESOS NOMINALES Y LOS INGRESOS REALES, 102

CUADRO N°28. INCIDENCIA DE LAS DEVALUACIONES MONETARIAS SOBRE LOS INGRESOS TOTALES, 103

CUADRO N°29. COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO EN MARIA LA BAJA DESDE 1975-1984, 131

CUADRO N°30. PARTICIPACION DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO EN LOS GASTOS TOTALES DE MARIA LA BAJA EN EL PERIODO 1975-1984, 132

CUADRO N° 31. COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LOS GASTOS DE INVERSION DEL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA EN EL PERIODO 1975-1984, 134

CUADRO N° 32, PARTICIPACION DE LOS GASTOS DE INVERSION EN EL PRESUPUESTO DE GASTOS DURANTE EL PERIODO 1975-1984, 135

CUADRO N°33. ANALISIS DE LOS GASTOS POR DEPARTAMENTOS 147

CUADRO N°34. PRESUPUESTO DE GASTOS EN EL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA EN EL PERIODO 1975- 1984, 149

	Pag.
CUADRO N°35, CRECIMIENTO DE LOS GASTOS GLOBALES	151
CUADRO N° 36, PRESUPUESTOS EJECUTADOS EN EL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA DESDE 1975-1984,	187
CUADRO N°37, DIFERENCIA ENTRE LOS INGRESOS PRESUPUESTADOS E INGRESOS EJECUTADOS, GASTOS PRESUPUESTADOS Y GASTOS EJECUTADOS A PARTIR DE 1975-1984,	189
CUADRO N°38, PROYECCION DE LOS INGRESOS TOTALES,	192

17

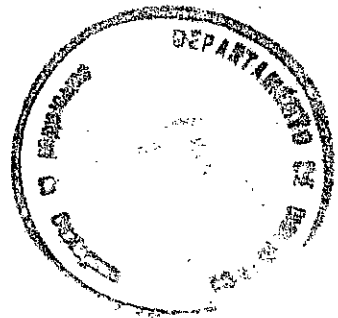
INTRODUCCION

A nivel Gobierno nacional, departamental o municipal no puede existir una organización con su correspondiente estructura, que pueda ejercer actividades que no esten contempladas en un documento que se expide anualmente, obedeciendo a normas precisas, el cual se denomina comúnmente presupuesto de Rentas e Ingresos y Gastos e Inversiones.

Las funciones del Gobierno, en el campo social y político le dan máxima importancia en nuestra época al tema del presupuesto, porque es la síntesis de la economía de un país, expresión de sus instituciones y de su organización administrativa, de la riqueza pública y privada, de su riqueza potencial y de su confianza en el futuro. Hoy el presupuesto tiene una triple finalidad: política, fiscal y económica por eso, la adecuada coordinación de esos tres elementos es la meta de los dirigentes de las finanzas públicas y de quienes tienen a su cargo la elaboración, discusión y ejecución del presupuesto.

Armonizar en el presupuesto el criterio fiscal con el económico es tarea ardua y compleja, que requiere un conocimiento muy profundo de las necesidades de una región, presentes y futuras, de su vida social, agrícola e industrial. Sigue pues, un análisis exhaustivo del servi

cio público, de las obligaciones contractuales del Gobierno, de sus planes de desarrollo; pero no todo puede realizarse en un mismo período fiscal. Precisa pues, un criterio de prioridades, que tenga como punto de partida lo inaplazable y que a través del mecanismo de la planeación, coordine todas las aspiraciones de mejoramiento, las encauce, asegurando su continuidad^d, hasta su culminación efectiva.



0.1. FORMULACION DEL PROBLEMA

Está el presupuesto de Maria la Baja técnicamente bien elaborado? Es la Administración Pública de Maria la Baja eficiente en la ejecución de la ley de presupuesto? Hasta que punto la ejecución del presupuesto ha contribuido al desarrollo de la región? Es efectiva la fiscalización que se hace de la ejecución del presupuesto en Maria la Baja?

0.2. DELIMITACION DEL PROBLEMA

0.2.1. Delimitación formal

0.2.1.1. Delimitación de espacio

Este estudio cubre al municipio de Maria la Baja en el Departamento de Bolívar.

0.2.1.2. Delimitación de tiempo

Para llevar a cabo este estudio se toma como referencia el período comprendido entre los años 1975 y 1984.

0.2.2. Delimitación material

Variables dependientes; Financiamiento del presupuesto de gastos, Planes y programas incorporados en cada vigencia al presupuesto.

Variables independientes: Capacidad tributaria de Maria la Baja
 Organización actual de la Administración pública.
 Control fiscal actual.
 Ingresos que recibe el Municipio

0.3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

0.3.1. Objetivo general

Analizar todos los aspectos que permitan un conocimiento profundo del actual sistema fiscal y presupuestal del municipio de Maria la Baja de forma tal que se formulen recomendaciones para que produzca un mayor impacto en el desarrollo económico y social del municipio.

0.3.2. Objetivos específicos

- 1.- Determinar hasta que nivel los ingresos percibidos por el municipio participan en la financiación del presupuesto de gastos.
- 2.- Analizar la situación del actual sistema fiscal y presupuestal y medir su eficiencia.
- 3.- Analizar el comportamiento de los gastos e ingresos en los últimos diez años.
- 4.- Analizar los principales aspectos demográficos y económicos de

la población de Maria la Baja para conocer sus necesidades y medir su capacidad tributaria.

0.4. IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACION

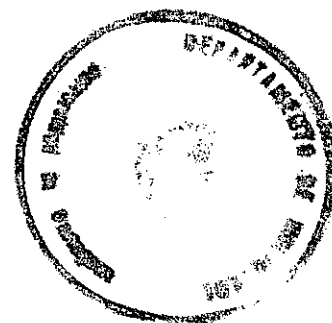
Este trabajo, además de ser novedoso para Maria la Baja lo consideramos importante porque nos intereza que los funcionarios de la Administración pública conozcan perfectamente el manejo del presupuesto, para evitar así ciertas anomalías que se presentan en su ejecución; por otro lado permitirá tomar medidas para hacer efectivos muchos ingresos que no se perciben en la actualidad y que pueden canalizarse hacia muchas obras sociales,

La importancia fundamental es que el presupuesto se le considera como una guía de acción, una herramienta útil, para cumplir los objetivos y fines que persiga la institución como un documento que debe indicar la estructura administrativa, las diversas actividades, planes y programas a cumplir en determinado período,

0.5. HIPOTESIS DE LA INVESTIGACION

0.5.1. Hipótesis general

Un presupuesto técnicamente preparado será una herramienta eficiente para conseguir los objetivos y metas de una política de desarrollo en un municipio.



0.5.2. Hipótesis de trabajo.

La capacidad tributaria de María la Baja y los ingresos que recibe el municipio es base fundamental para el financiamiento del presupuesto de gastos.

Un control fiscal efectivo de la Contraloría Municipal en la ejecución del presupuesto y una reorganización de la Administración Pública contribuyen al logro de los planes y programas incorporados en cada vigencia al presupuesto.

0.6. OPERACIONALIZACION DE HIPOTESIS

0.6.1. Definiciones conceptuales.

Control fiscal.- Es la vigilancia de la gestión fiscal por parte de la contraloría, cuya finalidad es prevenir, corregir y sancionar las extralimitaciones y fallas del poder público. El control fiscal se efectua en tres etapas : control previo, control perceptivo y control posterior.

Reorganización de la Administración Pública.- Es la necesidad de cambiar la base de los sistemas administrativos para así tener un gobierno no suficientemente organizado, para que se pueda planear y ejecutar con eficiencia los programas económicos y sociales de la comunidad.

Administración Pública.- Es la ejecución detallada y sistemática del derecho público. Es una gestión principalmente del Gobierno , al cual le corresponde organizar y coordinar los servicios públicos, designar los funcionarios de diversas categorías, arbitrar los recursos, y proponer los gastos, para la mejor realización de los fines del Estado.

Ingreso.- Conjunto de medios monetarios que permiten a una población abastecerse, según sus necesidades solventes en el mercado. Proviene de lo que la comunidad recibe de un modo normal: trabajo, donaciones, loterías, transferencias, etc.

Financiamiento del presupuesto de gastos.- Es la forma como se va a conseguir los recursos para las apropiaciones.

Se hace en base al informe financiero definitivo que debe presentar el Contralor municipal al Gobierno, de donde se hace el cálculo de las rentas para el año siguiente.

Capacidad tributaria.- Principio por el cual los impuestos deben estar relacionados con la renta o los ingresos de los contribuyentes y estos son directamente proporcional al tamaño de la población.

Distribución del ingreso.- Forma en que se reparten los ingresos o rentas, presupone una transferencia vertical u oblicua entre las clases definidas en términos de ingresos.

Planes.- Es la materialización escrita que nos indica que acciones sistemáticas, coordinadas y coherentes se pueden implantar alternativamente con el propósito fundamental de realizar una serie de metas y objetivos, compatibles y alcanzables en un cierto tiempo y a unos costos mínimos.

Programar.- Es decidir por anticipado lo que hay que hacer previendo un futuro deseable y señalar los medios para alcanzarlo, se apoya en los resultados del diagnóstico y tiene como referencia la situación definida como meta, es decir, presupone que se quiere hacer, para que se va a hacer, y cuanto se va a hacer.

Gastos públicos.- Los que se hacen por las autoridades legales para satisfacer con fondos públicos del patrimonio nacional las necesidades propias de cualquier unidad política o administrativa. Son ordinarios los propios de las necesidades habituales y extraordinarios los que se destinan a grandes obras o son originados por sucesos imprevistos. Suelen ser cubiertos con recursos especiales.

Gastos de funcionamiento.- Son los causados por conceptos de sueldos, prestaciones sociales, etc, para el normal funcionamiento de la administración pública.

Gastos de inversión.- Son las erogaciones que hace el Gobierno para fomentar el bienestar colectivo en sus múltiples manifestaciones de fomento económico.

Impuesto.- Es una contribución obligatoria de la persona al Estado, para sufragar los gastos realizados en el interés común.

0.6.2. Definiciones operativas,

Variables	Indicadores	Fuente
Financiamiento del presupuesto de gastos	% de rentas e ingresos del municipio	Tesorería municipal
Reorganización de la Administración Pública	Normas y leyes, cambio y reforma en el sistema administrativo	Entrevistas Decretos, Leyes vigentes
Capacidad tributaria de María la Baja	Indices financieros, % de población que paga impuestos, % de impuestos directos e indirectos, Nivel de ingresos de la población	Administración de impuestos, DANE, entrevistas, Consultas bibliográficas,
Control fiscal	Indices de evaluación de las rentas y gastos del municipio	Contraloría Municipal



Variables

Indicadores

fuentes

Ingresos que recibe el municipio

Bases y tarifas para el cobro de impuestos, participaciones nacionales y departamentales

Hacienda municipal

Planes y programas incorporados en cada vigencia al presupuesto

Proyectos y programas de inversión

Entrevistas, Consultas Bibliográficas

0.7. MARCO TEORICO

① Maria la Baja es una de las poblaciones más antiguas del Departamento de Bolívar, pues, su fundación data dos años después de la de Cartagena. Fue creado como municipio en el año 1936 lo que demuestra que su desarrollo ha sido muy lento y así ha continuado en su vida como municipio, a pesar, de ser una región de tierras fértiles y de gentes dedicadas con mucho ahinco a las labores agrícolas.

Recientemente el impulso que ha tenido la región, se debe a ciertos programas de orden nacional como los desarrollados por el Incora y otras entidades descentralizadas del Gobierno, que de una u otra forma han contribuido con el desarrollo de la región. Pero, las necesidades vitales, las más prioritarias, aquellas que al ser satisfechas por la comunidad, elevan el nivel de vida lo cual es un indicador de desarrollo, no han tenido el empuje necesario para ser alcanzadas en el grado requerido.

Es aquí donde debe entrar en juego la administración pública que es la responsable de ejecutar detallada y sistemáticamente el derecho público, de cumplir y hacer efectivos los requerimientos que les asigne la Ley de presupuesto.

" El presupuesto debe prepararse, expedirse, ejecutarse y controlarse con estricta sujeción a normas legales, incorporadas al estatuto orgánico, que respondan a un criterio técnico; aunque pueda modificarse a través del tiempo, a medida que nuevas situaciones públicas, socia

les y económicas así lo exijan", (1)

" Todo presupuesto debe contemplar un estudio técnico que permita diagnosticar necesidades y problemas, como también conocer todos y cada uno de los recursos, las prioridades de solución con sus diversas alternativas, la fijación de responsabilidades, funciones y actividades y en síntesis de claridad en los proyectos a acometer de tal forma que pueda existir cierta flexibilidad para hacer los ajustes o tomar medidas correctivas." (2)

En Maria la Baja se han hecho estudios sobre ciertos productos agrícolas, sobre las incidencias del proyecto N°1 del Incora, y otros más , pero ninguno ha tocado profundamente el tema del presupuesto, ni se ha hecho un verdadero diagnóstico del municipio para que se pueda elaborar verdaderos planes de desarrollo, que se ejecuten mediante asignaciones que se les hagan cada año en el presupuesto municipal.

De aquí se presume que los presupuestos ejecutados no contemplan la ejecución de verdaderos planes de desarrollo y por lo tanto la fiscalización del presupuesto no cuenta con bases firmes para hacer comparaciones, tomar acciones correctivas, tener puntos de referencias, analizar procedimientos.

(1) Abel Cruz Santos. Finanzas Públicas Pág 401.

(2) Jesús Vega R. Manual de presupuesto municipal Pág 4

utilizados, hacer seguimientos de actividades encaminadas a modernizar la Administración Pública para hacer una buena evaluación.

Dentro de la moderna concepción de la Hacienda y Finanzas públicas, estas disciplinas se han ido distanciando de la finalidad simplemente fiscal, y su acción se proyecta hoy más allá de los servicios públicos y de las obligaciones contractuales del Estado, y llega hasta el ámbito social donde su influencia es cada día más importante. No se trata ya solamente de que el Estado arbitre los recursos necesarios para atender, con eficiencia y economía, a los servicios que tiene a su cargo y bajo su responsabilidad, sino algo más: la forma como el ingreso y el gasto público hagan sentir su influencia estimulante en los diversos sectores sociales.

Es un hecho casi universal, reconocido por todos los tratadistas, el aumento progresivo del gasto público; puede afirmarse que el desarrollo social, político y económico de un país es paralelo al ensanche de sus gastos. En Hacienda Pública son los gastos esenciales de la administración, las obligaciones contractuales y los proyectos de fomento económico, los que determinan los ingresos en el presupuesto del Estado .

* Como el presupuesto es el reflejo de una situación económica y un programa de gobierno para un período anual, los gastos que en el se incluyan deben guardar alguna relación con alguna de las cuatro etapas del ciclo económico; prosperidad, crisis, depresión, y recuperación, a estas deben ajustarse quienes tienen que orientar el gasto

público. Autorizados tratadistas localizan en la moneda y el crédito las causas controlables del ciclo económico. Cuando sobreviene la depresión, es precisamente, cuando el gasto público debe llenar el vacío de la actividad privada. Es, entonces, cuando debe operar la teoría keynesiana del pleno empleo, para realizar a poco costo, grandes obras públicas para fomentar el crédito para la agricultura y para la industria. Hasta sería recomendable bajar los impuestos aún a riesgo de déficit fiscal. Es esta la política del gasto compensatorio y cuando el gasto público deja sentir su benéfica influencia en los medios de pago, para crear bienes que contribuyan a eliminar la desocupación.

La Hacienda Pública toma en cuenta, previamente los gastos y luego estudia los ingresos que debe arbitrar el Estado para financiarlos. En ambos casos se analizan las repercusiones que, tanto el ingreso como el egreso, tienen en los sectores sociales y económicos. La financiación del gasto se hace, principalmente, a través de los ingresos de derecho público, y uno de los principales ingresos son los impuestos. Según Voltaire, pagar los impuestos era algo así como emplear una parte de los bienes en conservar la otra. Surgió después, la teoría del beneficio o compensación, según la cual la razón de ser del impuesto es consecuencia de los servicios que el Estado presta al individuo. Criterio que en la realidad económica resulta muy injusto y en algunos casos inaplicables. Finalmente se ha llegado al moderno concepto que le asigna al impuesto una orientación de carácter social, una obligación inherente a la persona humana, de contribuir, de acuer

do con sus posibilidades económicas no solo para el sostenimiento de la administración, sino también para todo lo que pueda realizarse en beneficio de la comunidad.

" Se entiende por teoría general de los impuestos un conjunto de principios que regulan el sistema tributario, que estudia en particular cada clase de gravámenes, desde el punto de vista de su finalidad, clasificación, incidencia y sus repercusiones fiscales y económicas (3).

(3) Abel Cruz Santos. Obra citada Pág 161.



0.8. METODOLOGIA

Utilizaremos el método descriptivo ya que nuestro estudio se refiere a una situación que puede ser examinada y descrita en forma interpretativa en función de todos los hechos que se puedan conseguir acerca de la misma y en particular con relación a las normas que la rigen.

Este estudio se enmarca en el tipo de problema descriptivo, evaluativo y comparativo, así nuestra preocupación radica en comparar, evaluar y describir las características fundamentales de los presupuestos municipales de Maria la Baja en la década 1975-1984, para determinar sus analogías y diferencias esenciales y poder hacer estimativos para programar fácilmente el presupuesto de las subsiguientes vigencias.

Diseño de la investigación.- Para este trabajo utilizaremos el diseño de campo y bibliográfico, La observación bibliográfica se hará mediante la lectura de documentos académicos, informes, diccionarios, libros, revistas, tesis de grado, etc.

La observación de campo será de la forma no participante, o sea, que solo recogemos la información, La técnica de investigación se hará a través de entrevistas a personas que desempeñan los cargos administrativos en Maria la Baja y otras que dominen el tema. Los datos los obtendremos en las fuentes principales como son: Gobernación de Bolívar, Contraloría Departamental, Contraloría Municipal de Maria la Baja, Tesorería y Alcaldía del mismo municipio y el Dane en Carta

34

gena. Mediante esta técnica creemos que es suficiente para conseguir la información necesaria que requiere nuestro estudio a fin de establecer las relaciones entre las distintas variables implícitas en el caso de estudio.

Nuestro estudio abarca la población de María la Baja con una población total estimada para 1984 en 30,000 habitantes.

Se hará uso de cuadros, tablas y gráficas estadísticas para presentar las relaciones entre variables para así poder determinar la causa efecto del fenómeno en estudio.

También haremos uso de los índices e indicadores económicos y estadísticos que necesitemos en nuestro estudio y el método de los mínimos cuadrados para hacer las proyecciones presupuestarias.





1, CONSIDERACIONES GENERALES DEL MUNICIPIO

1.1. RESEÑA HISTORICA

(4) *art. de 2*

El municipio de Maria la Baja fué fundado y erigido en villa por Alonso de Heredia en el año 1535, en los terrenos denominados Tuya, a orilla derecha del arroyo Sahino. En el año 1616 los habitantes de Maria la Baja, hoy Carmen de Bolívar, se trasladaron al lugar que hoy ocupa la población y le dieron el nombre con el cual se conoce. Fué creado como municipio por medio de ordenanza el 14 de septiembre de 1936.

Hacen parte del Municipio los siguientes corregimientos; San Pablo, Playón, Retiro Nuevo, el Nispero, Flamenco, Nueva Florida, Los Bellos, Manpuján, El Recreo, Nanguma, El Puerto, Nuevo Retén, Matuya, Colú, Majagua, Nueva Esperanza, Pueblo Nuevo, Palo Alto, Guarismo, 1o de Julio, Arroyo Grande, Cedritos, Correa, El Florido. En el último censo tenían registrado 980 predios.

Pertenece el Municipio a la Arquidiócesis, Distrito Judicial y Circuito de registro de Cartagena y a la Circunscripción electoral de Bolívar; es cabecera de circuito notarial..

NO
[Vertical scribbles]

La población actual es aproximadamente de 31,628 Habitantes de los cuales un 56% corresponde a las veredas y un 44% a la cabecera municipal.

La localidad dispone de establecimientos de enseñanza primaria y secundaria; cuenta con servicios de acueducto, energía eléctrica, hospital, bancos, correo nacional, telégrafo, teatro, campos de deporte y mercado público.

Se comunica por carretera con Arjona, San Juan, San Onofre, Cartagena y utiliza además el canal del Dique como vía navegable.

En la jurisdicción del municipio de María la Baja funcionan institutos descentralizados del gobierno nacional como el Incora, Caja Agraria, el Himat etc. También existen acciones comunales y juntas cívicas que estudian los problemas de la población y tratan de lograr las soluciones pertinentes.

1.2. ASPECTOS GEOGRAFICOS.

Situación geográfica: El Municipio de María la Baja se encuentra ubicado en la zona central del Departamento de Bolívar, su cabecera municipal está localizada cerca de la ciénaga de su mismo nombre a los 9° 54" 10" de latitud norte y a 75° 18" 35" de longitud occidental del meridiano de Greenwich. Está situada a una altura de 14 metros sobre el nivel del mar, con una temperatura media de 28° centígrados. Dista de Cartagena 72 kilómetros y posee una superficie de 504 Km².

Limites: Limita al norte con Arjona; al oeste con el municipio de Mahates; al este con el municipio de San Juan Nepomuceno; al Sur con San Jacinto, el Carmen de Bolívar y con el departamento de Sucre.

Topografía: De acuerdo con estudios realizados por el Himat en diferentes zonas del municipio de Maria la Baja su clasificación topográfica es la siguiente: 5% topografía moderadamente plana, 35% topografía moderadamente bien drenada, 10% topografía ligeramente ondulada bien drenada, 30% topografía plana moderadamente bien drenada y 20% planos imperfectos y moderadamente bien drenados. El Instituto Colombiano de Hidrología y Adecuación de Tierras sostiene que en Maria la Baja existen en su orden 7 clasificaciones de suelos. Estos son en un 57% de origen aluvial de textura pesada y en un 43% son coluviales con textura moderadamente pesada.

Clima: El clima de esta región es húmedo tropical, la temperatura media oscila entre 27 y 29°C, con humedad relativa que varía entre 75 y 86%. La evaporación media anual es de 2.000 mm. El área posee lluvias medias anuales que fluctúan entre los 1800 y 1400 mm, distribuidos en dos períodos, uno lluvioso entre mediados de Abril a mediados de Diciembre donde se encuentra el 85% de las lluvias totales y el otro un período seco entre mediados de Diciembre a mediados de Abril.

Hidrografía: Maria la Baja cuenta con suficiente cantidad de recursos hidráulicos, dentro de estos podríamos mencionar: la Ciénaga de

Maria la Baja, rica en pezca, navegable y se comunica con Cartagena a través del Canal del Dique; las represas de Arroyo Grande y Matuya. De estas represas se desprenden los canales primarios, de estos los secundarios y de estos los terciarios que conforman el sistema de riego que lleva el agua a más de 25,000 hectáreas de tierras cultivadas.

Recursos naturales predominantes: Por ser una región baja, es apta para determinados tipos de cultivos: arroz, plátano, yuca, maíz, ñame, frijol, guayaba, mango y otros.

La vegetación es típica, constituida por varias especies arboreas, grandes pastizales y plantas sembradas por los agricultores. La población arborea está constituida por las siguientes especies: guamo, campano, iguá, ceiba, guácimo, naranjuelo, totumo y varasanta.

Existen distintas variedades de peces como el bocachico, el arenque, sábalo, mojarra y peña entre los principales, son pescados con anzuelos y atarrayas.

Por el hecho de ser una región eminentemente agrícola, no dejan de ser importantes los recursos pecuarios. El número aproximado de reses es de 78.000 cabezas en el año 1981, especialmente de raza Cebú, y cruzado de Cebú, según estimación de la Caja Agraria. Aún cuando existen unidades de explotación intensiva la mayor parte puede considerarse como de pastoreo extensivo. Unas 40,750 hectáreas están sembradas de pastos.



La explotación de la industria porcina es familiar y el número aproximado es de 6500 animales. El número de equinos unos 5000; mulares 4000 y asnales 1350. La industria avícola también es familiar y se calculan unos 15.000 animales.

1.3. ASPECTOS POBLACIONALES.

CUADRO N° 1

POBLACION TOTAL DEL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA

	TOTAL	HOMBRES	%	MUJERES	%
TOTAL	31.628	15.899	50.27	15.729	49.73
CABECERA	13.916	6.917	49.70	6.999	50.30
RESTO	17.712	8.962	50.60	8.750	49.40

Fuente: Dane

El cuadro anterior muestra la población total de Maria la Baja, distribuida por sexo tanto en la cabecera como en el resto del municipio calculada para el año 1984 en base a los censos de 1964 y 1973. El municipio de Maria la Baja tiene 31.628 habitantes, siendo el 50.27% hombres y 49.73% de mujeres. La cabecera municipal tiene 13.916 habitantes y el resto 17.712. La densidad del municipio es de 62.7 habitantes por km2.

Uno de los factores que incide en el tamaño de la población, son las migraciones campesinas hacia el extranjero, principalmente hacia Ve

nezuela y hacia otros focos de atracción como Cartagena y Barranquilla; por otro lado los movimientos inmigratorios que juegan un papel importante, debido a los atractivos de los planes de desarrollo rural puesto en marcha por el gobierno nacional.

CUADRO N° 2

COMPOSICION DE LA POBLACION POR GRUPO DE EDAD Y SEXO

GRUPO DE EDAD	TOTAL	%	HOMBRES	%	MUJERES	%
1 - 4	3.539	15.40	1.729	7.52	1.810	7.88
5 - 9	4.421	18.24	2.215	9.64	2.206	9.60
10-14	3.803	16.55	1.988	8.65	1.815	7.90
15-19	2.593	11.28	1.367	5.95	1.226	5.33
20-24	1.880	8.18	950	4.13	930	4.05
25-29	1.221	5.32	588	2.55	633	2.76
39-34	989	4.30	456	1.98	513	2.32
35-39	985	4.28	474	2.06	511	2.22
40-44	816	3.55	401	1.74	415	1.81
45-49	646	2.81	314	1.36	332	1.45
50-54	595	2.59	302	1.37	293	1.28
55-59	422	1.83	216	0.94	206	0.89
60-64	371	1.61	190	0.82	181	0.79
65-más	691	3.00	358	1.56	333	1.44
Total	22.972	100.00	11.548	50.27	11.424	49.73

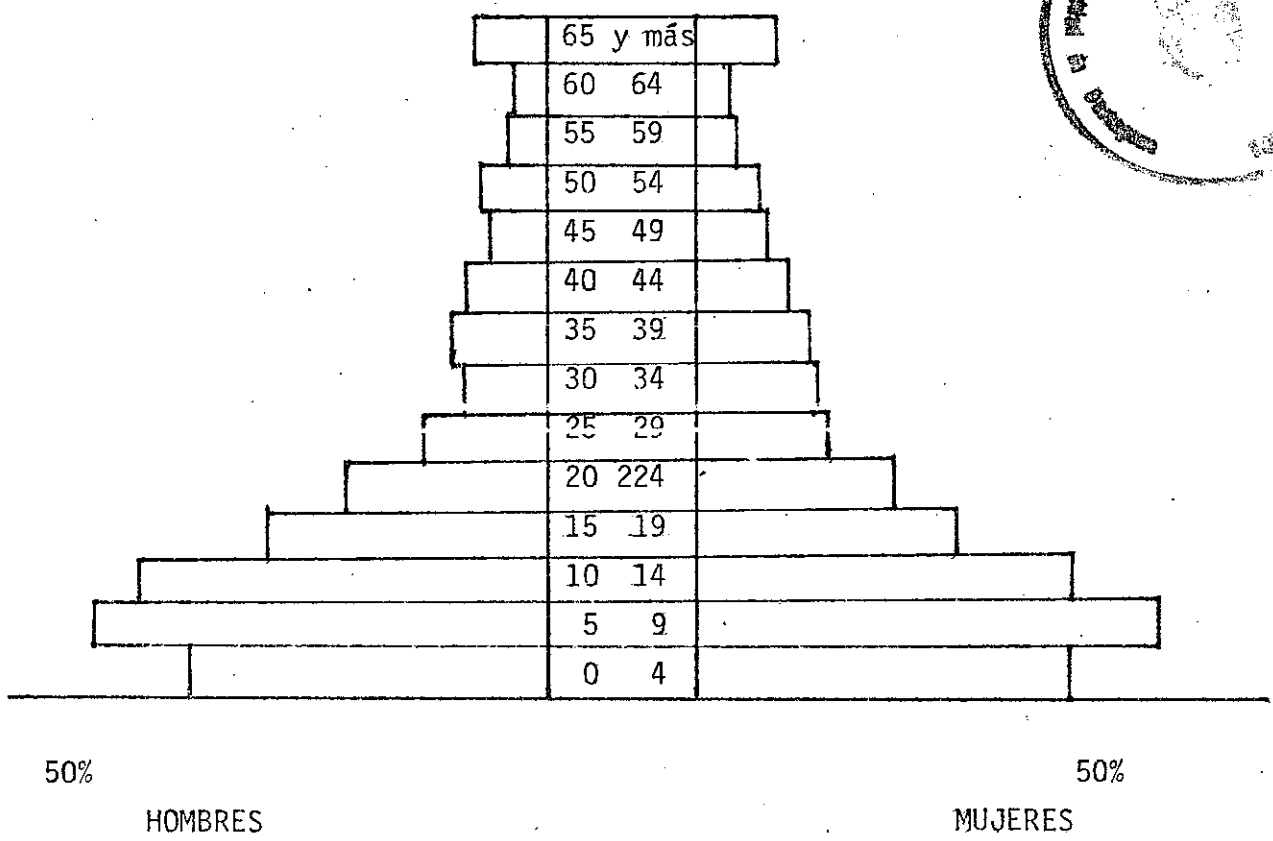
Fuente: DANE, Censo de población y vivienda de 1973.

El cuadro N° 2 muestra la composición de la población de María la Baja por grupo de edad y sexo. En la estructura de la población se observa una concentración mayor de niños y un número más reducido de adultos en edad de trabajar lo que induce a pensar que existe una gran población dependiente. La población femenina en edad fecunda representa el 37% del total de población femenina lo que va a incidir en el

sostenimiento de una población joven si no se consideran los mecanismos de control de la natalidad. También se puede deducir del cuadro que el 62,47% pertenece a jóvenes menores de 20 años, el 32,85% a adultos de 20 a 60 años y el resto a ancianos mayores de 60 años.

GRAFICA N° 1

PIRAMIDE DE POBLACION



La gráfica N° 1 muestra la pirámide poblacional del municipio de Maria la Baja. Se puede observar que la pirámide es amplia en su base, luego su tendencia es la de reducirse a medida que se avanza a grupos de edades mayores, esta gráfica muestra las características propias de una región subdesarrollada donde existe una gran población depen

diente y en menor grado la población madura,

* Crecimiento de la población.— Este está determinado por tres parámetros: Fecundidad, Mortalidad y Migración. Para el municipio de María la Baja la tasa general de fecundidad es de 182,28 por mil esto indica que de cada 1.000 mujeres en edad fértil, nacen 182 niños vivos aproximadamente. La mortalidad infantil en el período de 1981 fué de 62.69%. El crecimiento de la población si no existen migraciones repercute sobre la estructura de edades que dependen directamente de la fecundidad porque los cambios en la mortalidad no la modifican sustancialmente.

El total de población de María la Baja en 1964 era de 18,632 habitantes mientras que para el año 1973 era de 23,607, o sea, que ha crecido con una tasa del 2,967% anual. Proyectando con esta tasa se puede estimar la población en el año 1984 en 31.628 habitantes aproximadamente.

Población económicamente activa; El Dane en el último censo consideró a todas las personas con 10 y más años de edad como población económicamente activa, debido a que en la población rural se encuentran niños de 8 años y aún menores, ocupados en actividades económicas, lo mismo que personas de más de 65 años en gran proporción se encuentran ocupadas en actividades, especialmente agrícolas.

El cuadro N°3 muestra la población de 10 años y más, por tipo de ac

CUADRO N° 3

POBLACION DE 10 AÑOS Y MAS, POR TIPO DE ACTIVIDAD, SEGUN GRUPOS DE EDAD Y SEXO

GRUPOS DE EDAD	TOTAL POBLACION DE 10 AÑOS Y MAS			TIPO DE ACTIVIDAD					
	H	M	TOTAL	ECONOMICAMENTE OCUPADA		ACTIVA DESOCUPADA		NO ECONOMICAMENTE ACTIVA	
				H	M	H	M	H	M
10-14	2.736	2.500	5.236	1.457	991	-	-	1.279	1.509
15-19	1.882	1.686	3.568	1.002	663	880	1.018	-	-
20-24	1.306	1.282	2.588	1.241	117	65	-	-	1.165
25-29	807	872	1.679	767	78	40	-	-	794
30-34	626	743	1.369	580	227	46	-	-	516
35-39	651	703	1.354	606	102	45	-	-	594
40-44	550	578	1.128	499	76	51	-	-	502
45-49	430	459	889	389	61	41	-	-	398
50-54	414	408	822	376	43	38	-	-	365
55-59	297	279	576	269	13	28	-	-	266
60 y más	753	705	1.458	699	336	54	33	-	336
Subtotal	10.452	10.215	20.667	7.885	2.719	1.288	1.279	1.279	6.445
TOTAL	20.667		20.667	10.664		2.339		7.724	

FUENTE: DANE, Censo de población y Vivienda de 1973
 Diagnóstico veredal de Maria la Baja 1981

tividad, según grupos de edad y sexo en el municipio de Maria la Baja proyectada para el año 1984. La proyección se ha hecho en base a la composición de la población de Maria la Baja en el censo de 1973 realizado por el dane y tomando la estructura de la misma en el "Diagnóstico Veredal de Maria la Baja una propuesta para el DRI" de los egresados Carlos Bula Pérez y Eduardo Villalba B. El cuadro muestra que en el municipio de Maria la Baja existen 20,667 personas que están incluidas en la población económicamente activa lo que corresponde a un 65.34% de la población total lo que muestra una alta participación de la PEA en la población total apoyada por una alta tasa de crecimiento que presenta la región.

Del total de población económicamente activa, el 50.57% corresponde a la población masculina y representa el 33.05% de la población total. De las 20,667 personas en capacidad de trabajar hay 10,215 mujeres lo que representa el 49.43% de la población económicamente activa y el 32.29% de la población total. La mayor participación relativa dentro de la oferta de mano de obra, la tiene el grupo de edad es entre 10-14 años con 5,236 personas en capacidad de trabajar lo que corresponde a 25.33% de la P.E.A. Pero en este grupo hay aproximadamente 2,605 niños que estan estudiando. Otro grupo de gran incidencia es el comprendido entre los 15 y 19 años con un total de 3,568 personas lo que representa un 17.26% . Si observamos el cuadro vemos que la población menor de 30 años representa el 63.24% de la P.E.A. lo cual muestra una gran población en capacidad de trabajar bastante joven.

Del total de la población económicamente activa, 10,664 se encuentra ocupada lo que corresponde al 51,59% del total de P.E.A. O sea que el 33,71% de la población total de María la Baja se encuentra trabajando. La mayoría de esta población labora en el sector de la agricultura y en menor escala en el comercio y la ganadería,

La población no económicamente activa representa un 37,37%, de la población de 10 y más años de este total el 16,55% corresponde a hombres del grupo 10 - 14 siendo la mayoría estudiantes; el 83,45% corresponde al sexo femenino que comprende la categoría de amas de casa, estudiante, invalidos.

CARACTERISTICAS EDUCATIVAS

La educación es un hecho eminentemente social, Por consiguiente, tiene un cometido de gran trascendencia cuando quiera que se trata de transformar una sociedad, mejorar el nivel de vida de los pueblos y elevar la condición del hombre. La educación es uno de los medios estratégicos para obtener el bienestar social de la sociedad,

Condición de Alfabetismo. En la actualidad se reconoce que el analfabetismo es uno de los factores característicos del subdesarrollo. Los países avanzados tienen altas tasas de alfabetismo, debido a que sus actividades económicas requieren disponer de mano de obra capacitada y especializada, lo que determina un grado o nivel de instrucción.

Se considera como edad escolar la de 5 años en adelante, que representa un total 19.433 personas constituyéndose en un 82.32% del total de la población de María la Baja según el censo del año 1973 como lo indica el cuadro N°4. De este total el 49.47% son del sexo masculino y el 50.53% son mujeres. El cuadro muestra las condiciones de alfabetismo de María la Baja, se observa que el 47,24% de población de 5 años y más sabe leer y escribir, y un 52,72% son analfabetas. Lo que muestra un alto índice de analfabetismo, propio de las características de una región rural. Del total de analfabetas el 48.74% corresponde al sexo masculino y el 51.26% al femenino; y del total de analfabetas el 52.12% son hombres, mientras que un 47.78% son mujeres.

Del total de población analfabeta el 73,95%, o sea 6.790 personas son menores de 30 años. El menor porcentaje de personas alfabetas en edades avanzadas obedece a la poca posibilidad que había antiguamente de ingresar a una escuela, ya sea porque no había o a la poca capacidad de la misma, como también por el poco interés que había por aprender a leer y a escribir.

CUADRO N° 4

POBLACION DE 5 AÑOS Y MAS POR ALFABETISMO Y ASISTENCIA A ESCOLAR SEGUN GRUPOS DE EDAD Y SEXO

GRUPO DE EDAD	TOTAL	ALFABETISMO			ASISTENCIA ESCOLAR		
		ALFABETA	ANALFABETA	SIN INF	ASISTEN	NO ASIS	SIN INF
TOTAL	19.433	9.181	10.246	6	3.678	14.865	890
5-6	1.812	194	1.618	-	99	1.543	170
7-8	2.609	796	1.811	2	659	1.815	136
10-14	3.803	2.252	1.551	-	1.889	1.776	138
15-19	2.593	1.704	889	-	813	1.689	91
20-29	3.101	1.844	1.255	2	147	2.788	166
30-39	1.794	1.030	942	2	40	1.853	81
40-más	3.541	1.361	2.180	-	32	3.401	108
Hombres	9.819	4.475	5.340	4	1.787	7.634	398
Mujeres	9.614	4.706	4.907	2	1.891	7.231	492

Fuente: Dane, Censo de población y vivienda de 1973

Se puede observar en el cuadro que 3.678 personas asisten a planteles educativos, o sea, un 18.92%



48

En el año 1984 según información obtenida en la alcaldía municipal de María la Baja, existían en el municipio un total de 37 escuelas, funcionando a doble jornada, prestando servicios a más de 6.500 alumnos, con personal docente superior a las 180 personas de las cuales 40 son pagadas por el municipio. Solo existe un colegio de Bachillerato con 600 alumnos aproximadamente y uno técnico agropecuario localizado en San Pablo.

1.4. ASPECTOS AGRICOLAS, COMERCIALES E INDUSTRIALES.

PRODUCCION AGRICOLA

María la Baja cuenta con una variedad de cultivos entre los cuales tenemos: el plátano, la yuca, el maíz, arroz, ñame, frijol, caña de azúcar como también una gama de productos agrícolas frutales. El plátano es el producto que tiene el mayor volumen global de producción y tiene un rendimiento de 5.600 kilogramos por hectáreas. El arroz es de gran importancia y gracias a la técnica del riego y del fangueo se obtiene una productividad mínima de 5000 kilos por hectárea. La yuca es el producto con mayor rendimiento por hectárea ya que se llega a recoger hasta 7321 kilos por promedio. El ñame también posee un gran rendimiento al alcanzar 7000 kilos por hectárea. El rendimiento del maíz es de 1863 ks/ has y el del frijol es de 800 ks/has⁽¹⁾.

(1) Carlos Bula, Eduardo Villalba, Diagnóstico veredal de María la Baja, pag 152

Distribución de la comercialización de la producción agrícola. Al analizar las vías de acceso con que cuenta esta región se observa que solo la carretera que del Vizo conduce a San Onofre está totalmente asfaltada pero no es apta para el tráfico pesado. Las demás vías y carretables son destapados y en épocas de invierno el tráfico se hace casi imposible, por lo que muchas veces los productos agrícolas no pueden ser sacados al mercado y, como la naturaleza de estos productos es perecedera, se pierden en muchas ocasiones cantidades considerables de estos.

Ganadería. La producción pecuaria de esta región consta de tres especies fundamentales: Porcinos, Bovinos, Aves. Los porcinos representan el 37.85% de la producción pecuaria local con un rendimiento de 15 crías por año animal. Los bovinos es la especie que más repercusión tiene en el ámbito económico regional con una representación del 49.28%, y tiene un rendimiento de 541 kg año animal, el número de crías por año es uno. Las aves tienen una representación muy baja con solo el 13.21% y un rendimiento de 140 huevos año animal. Esta especie se utiliza principalmente para el auto consumo ya que se comercializa muy poco (2).

La comercialización de los productos pecuarios al igual que los agrícolas se comercializan principalmente con Barranquilla, Cartagena, Arjona, etc.

(2) Carlos Bula y Eduardo Villalba, Obra Citada pag 158.



SECTOR INDUSTRIAL.

El sector industrial en Marfa la Baja es casi nulo, excepto la industria artesanal y alguna que otra trilladora de arroz localizada en esta región. El sector manufacturero no tiene una representación significativa en el marco económico de esta región bolivareense,

Existe en el municipio una pequeña manifestación industrial alimenticia representada en dulces originarios que son procesados en base a los principales cultivos y árboles frutales que genera esta región. Estos productos encuentran su mercado en los municipios vecinos y en las principales ciudades de la costa atlántica.

SECTOR COMERCIO Y SERVICIOS.

El comercio tiene una alta incidencia en el contexto económico del municipio, pero carece de infraestructura adecuada para el desarrollo de sus operaciones comerciales. El comercio está conformado por pequeños almacenes que se dedican a la venta detallada de productos agrícolas, semielaborados y elaborados como también por pequeños establecimientos que se dedican a la venta de licores y juegos de mesa.

47794

El sector comercial de esta zona se surte de los principales centros mayoristas de Cartagena y Barranquilla.

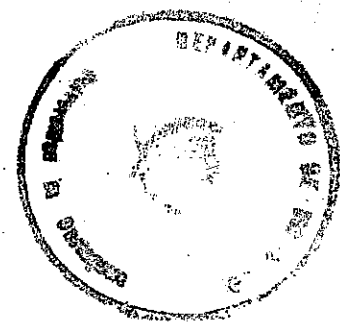
Otro renglón comercial característico es el formado por los pequeños capitalistas de la región que compran las cosechas a sus coterráneos

para luego ellos realizar las transacciones comerciales con los mayoristas de las principales ciudades de la costa.

En el municipio de Maria la Baja solo existe una institución que absorbe todas las necesidades financieras de la región como es la sucursal de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero, que es la que presta los servicios de captación de ahorros, manejo de cuentas corrientes y fomento del crédito agrícola para los pequeños agricultores y ganaderos de la región.

Medios de comunicación. Dentro de los principales medios de comunicación con que cuenta esta región, tenemos los servicios que presta la empresa Telecom con una oficina en el municipio de Maria la Baja. Estos servicios se complementan con los telegráficos, correos y la comunicación telefónica intermunicipal. Existe además un sistema de comunicación en base a radio teléfonos instalados por el Incora en los diferentes campamentos existentes en la región, como también la pista de aterrizaje localizada en el corregimiento de San Pablo.

Infraestructura de servicios. En el municipio de Maria la Baja el aspecto electrificación en un 95% trabaja a su máxima capacidad prestando un eficiente servicio en toda la región. En acueducto y alcantarillado el 70% de la población carece de tan importantes servicios, esto va en detrimento de las condiciones higiénicas y de salud aumentando el índice de morbilidad del municipio. En cuanto a carreteras la pavimentación en asfalto de la vía principal que atravieza el municipio ha agilizado el transporte en general especialmente, el intermunicipal.



2. INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA

2.1. NORMAS GENERALES DE LOS INGRESOS

El establecimiento de impuestos y contribuciones requiere previa autorización legal, o sea que toda contribución o impuesto que se fije deben estar respaldado en la Ley u ordenanza anterior que faculten al Concejo para disponer su cobro, (Código de Régimen Político y Municipal, artículo 196).

Por regla general los Códigos Fiscales de los respectivos departamentos determinan las clases de impuestos y contribuciones que pueden crear los Concejos, así como su forma de recaudo. De otra parte, debe recordarse que la constitución y la Ley prohíben la doble tributación. Es decir, que no pueden los Concejos, salvo disposición expresa en contrario, gravar actividades u operaciones ya sujetas a impuestos de carácter nacional o departamental.

Entre las funciones del gobierno está la de tomar decisiones frente a los servicios públicos municipales, dictando los reglamentos necesarios para su prestación. Es decir, expedir el conjunto de normas que,

básicamente, establezcan como debe prestarse el servicio a quienes y bajo que requisitos o condiciones. Fijar sus tasas o tarifas, es decir, el monto de las sumas de dinero que se cobrarán a cada usuario por su utilización. En caso de algunos servicios (agua, energía eléctrica, alcantarillado, recolección domiciliar de basuras, teléfonos urbanos), para que las tasas nuevas o reajustes a las vigentes puedan cobrarse, se requiere la aprobación de la Junta Nacional de Tarifas. (Decreto Ley 3069 de 1968 y 149 de 1976).

El Código de Régimen Político y Municipal, artículo 171 prohíbe a los Concejos obligar a los habitantes, domiciliados o transeúntes, contribuir con dinero o servicios para fiestas o regocijo público.

2.2. CLASIFICACION DE LOS INGRESOS.

La más acertada clasificación de los ingresos que se incorporan en el presupuesto nacional es la que tiene en cuenta su procedencia y establece dos categorías: Los de Derecho Público y los de Derecho Privado. A estos pertenecen las rentas provenientes del domicilio territorial, como las minas, los bosques, los inmuebles y también las utilidades y dividendos que recibe el Estado de Empresas oficiales o semioficiales que administra directamente o que delega su administración a institutos descentralizados.

Los ingresos de Derecho Público son la expresión de la potestad soberana, expresada por conducto de la rama legislativa, como las tasas, los impuestos directos e indirectos, la emisión de moneda legal

y de títulos de deuda pública,

Los ingresos de derecho público se clasifican en ordinarios y extraordinarios. Son ordinarios los ingresos que afluyen periódicamente a las arcas públicas, para gastos de funcionamiento. Se entiende por ingresos extraordinarios los que son eventuales, autorizados para financiar obras públicas de gran costo o en momentos de calamidad nacional.

La financiación del presupuesto se realiza, principalmente, a través de los ingresos de Derecho Público: tasa, impuestos directos e indirectos, empréstitos internos y externos a corto, mediano y largo plazo, y emisiones de moneda legal.

El estatuto orgánico del presupuesto nacional clasifica los ingresos en dos secciones:

- a- Ingresos corrientes
- b- Ingresos de capital

Los primeros se dividen en tributarios y no tributarios. Los tributarios se dividen en impuestos directos e indirectos.

Los no tributarios comprenden las tasas, las multas y las rentas contractuales. Las rentas ocasionales se incorporan dentro de los grupos o subgrupos correspondientes.

Los recursos de capital comprenden el cómputo de los recursos del crédito interno y externo, con base en los empréstitos u operaciones de crédito con término mayor de un año, autorizados por la Ley y debidamente contratados. (1)

2.3. PRINCIPALES FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES

Para que los funcionarios de la administración municipal puedan cumplir a cabalidad con las funciones propias de sus cargos tendientes a lograr el desarrollo local, tienen que conocer el significado, bases legales y formas de recaudo de los principales renglones rentísticos.

Las principales fuentes de ingresos municipales son las siguientes:

(1) Decreto 1675 de 1964 artículos 11, 12 13 .



56

- a- Los ingresos procedentes de impuestos o contribuciones que el municipio está autorizado para recaudar.
- b- Las participaciones que los municipios tienen en los ingresos percibidos por la Nación y el Departamento. También están en este grupo los aportes y auxilios que el municipio recibe de otras entidades.
- c- Los recursos derivados de la administración de los bienes municipales, por ejemplo: las ventas, arrendamientos, explotaciones, etc.
- d- Los ingresos recibidos como compensación por los servicios que el municipio presta, ya sea en forma directa o por intermedio de las empresas públicas.
- e- Todos los ingresos por motivos de multas, recargos y otros.

El municipio de Maria la Baja para cumplir con las necesidades derivadas de su normal funcionamiento cuenta con una serie de ingresos que están clasificados de la siguiente manera;

A. TRIBUTARIOS:

- Impuesto predial
- Impuesto de Industria y Comercio
- Deguello de ganado mayor y menor

- Espectáculos públicos
- Juegos permitidos
- Placas de bicicletas
- Construcciones y delineamientos
- Almotacén y otros.

B. NO TRIBUTARIOS:

- Matadero y mercado
- Multas y Fianzas
- Cementerio
- Aprovechamiento
- Coso

C. INGRESOS DE OTROS TESOROS:

- Participaciones en los impuestos a las ventas
- Participaciones en los impuestos a las rentas
- Participaciones Departamentales

D. INGRESOS COMPENSADOS

- 5% sueldos empleados a Caja de Previsión Social
- 50% cuota de afiliación a Caja de Previsión Social
- 5% sueldo del Alcalde a Caja de Previsión Social
- 10% Catastro ordinario para la nación
- 5% Rentas ordinarias para Caja de Previsión Social Municipal

- 5% Rentas ordinarias para campaña forestal
- 5% Rentas ordinarias para vivienda campesina.

E. INGRESOS DE VIGENCIAS ANTERIORES

- Participaciones en los impuestos a las ventas
- Catastro ordinario
- Catastro adicional
- Participaciones Departamentales
- Industria y Comercio,

2.3.1. INGRESOS TRIBUTARIOS.

A estos pertenecen los impuestos tanto directos como indirectos. Dentro de esta categoría estudiaremos individualmente los más importantes y al resto los reuniremos en un solo grupo para analizarlos; luego analizaremos al grupo en conjunto.

2.3.1.1. IMPUESTO PREDIAL,

Constituye una fuente ordinaria de recursos para el tesoro municipal. Este impuesto grava los bienes raíces ubicados dentro del territorio municipal, en base al avalúo catastral fijado para cada predio por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Este impuesto fué creado con el objetivo de fortalecer los fiscos de departamentales y municipales, pero fué cedido a los municipios en el año 1951 por los Decretos 2185 y 4133 y en el año 1954 se crearon las

juntas municipales de catastro.

Lo recaudado por este impuesto es significativamente alto y con el de industria y comercio son las fuentes principales de ingresos para la mayoría de los municipios colombianos. Además tiene la ventaja de que no se presta al fraude ya que la propiedad está a la vista; goza de elasticidad pues el aumento del avalúo de la propiedad inmueble aumenta el monto del impuesto sin cambiar la tasa.

Recientemente el gobierno nacional ha dictado una serie de medidas tendientes a fortalecer las finanzas municipales. Entre ellas la Ley 14 del 6 de julio de 1983, por la cual se dictan normas sobre catastro y otras disposiciones. Hace un reajuste en el avalúo catastral de todos los inmuebles del 10% anual que se acumulará año por año de acuerdo con su antigüedad, el período de reajuste no puede ser superior de 15 años. Las tarifas serán fijadas por los Concejos Municipales entre el 4 y el 12 por mil en forma diferencial. Teniendo en cuenta la destinación económica de cada predio, la vivienda popular y la pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuario solo puede ser gravada con el mínimo de la tarifa que establezca el respectivo concejo. Los lotes urbanizados no edificados y los lotes urbanizables no urbanizados pueden ser gravados con tarifas superiores a las del 12 por mil. El artículo 18 de la misma ley autoriza a los concejos, bajo ciertas condiciones, para exonerar del pago del impuesto predial, sobretasas, intereses y sanciones por mora que adeuden el 31 de diciembre de 1983.



60

En María la Baja la tasa de impuestos predial que se cobra en la actualidad es de 4 por mil sobre el ayalúo catastral.

En el momento hay más de 5000 predios que deben pagar este impuesto.

CUADRO N° 5

COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA DESDE 1975 A 1984

AÑOS	INGRESOS RECAUDADOS	% DE INCREMENTO	INDICE DE PRECIO 75	INGRESOS CONSTANTES	% DE INCREMENTO
1975	252.561	-	100	252.561	-
1976	168.939	-33.11	111.29	151.800	-39.90
1977	143.270	-43.28	142.86	100.287	-60.29
1978	344.624	36.45	169.77	202.995	-19.63
1979	217.149	-14.03	217.57	99.806	-60.48
1980	225.344	-10.78	273.17	82.492	-67.34
1981	250.125	-0.97	344.58	72.588	-71.26
1982	300.000	18.78	427.74	70.136	-72.23
1983	520.788	106.20	498.72	104.425	-58.65
1984	669,152	164.94	589.13	113.583	-55.03

FUENTE: Contraloría Municipal de M/labaja

Analizando el monto recaudado por concepto de impuesto predial en los

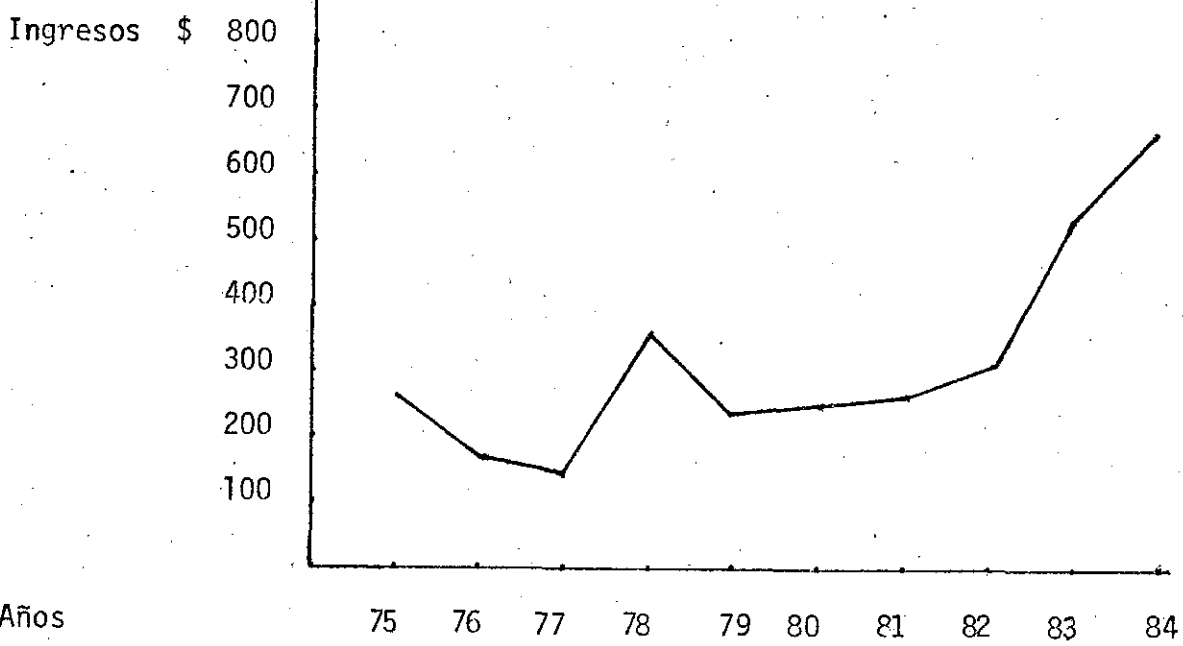
distintos años, se observa que han tenido un comportamiento muy irregular presentándose bajas en unos años y alzas en otros, por ejemplo, en los años 1976, 1977, 1979, 1980 y 1981 el recaudo fué inferior al del año 1975, siendo el más bajo el recaudado en 1977 con un decrecimiento del orden del 43.28%. En los demás años el recaudo fué superior al del año 1975, siendo los más altos en los años 1983 y 1984 con un incremento del 106.2% y 164.94% respectivamente. En los últimos años del período se observa un crecimiento moderado que se acentúa al final del mismo.

Este comportamiento irregular durante el período de estudio demuestran que existen problemas en la recaudación de este impuesto pues la tendencia optima sería la de un alza moderada pero constante.

En términos reales o constantes se puede observar que no hubo crecimiento real en ninguno de los años del período. El año 1978 presentó el menor decrecimiento con un 19.63% y en el año 1982 presentó el mayor decrecimiento real con un 72.23%. Este resultado de decrecimiento real en todo el período es producto en parte del deterioro de la moneda nacional y en gran parte porque todos los predios no pagan el impuesto predial además de que no se hacen los respectivos reavalúos anuales a los respectivos predios.



GRAFICA N°1 IMPUESTO PREDIAL
(miles de pesos)



El gráfico No. 1 muestra el comportamiento irregular que ha tenido el impuesto predial en el municipio de María La Baja en el período de estudio. Se observa una situación de ascensos y descensos continuos con una tendencia a normalizarse el crecimiento en los últimos años.

La baja de recaudo en los años 1976 y 1977 se debe principalmente a la no cancelación del impuesto en la fecha oportuna lo que redundo en el alto recaudo del año 1978 donde se recibe gran parte de los pagos atrazados y los respectivos recargos por mora.

Este impuesto es recaudado por la Tesorería Municipal y entra en su totalidad a las arcas del municipio a excepción de un 2 por mil de este impuesto que se gira a la nación. Actualmente la Nación por medio de la Ley 50 del 27 de diciembre de 1984 ha donado a los municipios ese 2 por mil.

CUADRO N° 6

PARTICIPACION DEL IMPUESTO PREDIAL EN LOS INGRESOS TOTALES DESDE
1975 A 1984

AÑOS	INGRESO TOTAL	INGRESOS POR IMP. PREDIAL	PARTICIPACION %
1975	2.533.534	252,561	9,97
1976	2.814.601	168,939	6,00
1977	2.649.512	143,270	5,41
1978	3.227,685	344.624	10,68
1979	4,743.125	217,149	4,58
1980	6.204.598	225,344	3,63
1981	11.184,064	250,125	2,24
1982	12.626.354	300,000	2,38
1983	25,743.385	520.788	2,02
1984	29.790.939	669.152	2,25

Fuente: Contraloría M/cipal de M/labaja.

 $\bar{X} = 4,91$

En el cuadro anterior se observa que la participación de los ingresos por concepto de Impuesto Predial, en relación con el total de ingresos percibidos durante el período de estudio presenta una tendencia hacia la baja pasando de un 9.97% en 1975 a un 2.25% en 1984. La excepción se presentó en 1978 donde la participación del impuesto predial es de 10.68%, siendo la mayor durante todo el período. Es

64

de destacar que en los últimos seis años la participación fué menor del 4.58% muy por debajo del promedio del período que fué de 4.91% lo que indica que hubo otros rubros que incrementaron su participación en los ingresos totales.

En el municipio de Maria la Baja el ingreso por concepto de impuesto predial debería ser mayor si tomamos en cuenta que entidades como el Incora y el Idema por ejemplo no cancelan este impuesto. Es de anotar que al Idema se le ha exonerado de impuesto recientemente por medio de un acuerdo municipal por un período de 10 años a partir de 1985, pero ha cedido al municipio 2 terrenos aledaños a sus instalaciones los cuales serán utilizados para campos deportivos y una pequeña urbanización. Por otra parte el Incora jamás ha cancelado el impuesto predial, el cual, asciende a \$20.000.000 según cálculos de la tesorería municipal, aunque el municipio recibe beneficios del Incora en cuanto se refiere a obras públicas al obtener prestada maquinaria y operarios para la obra a realizar.

Otra causa por la cual el recaudo por impuesto predial no es mayor es que no se tienen registrados todos los predios que existen en el municipio, y no se han revaluados los que lo están. Es de anotar que aún no se ha puesto en vigencia la Ley 14 de 1983 que es muy amplia y clara en cuanto a impuesto predial se refiere, por lo cual se espera un mayor ingreso cuando se ponga en vigencia esta Ley.

65

2.3.1.2. IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

Este impuesto grava las actividades industriales, comerciales, las correspondientes a los Bancos, compañías de seguros de vida, sociedades de capitalización, corporaciones financieras, compañías de financiamiento comercial, corporaciones de ahorro y vivienda y almacenes generales de depósitos.

El hecho generador del impuesto de industria y comercio está constituido por el ejercicio o realización directa o indirecta de sus actividades industriales, comerciales y de servicios, efectuado por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que se ejecuten en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados con establecimientos de comercio o sin ellos,

Para efecto del citado impuesto se entiende por actividades industriales la producción, extracción, fabricación, manufactura, transformación, reparación, confección y ensamblaje de cualquier clase de materiales o bienes.

Por actividad comercial se entiende el expendio, compra, venta o distribución de mercancías o bienes tanto al mayor como al por menor y las demás definidas como tales por el código de comercio.

Actividades de servicios . Se denominan así las dedicadas a satisfacer necesidades de la comunidad que generen un ingreso para el que las desarrolla y un beneficio para el usuario. Se incluyen dentro

66

de estas disposiciones las siguientes o análogas actividades: expendio de bebidas y comidas; servicios de restaurantes, cafés, hoteles, casas de huéspedes, moteles, amoblados, transporte y aparca-
deros; formas de intermediación comercial, tales como el corretaje, la comisión, los mandatos y la compra venta y administración de inmuebles; servicios de publicidad; interventoría construcción y urbanización, radio y televisión, clubes sociales, sitios de recreación, salones de belleza, peluquerías, porterías, servicios funerarios, talleres de reparaciones eléctricas, mecánicas, automoviliarios y afines, lavado, limpieza y teñido, salón de cine, arrendamiento de películas y de todo tipo de reproducción que contengan audio y video; negocios de montepios y los servicios de consultoría profesional prestados a través de sociedades regulares o de hecho,

El impuesto de Industria y Comercio es un impuesto indirecto que se causa mensualmente y su manejo está en manos de los concejos municipales. Este impuesto ha sido modificado por muchas leyes siendo las más actuales la Ley 57 de 1981 y la Ley 14 de 1983 donde se estipulan las normas y los tipos de establecimientos a los cuales debe gravarse con este impuesto. Todas estas modificaciones han contribuido a fortalecer los fiscos municipales y darles facilidad para cobrar el impuesto de industria y comercio.

La Ley 14 de 1983 trata en los artículos 32 al 48 aspectos fundamentales del impuesto de industria y comercio tales como: Los sectores económicos objeto del mismo, la base gravable, las tarifas y las prohibiciones de afectar determinadas actividades.

67

El artículo 33 establece que el impuesto de Industria y Comercio se liquidará sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior, expresado en moneda nacional y obtenido por las personas y sociedades de hecho, con exclusión de: Devoluciones, ingresos provenientes ventas de activos fijos y de exportaciones, recaudo de impuestos de aquellos productos cuyo precio esté regulado por el Estado y percepción de subsidios. Esta base es dinámica y permite mantener en pesos constantes el ingreso tributario municipal sin que se deteriore como consecuencia de la pérdida del poder adquisitivo del peso colombiano. Sobre la base gravable definida en este artículo se aplicará la tarifa que determinen los concejos municipales dentro de los siguientes límites: del 2 al 7 por mil mensual para actividades industriales y del 2 al 10 por mil para actividades comerciales y de servicios.

Sobre la base gravable para las corporaciones de Ahorro y vivienda pagarán en 1983 y años siguientes el 3 por mil anual y las demás entidades reguladas por la presente Ley el 4 por mil en 1983 y el 5 por mil para los años subsiguientes sobre los ingresos operacionales anuales liquidados el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior al del pago.

El artículo 38 dice que los municipios solo podrán otorgar exenciones de impuestos municipales por plazo limitado, que en ningún caso excederá de 10 años, todo de conformidad con los planes de desarrollo municipal.



El artículo 39 precisa las actividades que se prohíbe gravar con este impuesto entre ellas tenemos la producción primaria agrícola o pecuaria; los bienes destinados a las exportaciones; entidades de beneficencias, culturales o deportivas, las actividades del instituto de mercadeo agropecuario, IDEMA.

El artículo 37 señala que el impuesto de Avisos y Tableros autorizados por la Ley 97 de 1913 y la Ley 84 de 1915 se liquidará y cobrará en adelante a todas las actividades comerciales industriales y de servicios como complemento del impuesto de industria y comercio con una tarifa de un 15% sobre el valor de este fijado por los concejos municipales.

La totalidad del incremento que logre cada municipio en el recaudo del impuesto de industria y comercio por la aplicación de las normas del presente capítulo se destinará a gastos de inversión, salvo que el plan de desarrollo municipal determine otra asignación a estos recursos.

CUADRO N°7

COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LOS IMPUESTOS DE INDUSTRIA Y COMERCIO A PARTIR DE 1975 A 1984 EN MARIA LA BAJA

AÑOS	RECAUDOS RECIBIDOS	% DE IN CREMENTO	INDICE DE PRECIOS 75	INGRESOS CONSTANTES	% DE IN CREMENTO
1975	91.865	-	100	91.865	-
1976	98.610	7.34	111.29	88.606	3.55
1977	163.698	78.19	142.86	114.586	24.73
1978	125.838	36.98	169.77	74.123	-19.31
1979	256.214	178.90	217.57	117.762	28.19
1980	230.399	150.80	273.17	84.343	-8.19
1981	395.895	330.95	344.58	114.586	25.07
1982	538.800	486.51	427.74	125.964	37.12
1983	676.151	636.03	498.72	135.577	47.58
1984	821.298	794.03	589.13	139.409	51.75

Fuente: Contraloría Municipal de María la Baja.

Analizando el comportamiento del impuesto de industria y comercio se observa claramente que su tendencia fué la de crecer durante todo el período; solo se presentaron bajas en el año 1978 con respecto al año 1977 y en el año 1980 con respecto al año 1979.

Esto se debió más que todo a una baja en lo recaudado por este impuesto a las tiendas en dichos años. El menor recaudo se presenta en el año 1975 y el mayor en el año 1984 con un incremento respecto al año 1975 del 794,03%.

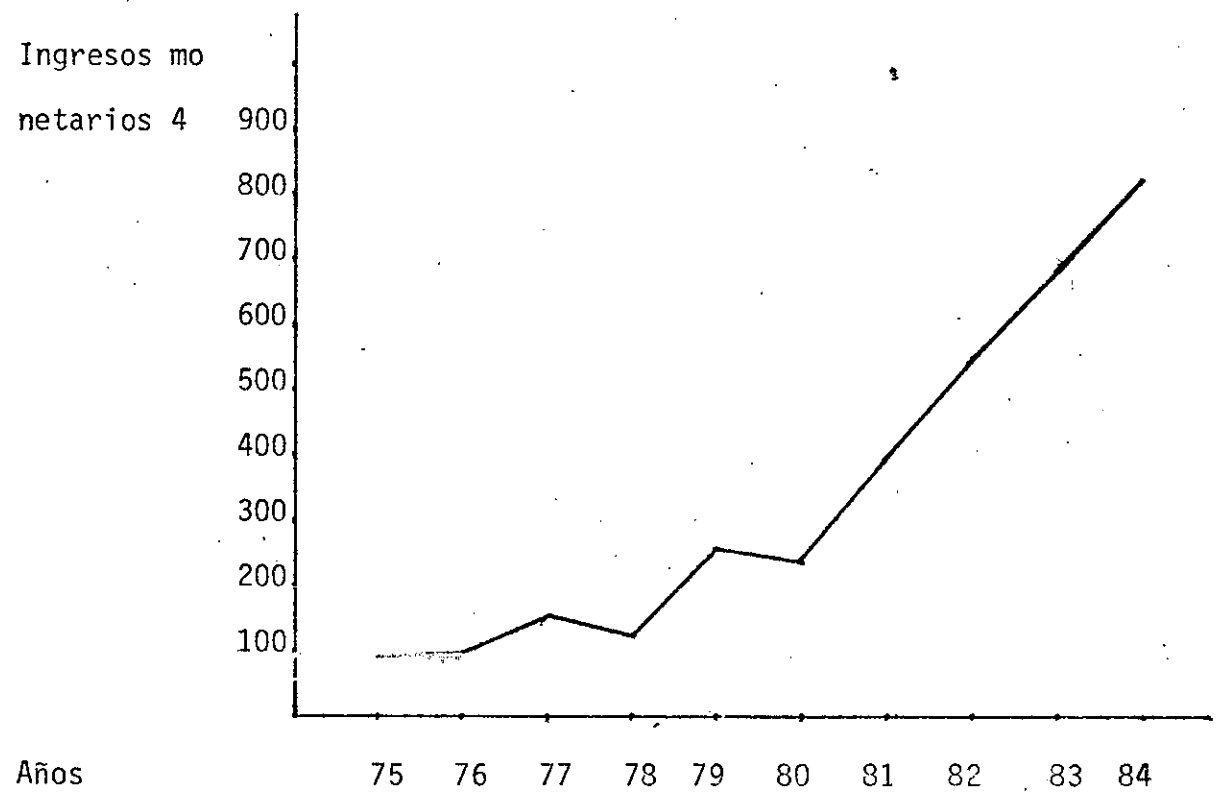
En términos constantes, tomando como base el año 1975 se observa que en los años 1976, 1978 y 1980 hubo decrecimientos reales del orden del 3,55%, 19,31% y 8,19% respectivamente, esto se puede atribuir al gran proceso inflacionario que se dió durante todo el período a pesar del gran crecimiento en términos monetarios.

En los demás años se observa un gran crecimiento real que va del 24,73% en 1976 a un 51,75% en 1984,



GRAFICA Nº 2

IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO
(en miles de pesos)



La gráfica muestra el comportamiento del impuesto de industria y comercio en el período 1975-1984. Se observa que en términos monetarios la tendencia general es al crecimiento moderado hasta 1980,

luego de aquí al año 1984 es más acelerado.

En la curva de ingresos constantes se puede observar claramente los años en que hubo decrecimiento real estos son: el año 1976, el 1978 y el 1980. En los demás años se observa un crecimiento en término de ingresos constantes siendo continuo el crecimiento a partir del año 1981.

CUADRO N° 8

PARTICIPACION DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN LOS INGRESOS GLOBALES DE MARIA LA BAJA DESDE 1975 A 1984

AÑOS	INGRESOS TOTALES	INGRESOS IND. Y CIO	% DE PARTI CIPACION
1973	2.533.534	91.865	3,62
1976	2.814.601	98.610	3,50
1977	2.649.512	163.698	6,18
1978	3.227.685	125.838	3,90
1979	4.743.125	256.214	5,40
1980	6.204.598	230.399	3,71
1981	11.184.064	395.895	3,54
1982	12.626.354	538.800	4,27
1983	25.743.385	676.151	2,63
1984	29.790.939	821.298	2,76

Fuente : Contraloría M/cipal de M/labaja $\bar{X} \approx 3,95$

Haciendo un análisis del cuadro N° 8, se observa que la participación del impuesto de industria y comercio en relación con los ingresos totales ha sido muy variada presentando alzas y bajas intercaladas; siendo la más alta la del año 1977 con un 6,18% y la más baja

la del año 1983 con un 2,63%, El promedio de participación del período fué de 3,95% al que consideramos bajo, siendo que este impuesto y el predial son considerados como las principales fuentes de ingresos de la mayoría de los municipios colombianos. Esto de muestra que hay problemas en la recaudación de este impuesto y que la actividad comercial e industrial de este municipio tiene poca significación.

En el municipio de Maria la Baja este impuesto se cobra por la Tesorería Municipal, por medio de tarifas que establecen anualmente el Concejo Municipal. Es de recalcar nuevamente que aún no se ha puesto en vigencia la Ley 14 de 1983 la cual contempla aspectos importantes sobre el impuesto de Industria y Comercio y dice claramente en uno de sus artículos que este impuesto se liquidará en base al promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior al del pago.

Esta ley presenta un inconveniente muy grande para este municipio, que es la de calcular los ingresos brutos de cada persona o entidad que deba pagar este impuesto ya que casi nadie lleva contabilidad, por esta razón se ha demorado, aún más, la aprobación de dicha ley y se ha seguido liquidando este impuesto por el método tradicional de tarifas para cada tipo de actividad comercial, industrial y de servicio, aprobados anualmente por el Concejo Municipal,

2.3.2.3. DEGUELLO DE GANADO MAYOR Y MENOR,

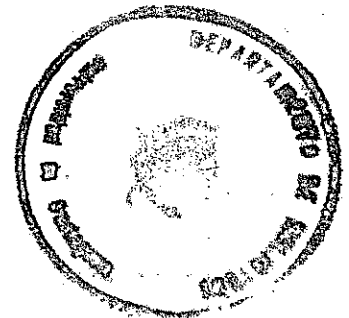
Este impuesto se cobra por cada cabeza de ganado bovino que se sacrifique dentro del perímetro urbano. Es una renta departamental, intencional y comisarial, de la cual el municipio percibe el 10% aunque en algunas secciones del país se ha cedido íntegramente a estos entes locales.

Con el fin de proteger la cría y el levante se ha determinado un impuesto más alto para el sacrificio de hembras. Con la autorización oficial para el sacrificio de caballos deberán establecerse los respectivos impuestos.

En relación al ganado menor el impuesto por deguello pertenece al municipio.

Con el fin de controlar aspectos de higiene y de salubridad las autoridades se deberán preocupar para que no se mate ganado para la venta en lugares diferentes al matadero municipal. Con ello también se vigila esta renta y se perciben las tarifas establecidas por el uso de las instalaciones para estos fines, de propiedad del municipio.

En Maria la Baja por cada res mayor sacrificada se paga \$100 y por cada res menor \$150; esto para el año 1984. El ingreso recaudado pertenece en su totalidad al municipio,



74

Analizando el cuadro N° 9, se observa que los ingresos obtenidos por concepto de deguello de ganado mayor y menor presenta en los años 1976 y 1977 un decrecimiento del orden del 2,35 y 2,11% respectivamente en relación al año 1975.

CUADRO N° 9
COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DEL INGRESO POR DEGUELLO DE GANADO MAYOR Y MENOR EN MARIA LA BAJA DESDE 1975 A 1984

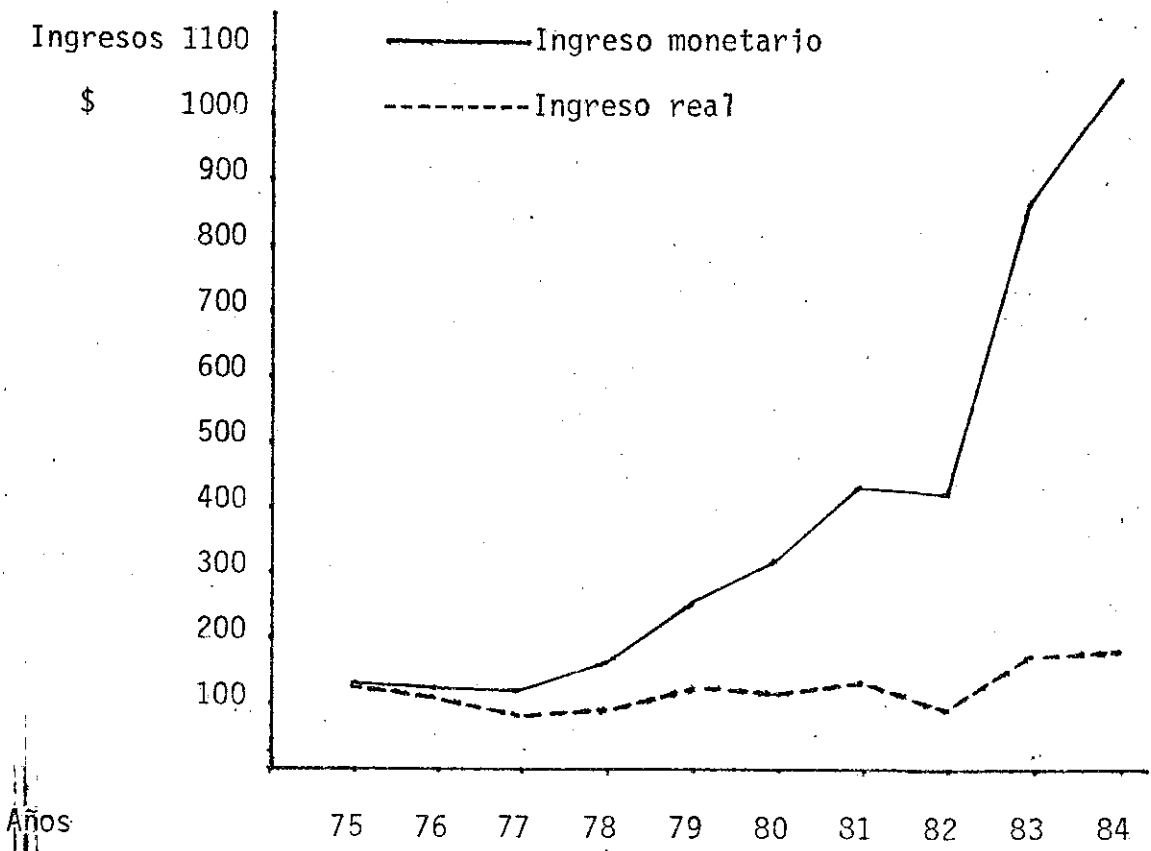
AÑOS	INGRESOS OBTENIDOS	% DE IN CREMENTO	INDICES DE PRECIOS '75	INGRESOS CONSTANTES	% DE INCRE MENTO
1975	119.486	-	100	119,482	-
1976	116.673	- 2,35	111,29	104,837	- 12,26
1977	116.958	- 2,11	142,86	81.869	- 31,48
1978	161.172	34,89	169,77	94.936	- 20,54
1979	257.753	115,72	217,57	118.469	- 0,84
1980	312.322	161,40	273,17	114,332	- 4,31
1981	436.430	189,94	344,58	126,656	6,00
1982	420.000	251,52	427,74	98.190	- 17,82
1983	885.196	640,86	498,72	177.494	48,55
1984	1.083.794	807,04	589,13	183,965	53,97

Fuente: Contraloría Municipal de Mariabaja.

Lo que da a entender que hubo una disminución en el sacrificio de ganado. A partir de 1978 se nota un crecimiento progresivo acentuándose mucho más en los años 1983 y 1984 con un crecimiento del 640,86% y 807,04% con respecto al año 1975.

En términos constantes se observa que la tendencia en el período fué al decrecimiento en los primeros cinco años. Luego se presenta un crecimiento real del 6% en 1981 para presentarse después un decrecimiento en el año 1982. Solo en los años 1983 y 1984 se observa un gran crecimiento en términos reales del orden del 48,44% y 53.97% respectivamente. Se puede deducir que los decrecimientos reales de los ingresos por deguello de ganado mayor y menor, se debe a que el deterioro de la moneda ha repercutido en la pérdida del poder adquisitivo de los ingresos de las personas lo cual ha contribuido a que disminuya el consumo per cápita de carne no solo en Maria la Baja sino en el país entero.

GRAFICA N° 3, INGRESOS POR DEGUELLO DE GANADO MAYOR Y MENOR (EN MILES, DE PESOS)



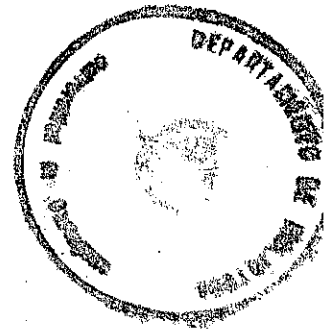
76

En la gráfica se observa que el comportamiento inicial del ingreso por deguello de ganado mayor y menor fué la de decreder hasta el año 1977 para luego iniciar un crecimiento moderado hasta 1982, después crece aceleradamente en 1983 y 1984, En la curva de ingreso real se observa que solo hubo un verdadero crecimiento en los años 1981, 1983 y 1984.

CUADRO N° 10

PARTICIPACION DEL IMPUESTO DE DEGUELLO DE GANADO MAYOR Y MENOR EN LOS INGRESOS TOTALES DESDE 1975 HASTA 1984.

AÑOS	INGRESOS TOTALES	INGRESOS POR DE GUELLO DE GANADO	% DE PARTICIPACION
1975	2.533.534	119.482	4.72
1976	2.814.601	116.673	4.15
1977	2.649.512	116.958	4.41
1978	3.227.685	161.172	5.00
1979	4.743.125	257.753	5.43
1980	6.204.598	312.322	5.03
1981	11.184.064	436.430	3.90
1982	12.626.354	420.000	3.33
1983	25.743.385	885.196	3.44
1984	29.790.939	1.083.794	3.64



Fuente : Contraloría M/cipal de M/Tabaja

$\bar{X} = 4.21$

Analizando el cuadro N°10, se puede observar que la participación de los ingresos recaudados por concepto del impuesto de deguello de ganado mayor y menor ha tenido un comportamiento variado, estando en los tres primeros años del período sobre el 4%; en los tres siguientes pa

77

san del 5%, para luego descender en los últimos cuatro años por debajo del 4%. La mayor participación se presentó en el año 1979 con un 5.43% y la menor en el año 1982 con un 3.33%. El promedio de participación del período fué de 4.21% lo cual demuestra la importancia de este impuesto dentro de los ingresos del municipio, estando por encima del de industria y comercio cuya participación en el período fué de 3.95%.

2.3.1.4. JUEGOS PERMITIDOS, ESPECTACULOS PUBLICOS Y OTROS INGRESOS TRIBUTARIOS.

Analizaremos dentro de esta categoría en forma conjunta los ingresos percibidos por concepto de juegos permitidos, espectáculos públicos, almotacén y sello, construcciones y delimitaciones, placas de bicicletas e inscripciones y otros; haciendo una descripción de cada uno de ellos.

a- Juegos permitidos.

Este impuesto se cobrará mensualmente con base en las tarifas que fije el Concejo Municipal a juegos tales como billares, futbolín, billarpool, bolo de salón, electrónicos, pista de autos a control etc.

El artículo 97 del Código de Régimen Político y Municipal, fija como funciones de la Asamblea; prohibir los juegos y diversiones públicas que perjudiquen a la moral o al desarrollo de la riqueza pública, y

aún castigar a los infractores con pena de reclusión hasta por un año.
Reglamentar y gravar los juegos permitidos .

A nivel municipal el Concejo debe velar porque no se eximan de pagar impuestos a los dueños de estos juegos permitidos. Este impuesto no incluye el de industria y comercio que se ocasione si en el mismo lugar de estos juegos se venden licores, comida etc..

b- Espectáculos Públicos.

Este impuesto se causa por la celebración o presentación de actos cinematográficos, teatrales, de circo, corrida de toro, variedades etc. Grava toda boleta de entrada en un 10% sobre su valor para el municipio y el otro 10% para Coldeportes.

Se liquida de acuerdo a los datos que arroje la planilla que por triplicado deberá presentar el interesado en la tesorería. Este deberá ser pagado en los tres días siguientes de presentado el espectáculo. El impuesto municipal y el de deporte se cobrará por separado.

c- Almotacén y Sello.

Este ingreso lo percibe el municipio por permiso que este concede a los particulares para usar las pesas, básculas, romana y demás medidas utilizadas con fines comerciales. Las autoridades municipales tienen el derecho y la obligación de controlar y verificar la exactitud de esas máquinas e instrumentos de medidas con patrones oficiales y luego imprimir o fijar un sello de seguridad como símbolo de garan

79
tia .

Se debe usar el sistema métrico decimal, los derechos a que haya lugar se cobrarán mensualmente, de acuerdo a las tarifas establecidas.

La oficina o persona encargada de los controles y registro de marcas, pesas y medidas (Almotacén) deberán llevar un libro donde conste: número de orden, nombre y dirección del propietario de la marca, instrumento de pesa o medida, fecha de registro, fecha de expiración, número, valor y fecha del recibo de pago. Además, para el caso del registro de marcas será conveniente, que en dicho libro se lleve adherido o dibujada, con el fin de proteger a quien la haya escrito, finalmente se le expedirá la constancia del registro de ésta.

d- Construcciones y delineaciones Urbanas.

El impuesto por delineación lo percibe el municipio por una sola vez y se causa por la demarcación, que haga la respectiva entidad municipal, sobre la correcta ubicación de las casas, construcciones, tapias, etc, que linden con la vía pública construidas o que se construyan o que aparezcan en el plano de zonificación y desarrollo urbano de la localidad..

Antes de iniciar la construcción, ampliación o separación de cualquier clase de edificación sería necesario proveerse de la correspondiente licencia, la cual será expedida por la secretaría o departamento de obras públicas municipales o por la personería, según la estructura

80
y funciones de cada administración local.,

Se recomienda en caso de que una obra fuese iniciada sin el permiso correspondiente y no se ajustará a las normas generales sobre construcción y urbanismo, deberá tener una sanción o recargo equivalente al 300% del gravamen a pagar, sin perjuicio de legalizar la licencia correspondiente o tener que destruir lo adelantado hasta el momento.

En caso de que la obra se reajustare a las normas sobre construcción y urbanismo, el recargo sobre la liquidación deberá ser del 100%. Las obras de interés social no deberán pagar este impuesto.

Para el estudio y aprobación de planos se puede cobrar el 5% del valor de la construcción, el cual se liquidará en base al costo promedio del metro cuadrado de construcción en el municipio y el número de metros que tenga la misma.

81

CUADRO Nº 11

COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE JUEGOS PERMITIDOS, ESPECTACULOS
PUBLICOS Y OTROS INGRESOS TRIBUTARIOS DESDE 1975 A 1984

AÑOS	INGRESOS OBTENIDOS	% DE IN CREMENTO	INDICE DE PRECIO 75	INGRESOS CONSTANTES	% DE INCRE MENTO
1975	13.105	-	100.	13	-
1976	16.324	24,56	111,29	14.668	11,93
1977	31.391	139,53	142,86	21.973	67,67
1978	18.022	37,52	169,77	10.615	-18,99
1979	59.245	352,08	217,57	27.230	107,79
1980	137.240	947,23	273,17	50.239	283,36
1981	73.765	462,87	344,58	21.407	63,35
1982	87.000	563,87	427,74	20.339	55,20
1983	131.139	900,69	498,72	26.295	100,65
1984	919.642	6.917,49	589,13	156.102	1.091,16

Fuente: Contraloría M/cinal de M/labaja.

Analizando el cuadro Nº 11 se observa que la tendencia de los ingresos recaudados es ascendente en todo el período de estudio. Se observan unas bajas en algunos años con respecto a otros como ocurrió en 1978 que los ingresos fueron menores que en 1977, lo mismo ocurrió en los años 1981, 1982 y 1983 cuyos ingresos fueron inferiores a los de 1980. Se observa además que los ingresos en los primeros años del período son de poca importancia, pero, al final del mismo son de gran significación como en el caso del año 1984 en donde el incremento en relación al año 1975 fué de 6.917,49%. Este crecimiento tan elevado en este año se debió a un gran recaudo sin precedente en el período en el impuesto de juegos permitidos que ascendió este año a \$810.840..

En términos constantes se observa que solo se presentó decrecimiento en el año 1978 que fué de 18,99%, Esto debido a que el ingreso monetario de este año fué inferior al del año anterior; la causa fué una baja en el recaudo por concepto de construcción y delineamiento que bajó en un 50% aproximadamente con respecto al año anterior. En el resto de los años se presentó crecimiento real siendo los más importantes los de los años 1980 con un crecimiento real del 293,36% y el año 1984 con un crecimiento del 1.091,16% lo cual constata lo anotado en el párrafo anterior.

CUADRO Nº 12

PARTICIPACION DE JUEGOS PERMITIDOS ESPECTACULOS PUBLICOS Y OTROS
 INGRESOS TRIBUTARIOS EN LOS INGRESOS TOTALES, 1975-1984.

AÑOS	INGRESO TOTAL	INGRESOS RECAUDADOS	PARTICIPACION %
1975	2.533.534	13.105	0.52
1976	2.814.601	16.324	0.58
1977	2.649.512	31.391	1.18
1978	3.227.685	18.022	0.56
1979	4.743.125	59.245	1.25
1980	6.204.598	137.240	2.21
1981	11.184.064	73.765	0.66
1982	12.626.354	87.000	0.69
1983	25.743.385	131.139	0.51
1984	29.790.939	919.642	3.09

Fuente : Contraloría Municipal de M/labaja. $\bar{X} = 1.13$

Analizando el cuadro Nº12, se observa que la mayor participación se presentó en el año 1984 con un 3.09%, se destacan además las participaciones de los años 1977, 1979 y 1980 las cuales fueron de 1.18%,

83

1.25% y 2.21% respectivamente, los demás años estuvieron por debajo del 1%. La participación media del período fué de 1.13% que es la más baja dentro de los ingresos tributarios.

Ahora analizaremos conjuntamente a todos los ingresos vistos hasta el momento en una categoría que los contiene a todos, que son los Ingresos Tributarios.

CUADRO N° 13

COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS EN EL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA DESDE 1975 HASTA 1984

AÑOS	INGRESOS RECAUDADOS	% DE INCREMENTO	INDICE DE PRECIOS 75	INGRESOS CONSTANTES	% DE INCREMENTO
1975	477.013	-	100	477.013	-
1976	400.546	- 16.03	111.29	359.912	- 24.55
1977	455.317	- 4.55	142.86	318.716	- 33.18
1978	649.656	36.19	169.77	382.668	- 19.78
1979	790.356	65.69	217.57	363.265	- 23.84
1980	905.305	89.79	273.17	331.407	- 30.52
1981	1.156.215	142.39	344.58	335.543	- 29.66
1982	1.345.800	182.13	427.74	314.630	- 34.04
1983	2.213.274	363.99	498.72	443.791	- 6.96
1984	2.574.244	439.66	589.13	436.956	- 8.39

Fuente: Contraloría Municipal de María la Baja.

En el cuadro N°13 se observa claramente que los ingresos tributarios decrecieron en los años 1976 y 1977 en un 16.03% y 4.55% respectivamente con relación al primer año del período. La causa de esto fué el decrecimiento que se presentó en los mismos años en el recaudo del

84

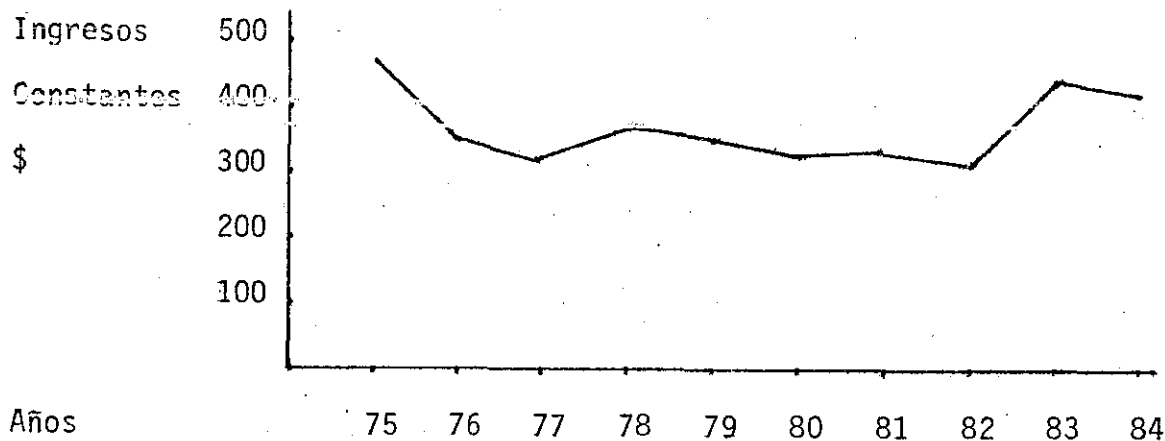
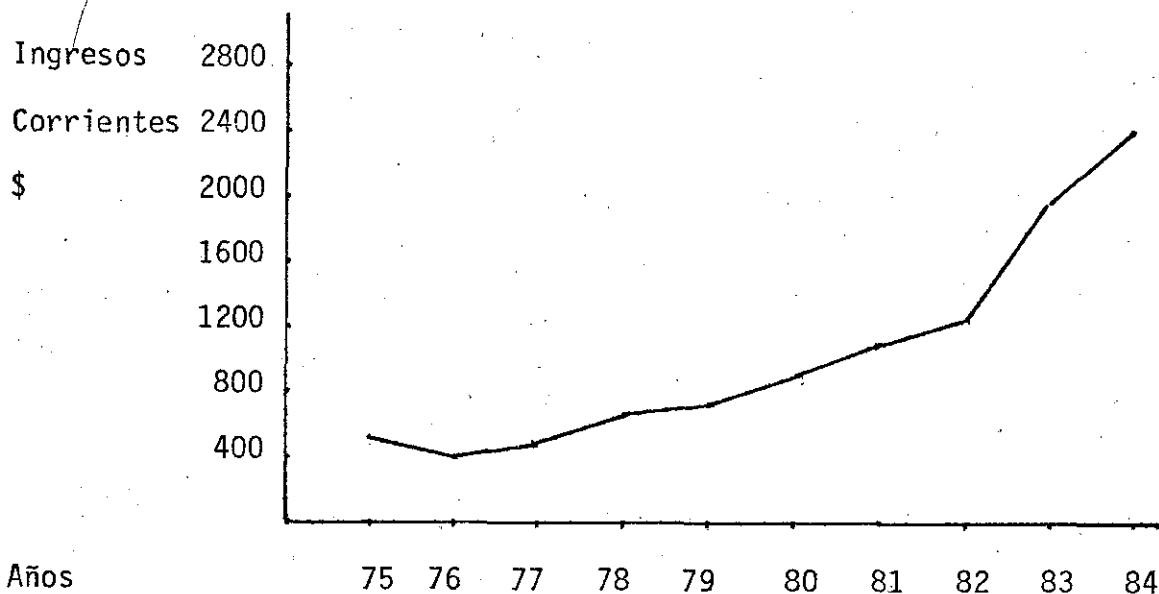
impuesto predial , lo mismo que un decrecimiento pero en menor escala en los ingresos por deguello de ganado mayor y menor. A partir de 1978 se aprecia un crecimiento continuo hasta el año 1984, pasando de un incremento de 36,19% en 1978 a un 439,66% en el último año del período.

Observando los ingresos constantes del cuadro anterior, se nota que no hubo crecimiento real en ningún año del período estudiado. El mayor decrecimiento se presentó en el año 1976 con un 33,18% y el menor decrecimiento en el año 1983 con un 6,96%. Esto confirma lo anotado anteriormente cuando se hicieron los análisis individuales de los rubros que conforman los ingresos tributarios, es decir, que la causa principal de estos decrecimientos reales se deben a factores como la inflación, la devaluación continuada, la elevación del nivel de precios y la pérdida del poder adquisitivo de la moneda. Otra causa es que al establecer las tarifas de impuestos no se tienen en cuenta los factores mencionados.

85

GRAFICA N° 4 INGRESOS TRIBUTARIOS

(miles de pesos)



La gráfica N° 4 muestra el crecimiento monetario de los ingresos tributarios en el período. Se observa un descenso inicial en los años 1976 y 1977 para luego ascender moderadamente hasta 1982, y después muy aceleradamente en 1983 y 1984. La curva de ingresos reales muestra que no hubo crecimiento real en ningún año. Los menores decrecimientos se presentaron en los años 1983 y 1984,

86

CUADRO N° 14

PARTICIPACION DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS EN LOS INGRESOS TOTALES DE MARIA LA BAJA DESDE 1975 HASTA 1984

AÑOS	INGRESOS TOTALES	INGRESOS TRIBUTARIOS	PARTICIPACION %
1975	2.533.354	477.013	18,83
1976	2.814.601	400.546	14,23
1977	2.649.512	455.317	17,18
1978	3.227.685	649.656	20,13
1979	4.743.125	790.356	16,66
1980	6.204.598	905.305	14,59
1981	11.184.064	1.156.215	10,33
1982	12.626.354	1.345.800	10,66
1983	25.743.385	2.213.274	8,60
1984	29.790.939	2.574.244	8,64

Fuente: Contraloría Municipal de Mariabaja

 $\bar{X} = 13,98$

Se observa en el cuadro N°14, que la participación de los ingresos tributarios en los ingresos totales, muestra al inicio del período bajas y altas hasta el año 1978 donde la participación es del 20,13%, para luego bajar continuamente hasta un nivel de 8,64% en 1984. Esta baja continua en la participación de los ingresos tributarios en los últimos años de período de estudio se debe a que otros rubros aumentaron su participación en estos años. El promedio de participación es de 13,98% en el período.

2.3.2, NO TRIBUTARIOS.

Los ingresos no tributarios comprenden las tasas, las multas, las rentas contractuales, las rentas ocasionales, el producto de monopolios y de empresas industriales y comerciales, sociedades de economía mixta, los auxilios, los aportes y participaciones de otros organismos oficiales. (art. 12 del Decreto 2407 de 1981).

En el municipio de María la Baja, los ingresos no tributarios comprenden del presupuesto municipal los siguientes rubros: mesa de mercado, multa y fianzas, cementerios, coso, y aprovechamiento.

Mesa de mercado. Es un ingreso proveniente de una tarifa que se cobra por la utilización de las mesas del mercado por los productores o expendedores de bienes y mercancías. Es una tasa fijada por acuerdo municipal que se cobra mensualmente.

Multas. Son los ingresos provenientes de las sanciones en dinero impuestas a las personas por alterar el orden público, desobedezcan o falten al debido respeto a la autoridad,

Fianza. Por este concepto se reciben los ingresos equivalentes al 20% de su valor por cada persona que preste fianza en María la Baja.

Cementerio. Comprende los ingresos provenientes de la utilización de los terrenos del cementerio municipal o en los corregimientos, por impuestos de bóvedas y por inhumación de cadáveres,

88

Cosos municipales. Esta renta la percibe el municipio cuando cobra una tarifa al dueño del semoviente que haya sido llevado al lugar seguro denominado coso por encontrarse en la vía pública o en predios ajenos, debidamente cercados. En evento en que un animal no sea reclamado en 10 días se puede declarar como bien montresco y por consiguiente se deberá rematar en subasta pública, cuyos fondos ingresarán a la tesorería municipal.

Aprovechamiento. Corresponden a la rentas ocasionales; son ingresos que eventualmente son recaudados por el municipio.

En el cuadro N°15, analizando los recaudos obtenidos en los distintos años, se observa un decrecimiento en el año 1976 de 15,72%. A partir de este año los incrementos se hacen positivos siendo el mayor el obtenido en 1984 con un 267,95%. Solo en el año 1980 se presenta un decrecimiento en relación al año inmediatamente anterior.

CUADRO N° 15

COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LOS INGRESOS NO TRIBUTARIOS EN EL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA DESDE 1975 HASTA 1984

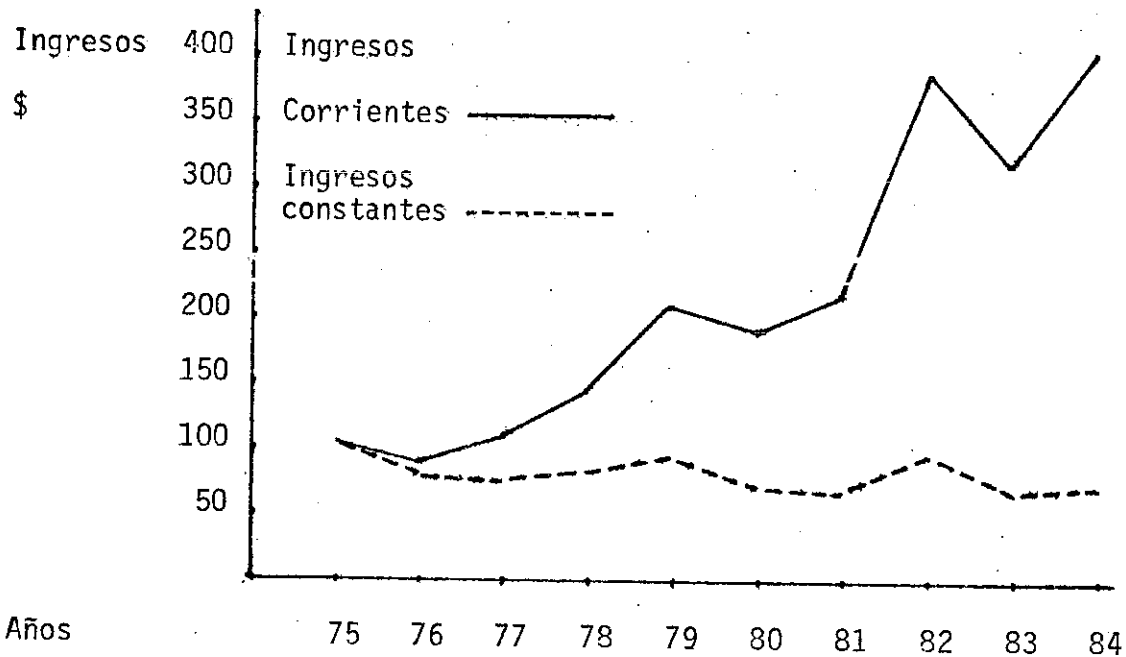
AÑOS	INGRESOS RECAUDADOS	% DE INCREMENTO	INDICE DE PRECIO 75	INGRESOS CONSTANTES	% DE INCREMENTO
1975	105.883	-	100	105.883	-
1976	89.234	- 15,72	111,29	80,182	-24,27
1977	109.473	3,39	142,86	76,630	-27,63
1978	146.756	38,60	169,77	86,444	-18,36
1979	209.948	98,28	217,57	96,497	- 8,86
1980	183.332	73,15	273,17	67.112	-36,62
1981	226.766	114,17	344,58	65.809	-37,85
1982	386.500	265,03	427,74	90.359	-14,66
1983	322.642	204,71	498,72	64.694	-38,90
1984	398.600	267,95	589,13	66.131	-37,54

Fuente: Contraloría M/cipal de M/labaja

Fuente: Contraloria M/cipal de M/labaja,

Analizando los ingresos en términos constantes se observa que hubo decrecimiento en todo el período, Esto es producto del bajo incremento de los ingresos en términos monetarios que son originados en un 60% aproximadamente por el rubro mesa en mercado,

GRAFICA N° 5 INGRESOS NO TRIBUTARIOS
(miles de pesos)



47794

Analizando la gráfica N°5, se observa en la curva de ingresos corrientes un decrecimiento en el año 1976, luego la curva muestra un crecimiento positivo. Solo en 1983 desciende en relación con el año 1982. La curva de ingresos constantes muestra claramente que no hubo crecimiento real en ningún año del período,



90

CUADRO N° 16

PARTICIPACION DE LOS INGRESOS NO TRIBUTARIOS EN LOS INGRESOS GLOBA
LES DEL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA DESDE 1975 HASTA 1984

AÑOS	INGRESOS	INGRESOS	PARTICIPACION
	TOTALES	NO TRIBUTARIOS	%
1975	2.533.534	105.883	4.17
1976	2.814.601	89.234	3.17
1977	2.649.512	109.473	4.13
1978	3.227.685	146.756	4.54
1979	4.743.125	209.948	4.43
1980	6.204.598	183.332	2.95
1981	11.184.064	226.766	2.03
1982	12.626.354	386.500	3.06
1983	25.743.385	322.642	1.25
1984	29.790.939	389.600	1.31

Fuente: Contraloría M/cipal de M/labaja

Observando detenidamente el cuadro N° 16 apreciamos los distintos cambios que se dieron en la participación de los ingresos no tributarios en los ingresos totales. La tendencia general de participación es hacia la baja pasando de un 4,17% en 1975 a un 1,31% en 1984. La mayor participación se presentó en 1978 con un 4,54%. El promedio de participación en el período fué de 3,10%.

2. 3. 3. INGRESOS DE OTROS TESOROS.

Dentro de esta categoría se tiene en el presupuesto de ingresos de María la Baja a las participaciones nacionales, las departamentales y la de los impuestos a la venta siendo esta última la más importante.

91

Las participaciones son aquellos derechos que por leyes u ordenanzas, se dan a los municipios sobre impuestos de carácter nacional, departamental, intendencial o comisarial que se causen en su jurisdicción, o que se otorguen por normas especiales.

Entre las participaciones en los impuestos nacionales tenemos:

a- La participación de los municipios en los impuestos o regalías que recibe la Nación por el hecho que se adelanten explotaciones petrolíferas y procesos de refinación en el territorio municipal.

b- Participación en la explotación de salinas nacionales, (Decreto 1249 de 1974). Los municipios en cuyos territorios se adelanten explotaciones de salinas marítimas o terrestres tienen derecho a una participación del 12% sobre el producto bruto de tales actividades, pero el Departamento de la Guajira recibirá el 23% de la participación.

c- Participación en la explotación de minas, esmeraldas, berilo y glucinio. (Decreto 1244 de 1974),

d- Participación en la explotación de minas de metales. (Decreto 1245) de 1974 febrero 14),

e- Participación de los municipios en el impuesto a las ventas.

Las participaciones en los impuestos departamentales dependen fundamen

talmente de las asambleas departamentales y en mínima parte están contempladas en leyes o decretos nacionales, las más conocidas son la participación en el impuesto de deguello de ganado mayor y participaciones por por ventas de licores producidos en el Departamento.

CUADRO N° 17

COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS DE OTROS TESOROS EN EL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA A PARTIR DE 1975 HASTA 1984

AÑOS	INGRESOS RECAUDADOS	% DE INCREMENTO	INDICE DE PRECIO 75	INGRESOS CONSTANTES	% DE INCREMENTO
1975	1.540.343	-	100.	1.540.343	-
1976	1.970.010	27.90	111.29	1.770.159	14.92
1977	1.546.659	0.41	142.86	1.082.640	-29.71
1978	1.873.591	21.63	169.77	1.103.605	-28.35
1979	3.224.480	109.34	217.57	1.482.043	-3.78
1980	4.461.055	189.61	273.17	1.633.069	6.02
1981	7.548.568	390.06	344.58	2.190.658	42.21
1982	7.980.403	418.09	427.74	1.186.714	21.12
1983	17.534.491	1.039.35	498.72	3.515.899	128.25
1984	19.586.336	1.171.56	589.13	3.324.620	115.84

Fuente: Contraloría Municipal de M/labaja.

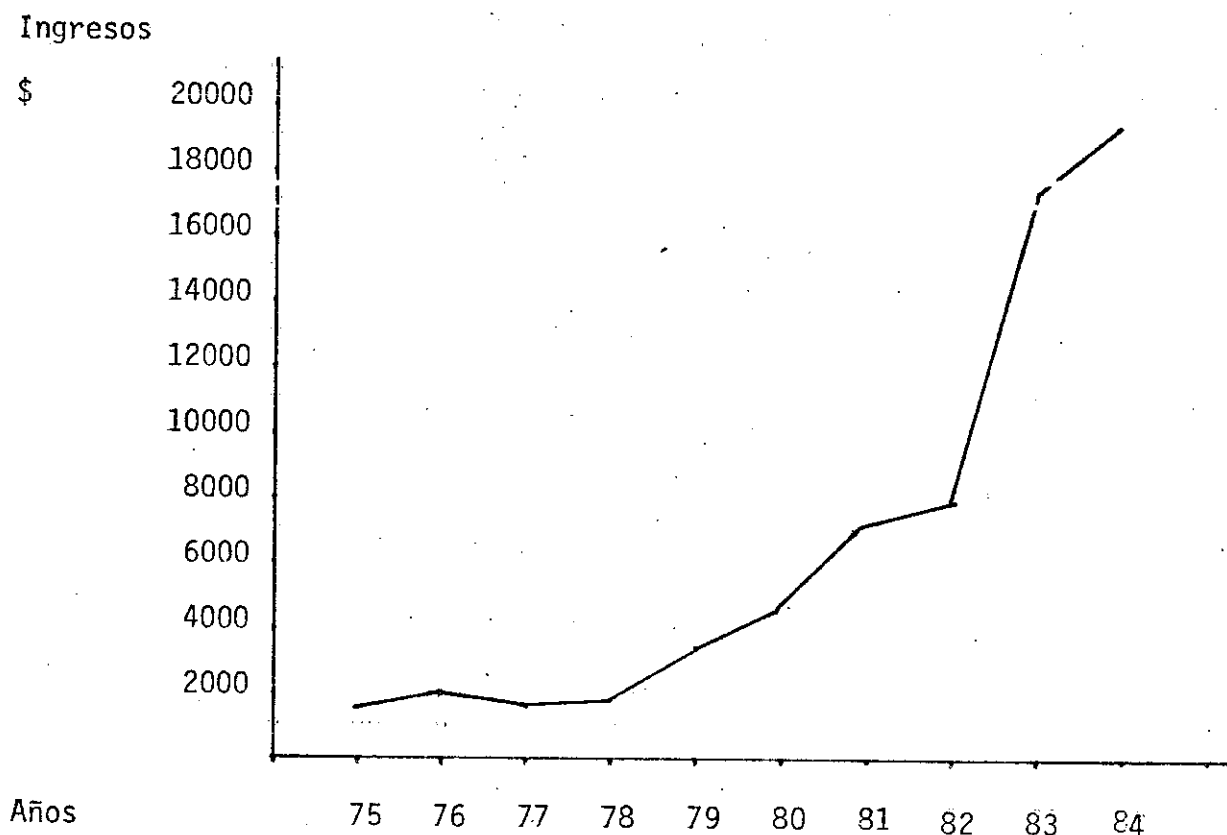
Como podemos observar en el cuadro N°17, los ingresos de otros Tesoros en los distintos años del período presenta un movimiento positivo en los recaudos obtenidos. Solo en los años 1977 y 1978 se nota un de crecimiento con respecto al año 1976. Es de notar que a partir de 1979 los incrementos empiezan a ser más altos lo que muestra la importancia de este rubro dentro de los ingresos del municipio de Maria la Baja.

93

Analizando los ingresos en términos constantes se observa que se inicia el período con un crecimiento real de 14,92% en 1976, luego se presentan decrecimientos en los años 1977, 1978 y 1979, para después presentarse crecimientos reales en el resto del período de gran significación pasando de 6,02% en 1980 a 115,84% en 1984.

GRAFICA N° 6

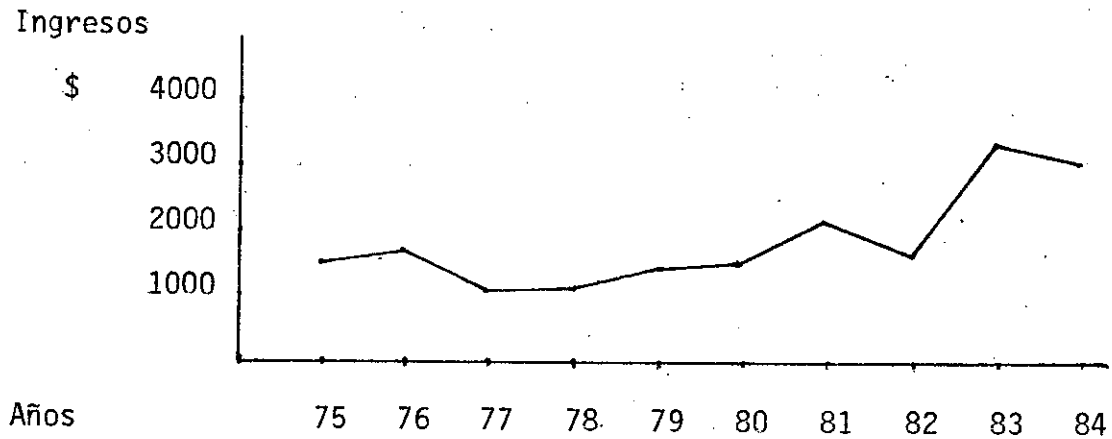
INGRESOS DE OTROS TESOROS
A PRECIOS CORRIENTES (miles de pesos)



94

GRAFICA N° 7

INGRESOS DE OTROS TESOROS A PRECIOS CONSTANTES (miles de pesos)



Analizando la gráfica N° 6 se observa muy claramente que los ingresos de otros tesoros a precios corrientes, muestran un pequeño crecimiento en los primeros años del período hasta 1978, luego se inicia un crecimiento más acelerado que se acentúa en los dos últimos años del mismo.

En relación a la gráfica N°7 que muestra los ingresos de otros tesoros en términos constantes se observa que solo los años 1977, 1978 y 1979 presentaron decrecimiento. A partir de 1980 los crecimientos en términos reales son positivos y de gran significación al final del período.

El cuadro N° 18 muestra que la participación de los ingresos de otros tesoros en relación con los ingresos totales del municipio de Maria

95

La Baja ha sido variada de un año a otro pero manteniendo siempre un nivel muy alto. La participación promedio del período fué de 65,16%. Siendo esta la más alta dentro de las categorías principales que conforman el presupuesto de rentas e ingresos del municipio de Maria la Baja. Dentro de los ingresos de otros tesoros el rubro principal lo constituye la participación del impuesto a las ventas el cual analizaremos a continuación.

CUADRO N° 18

PARTICIPACION DE LOS INGRESOS DE OTROS TESOROS EN LOS INGRESOS
 TOTALES DEL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA 1975-1984

AÑOS	INGRESOS TOTALES	INGRESOS DE OTROS TESOROS	PARTICIPACION %
1975	2.533.534	1.540.343	60.80
1976	2.814.601	1.970.010	70.00
1977	2.649.512	1.546.659	58.38
1978	3.227.685	1.873.591	58.05
1979	4.743.125	3.224.480	67.96
1980	6.204.598	4.461.055	71.90
1981	11.184.064	7.548.568	67.50
1982	12.626.354	7.980.403	63.20
1983	25.743.385	17.534.491	68.11
1984	29.790.939	19.586.336	65.75

Fuente: Contraloría M/cipal de M/labaja.

9/10

CUADRO N° 19

COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE PARTICIPACIONES DE IMPUESTOS A LAS
VENTAS EN MARIA LA BAJA DESDE 1975 HASTA 1984

AÑOS	INGRESOS RECAUDADOS	% DE INCRE MENTO	INDICE DE PRECIO 75	INGRESOS CONSTANTES	% DE INCRE MENTO
1975	1.332.945	-	100	1.332.945	-
1976	1.537.830	15.37	111.29	1.381.822	3.66
1977	1.327.506	-0.41	142.86	929.236	-30.29
1978	1.639.900	23.03	169.77	965.954	-27.53
1979	2.912.880	119.05	217.57	1.338.824	0.44
1980	4.000.000	200.09	273.17	1.464.290	9.85
1981	6.949.376	421.35	344.58	2.016.767	51.30
1982	7.396.840	454.92	427.74	1.729.286	29.73
1983	17.342.824	1.201.09	498.72	3.447.467	160.89
1984	19.308.498	1.348.56	589.13	3.277.459	145.88

Fuente: Contraloría Municipal de Mariabaja.

Analizando el cuadro N°19, se observa que los ingresos recaudados por concepto de participaciones en el impuesto a las ventas, después de tener un incremento en 1976 del orden de 15.37%, presenta al año siguiente el único decrecimiento en todo el período que fué de 0.41%. En los siguientes años el crecimiento es positivo siendo más significativos al final del período donde se observan incrementos hasta de 1201.09% en 1983 y de 1348,56% en 1984.

En términos constantes se presenta un crecimiento real del 3.66% en 1976, luego hay decrecimientos en 1977 y 1978. A partir de 1979 hasta el final del período el crecimiento real es muy importante, pasando de 0.44% a 160.89% en 1983 y a 145.88% en 1984. Siendo estos últi

97

mos años los que más crecieron en términos reales,

Analizando la gráfica N°8, se observa que en la curva de ingresos monetarios solo hay decrecimiento en 1977, luego el crecimiento es positivo pero moderado hasta 1980, después es más acelerado hasta el final del período acentuándose más en los últimos dos años,

La curva de ingresos constantes muestra que en 1977 y 1978 hubo decrecimiento real. En el resto del período se presentan incrementos positivos siendo más significativos en 1983 y 1984,

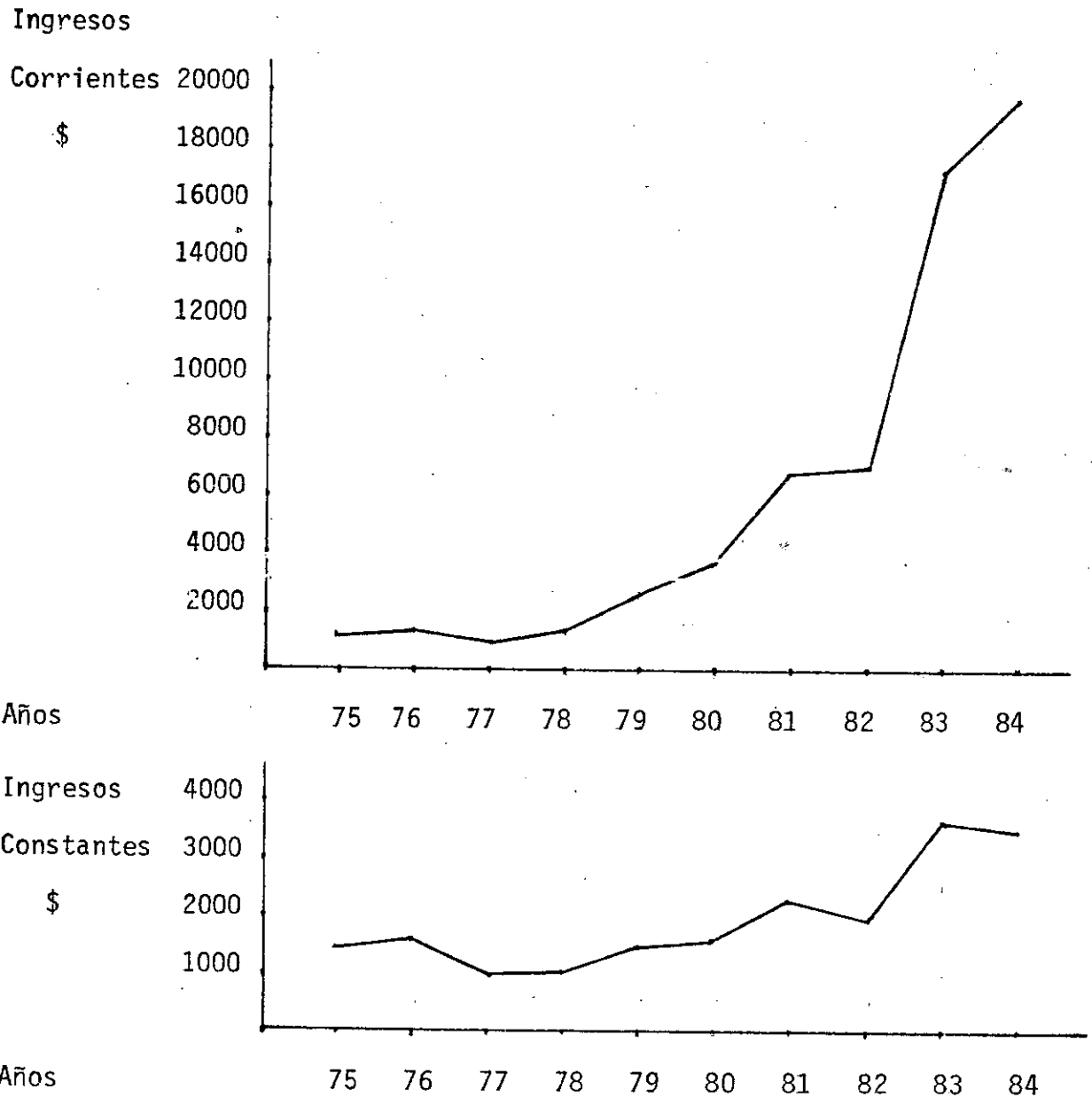
Estas gráficas muestran gran similitud con las de Ingresos de otros Tesoros lo cual conforma que son las participaciones en los impuestos a las ventas las más importantes dentro de este grupo por su gran influencia en el mismo.



98

GRAFICA N° 8

PARTICIPACIONES EN IMPUESTOS A LAS VENTAS (en miles de pesos)



99

CUADRO N° 20

PARTICIPACION PORCENTUAL DE LOS INGRESOS POR PARTICIPACION EN
LOS IMPUESTOS A LAS VENTAS DENTRO DE LOS INGRESOS TOTALES

AÑOS	INGRESOS TOTALES	PARTICIPACIONES IMPOVENTAS	PARTICIPA CION %
1975	2,533,534	1,332,945	52.61
1976	2,814,601	1,537,830	54.64
1977	2,649,512	1,327,506	50.10
1978	3,227,685	1,639,900	50.80
1979	4,743,125	2,912,880	61.41
1980	6,204,598	4,000,000	64.46
1981	11,184,064	6,949,376	62.14
1982	12,626,354	7,396,850	58.58
1983	25,743,385	17,342,824	67.37
1984	29,790,939	19,308,498	64.81

Fuente : Contraloría Municipal de María la Baja X = 58,59

El cuadro N° 20, muestra que la participación de este rubro en los ingresos totales presenta ciertas variaciones año tras año, pero mantiene un nivel elevado siendo el promedio del período de 58,69%. Este promedio tan elevado demuestra que la participación en los impuestos a las ventas, constituye la principal fuente de ingresos del municipio de María la Baja,

IMPUESTOS A LAS VENTAS,

Es un impuesto indirecto y uno de los más importantes dentro de las participaciones. Recae sobre una gran variedad de bienes y servicios. Con él se distribuye la carga tributaria en proporciones a los gastos

190

de consumo. La simplicidad administrativa y el excelente rendimiento fiscal favorecen poderosamente este gravamen.

La norma más amplia que se haya referido a este tema es el Decreto Legislativo N°1988 de 1974 " Por el cual se introducen modificaciones al régimen de impuestos sobre las ventas". Este decreto trata sobre: Hecho generador, causación del impuesto, grupos o tarifas, exenciones, responsables, base gravable, débito y crédito fiscal, cuenta corriente y normas especiales.

Pero en lo que hace referencia a la participación de este impuesto a los municipios está contemplado en la Ley 43 de 1975 y el decreto 232 de 1983.

Este último decreto dice en su artículo primero que a partir de la vigencia fiscal de 1983 la participación en el impuesto a las ventas de que tratan las leyes anteriores, continuen el 30% y se distribuirá de la forma siguiente:

El 25% entre el Distrito Especial de Bogotá y los municipios de los departamentos; el 1.5% entre las intendencias y comisarías; y el 3.5% para los departamentos con destino a las cajas de previsión sociales o para presupuesto de estos cuando atienden directamente el pago de las prestaciones,

Para la distribución de la participación en el impuesto a las ventas al Distrito Especial de Bogotá, los municipios de los Departamentos y a

101

Los Departamentos con destino a las cajas de previsión social, el 30% de la misma se asignará por partes iguales entre el Distrito Especial de Bogotá y los Departamentos, el 70% restante proporcionalmente a la población de estas entidades territoriales, conforme al censo de 1973, elaborado por el Dane. La participación prevista para intendencias y Comisarias se distribuirá por partes iguales cualquiera que sea su población.

Recientemente se dió una modificación al régimen de impuestos a las ventas y se establecieron nuevas tarifas que empezaron a regir a partir del 1° de abril de 1984.

Esta nueva medida crea nuevas cargas impositivas para los productores, los importadores, distribuidores y las personas que prestan servicios como los de reparación, seguros, etc, y los vinculados económicamente a estos, a los que se les fijará el gravamen sobre el valor agregado. El anterior régimen establecía el impuesto sobre el valor del producto puesto en fábrica, abarcaba un menor número de contribuyentes al no incluir a los intermediarios.

El nuevo régimen establece una tarifa general del 10% sobre el valor total de las negociaciones (antes era del 15%); se conservan una tarifa del 35% para bienes suntuarios (automóviles, joyas, perfumes, bicos, etc), 20% para camperos, motocicletas pequeñas y automóviles con motor hasta de 1300 cc. Y exclusión del gravamen para el 90% de los artículos que integran la canasta familiar (alimentos, drogas, vivienda, transporte etc.),

102

El IYA involucra a los comerciantes dentro del sistema, en la medida en que éstos deberán consignarle al gobierno la diferencia que resulte entre aplicar al valor de venta el 10% y restar de este resultado el impuesto que pagaron al comprar el bien gravado. Esto significa que en lugar de llevar el impuesto pagado al costo del producto como se hacía anteriormente, el comercio lo descontará del 10% aplicable a las ventas.

El sistema descrito se conoce como "de valor agregado" por cuanto el responsable descuenta del impuesto imputable a la venta el impuesto que pagó al adquirir el bien gravado, es decir, que únicamente se grava con el impuesto el "mayor valor" que agregan los comerciantes en el circuito económico.

Ejemplo: Una empresa Z, S. A. fabrica muebles que vende al distribuidor por un precio de \$20,000; sobre este valor liquidó un impuesto del 15% (tarifa vigente antes de la reforma), o sea \$3,000; el distribuidor compra por \$23,000 y vende por \$30,000 cada juego de muebles es decir que al precio de venta al público va incorporado los \$3,000 que corresponden al anterior impuesto de ventas.

Con el nuevo régimen la empresa que fabrica muebles seguirá vendiendo por un precio de \$20,000 pero en lugar de liquidar un impuesto del 15%, aplicará la tarifa del 10% lo cual significa que en lugar de vender por \$23,000 deberá vender por \$22,000. El Distribuidor ya no deberá involucrar el impuesto pagado como parte del costo, sino que lo descontará del impuesto liquidado en la venta. Es decir, que al tener un.

103

costo de \$20.000,00 y una utilidad de \$7.000 deberá vender por \$27.000 más el 10% del impuesto de ventas, es decir, venderá por \$29.000 y al gobierno le pagará \$700 que es la diferencia entre \$2.700 (10% imp.de ventas), y \$2.000 que paga al momento de comprar los muebles.

2.3.4. INGRESOS COMPENSADOS,

Los ingresos compensados son aquellos que tienen una destinación especial, es decir, "un ingreso respalda un gasto o un programa concreto en el presupuesto; bien sea que se trate de rentas propias o de recursos provenientes de otros tesoros.

Dentro de esta categoría se presenta en el presupuesto de ingresos de Maria la Baja los siguientes ítems:

5% de rentas ordinarias, para caja de previsión social departamental

5% sueldos de empleados para caja de previsión social Dptal

50% cuota de afiliación a caja de previsión social

5% de rentas ordinarias para vivienda campesina

1% de rentas ordinarias para campaña forestal,

10% catastro ordinario para la nación,

5% Sueldo alcalde para caja de previsión

Impuesto de seguridad y vigilancia



104

CUADRO N° 21

COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LOS INGRESOS COMPENSADOS EN EL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA ENTRE 1975 HASTA 1984

AÑOS	INGRESOS RECAUDADOS	% DE INCREMENTO	INDICE DE PRECIO 75	INGRESOS CONSTANTES	% DE INCREMENTO
1975	134,604	-	100	134,604	-
1976	113,566	- 15,63	111,29	102,045	- 24,19
1977	120,827	- 10,23	142,86	84,577	- 37,16
1978	41,247	- 60,35	169,77	24,295	- 81,95
1979	78,595	- 41,63	217,57	36,115	- 73,17
1980	198,406	47,40	273,17	72,631	- 46,04
1981	497,384	269,52	344,58	144,345	7,24
1982	378,673	181,32	427,74	88,528	- 34,23;
1983	1,126,751	737,09	498,72	225,929	67,85
1984	1,353,681	905,67	589,13	229,776	70,71

Fuente: Contraloría Municipal de Mariabaja.

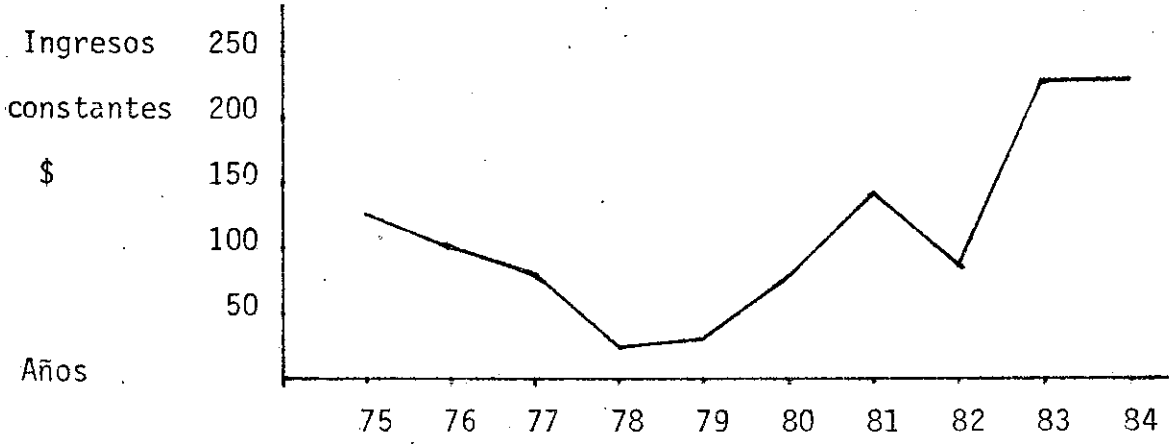
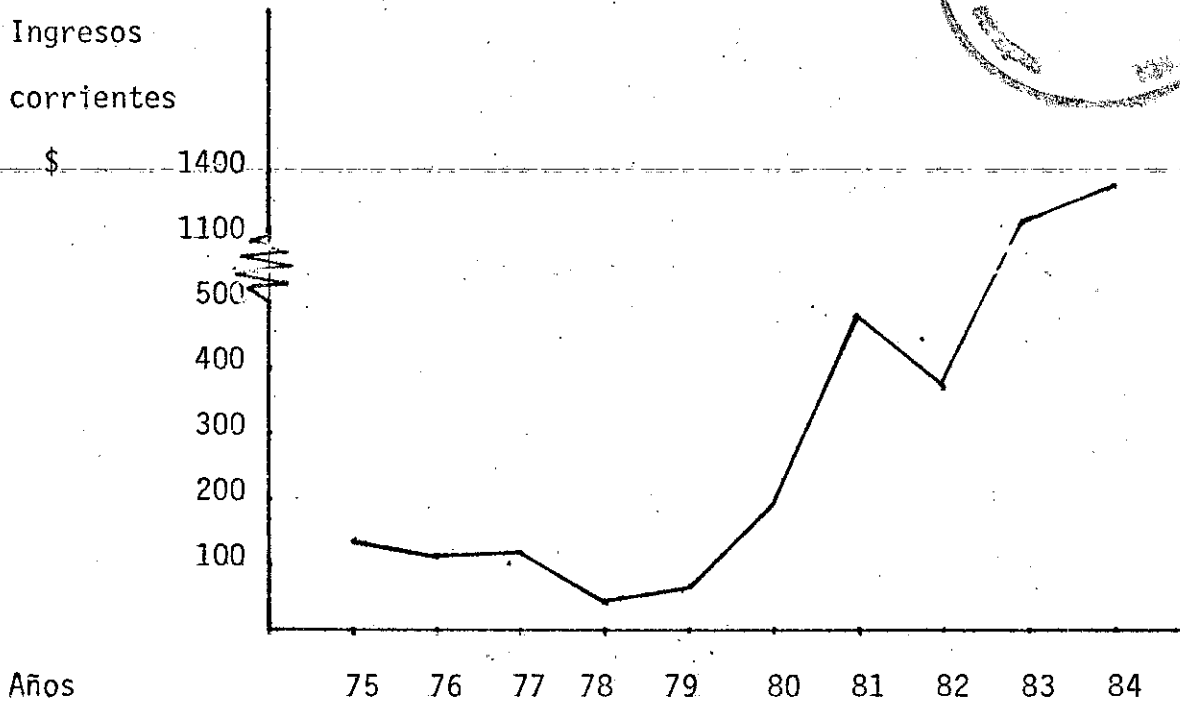
Analizando el cuadro N°21, se nota que los ingresos compensados muestran un comportamiento inestable en el período. Al principio presenta decrecimientos hasta el año 1979, luego a partir de 1980 el comportamiento ha sido el de crecer positivamente siendo más significativos los incrementos en los años 1983 y 1984 con un 738.09% y 905.67% respectivamente.

En términos constantes el comportamiento de los ingresos compensados ha sido el de decrecer en casi todo el período. Solo en los años 1983 se presentan crecimientos reales de verdadera significación,

La gráfica N°9 muestra el crecimiento irregular de los ingresos compensados presentando muchos altibajos en el período. Solo en los últimos años se nota un comportamiento regular.

En la gráfica la curva de ingresos constantes se observó que solo hubo crecimiento real en los años 1981, 1983 y 1984 siendo estos últimos los más importantes.

GRAFICA N° 9
INGRESOS COMPENSADOS
(miles de pesos)



106

PARTICIPACION DE LOS INGRESOS COMPENSADOS EN LOS INGRESOS TOTALES
DEL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA DESDE 1975 A 1984

AÑOS	INGRESOS	INGRESOS	PARTICIPACION
	TOTALES	RECAUDADOS	%
1975	2.533.534	134.604	5.31
1976	2.814.601	113.566	4.06
1977	2.649.512	120.827	4.56
1978	3.227.685	42.247	1.28
1979	4.743.125	78.575	1.66
1980	6.204.598	198.406	3.20
1981	11.184.064	497.384	4.45
1982	12.626.354	378.673	3.00
1983	25.743.385	1.126.751	4.38
1984	29.790.939	1.353.681	4.54

Fuente: Contraloría Municipal de María la Baja

$\bar{X} = 3.64$

El cuadro N°22 muestra la participación de los ingresos compensados en relación con los ingresos totales del municipio de María la Baja, esta ha sido muy variada presentando alzas y bajas intercaladas. El promedio de participación del período fué del orden de 3.64% que es bastante bajo.

2.3.5. INGRESOS DE VIGENCIAS ANTERIORES.

Se trata en este grupo los ingresos obtenidos en un determinado año pero que fueron causados en años anteriores al del recaudo.

En el presupuesto de María la Baja este grupo presenta los siguientes

107

rubros: Participaciones en los impuestos a las ventas, impuesto predial, participaciones departamentales y nacionales, impuesto de industria y comercio.

CUADRO N° 23

COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LOS INGRESOS DE VIGENCIAS ANTERIORES EN EL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA DE 1975 A 1984

AÑO	INGRESOS RECAUDADOS	% DE INCREMENTO	INDICE DE PRECIO 75	INGRESOS CONSTANTES	% DE INCREMENTO
1975	275.691	-	100	275.691	-
1976	241.245	- 12,49	111,29	216.771	- 21,37
1977	417.236	51,34	142,86	292.059	5,94
1978	516.435	87,32	169,77	304.197	10,34
1979	439.766	59,51	217,57	202.126	- 26,68
1980	456.500	65,58	273,17	167.112	- 39,38
1981	1.755.131	536,62	344,58	509.354	84,76
1982	2.534.978	819,50	427,74	592.644	114,97
1983	4.546.227	1.549,03	498,72	911.579	230,65
1984	4.967.436	1.701,81	589,13	843.182	205,84

Fuente: Contraloría Municipal de María la Baja.

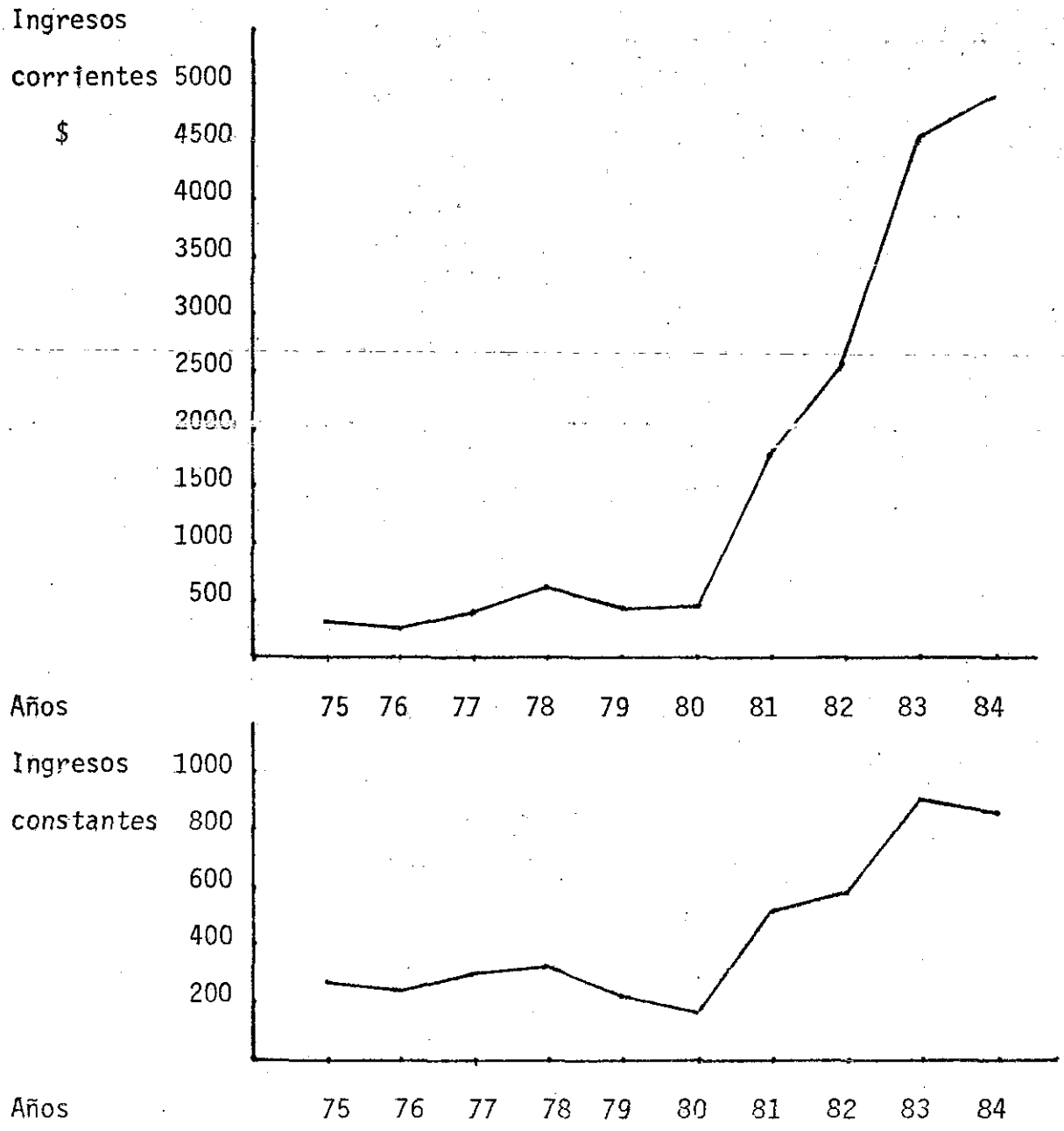
Analizando el cuadro N°23, se nota un decrecimiento de los ingresos corrientes en el año 1976 del orden del 12,49% que es el único período. A partir de 1977 los incrementos son positivos y muy elevados al final del período que muestra un incremento de 1,549,03% en 1983 y de 1701,81% en 1984.

En términos constantes se observan decrecimientos en los años 1976, 1979 y 1980 que superan el 20%. En los demás años hubo crecimiento

108

real siendo los más altos los registrados en los últimos dos años que son del orden del 230,65% y de 205,84% respectivamente.

GRAFICA N° 10
INGRESOS DE VIGENCIAS ANTERIORES
(miles de pesos)



109

La curva de ingresos monetarios de la gráfica N° 9, muestra claramente el decrecimiento en el año 1976, luego un crecimiento lento hasta 1980 para luego dispararse en un crecimiento acelerado hasta 1984. Estos altos recaudos al final del período se deben a la participación en los impuestos a las ventas que crecieron a gran ritmo.

La curva de ingresos constantes muestra que en los años 1976, 1979 y 1980, hubo decrecimiento real en los ingresos recaudados. Al final del período se notan grandes crecimientos en términos reales.

CUADRO N° 24

PARTICIPACION DE LOS INGRESOS DE VIGENCIAS ANTERIORES EN LOS INGRESOS TOTALES DE MARIA LA BAJA EN EL PERIODO 1975-1984

AÑOS	INGRESOS TOTALES	INGRESOS RECAUDADOS	PARTICIPACION %
1975	2.533.534	275.691	10,88%
1976	2.814.601	241.245	8,57
1977	2.649.512	417.236	15,74
1978	3.227.685	516.535	16,00
1979	4.743.125	439.766	9,27
1980	6.204.598	456.500	7,35
1981	11.184.064	1.755.131	15,69
1982	12.626.354	2.534.978	20,07
1983	25.743.835	4.546.227	17,66
1984	29.790.939	4.967.436	16,67

Fuente: Contraloría Municipal de Mariabaja.

$\bar{X} = 12,19\%$

El cuadro anterior muestra que la participación de los ingresos de vigencias anteriores en los ingresos totales fué muy variada, La más baja se presentó en el año 1980 con un 7,35% y la más alta en 1982

110

con un 20,07%. El promedio del período fué de 12,19% correspondiendo
le a este grupo el segundo lugar en cuanto a participación en los in-
gresos totales se refiere,

RECURSOS DE CAPITAL.

Esta fuente de ingresos no aparece en ninguno de los presupuestos estu-
diados, o sea que no han sido utilizados para la financiación del pre-
supuesto de gastos. Por la importancia de esta fuente vamos a tratar
sus puntos más sobresalientes,

" Los recursos de capital comprende el cómputo de los recursos del Ba-
lance del Tesoro y el cálculo de los recursos del crédito interno y
externo, el cual se hará con base en los empréstitos y operaciones de
crédito con término mayor de un año, debidamente autorizados y con
tratados", (1)

Recursos del Balance del Tesoro.

Estarán formados por el producto del superavit fiscal de la vigencia
anterior a la del presupuesto, que se espere liquidar de acuerdo con
el informe del Contralor. La cancelación de reservas que se habían
constituido, de depósitos y de otros pasivos también lo serán. Se
entiende que habrá superavit fiscal cuando el activo corriente (o
sea su capacidad económica representada), en bancos, cuentas por co-
brar etc.) es mayor que el pasivo corriente (o sea obligaciones a car-
go del municipio), como cuentas por pagar, sobregiros bancarios,

(1). Jesús E. Vega Rodríguez, Manual de presupuesto m/cipal. pag 1.

111
y otras deudas que deban pagarse en plazos muy cortos). La situación de déficit fiscal es lo contrario,

El déficit de tesorería se presenta cuando el activo corriente disponible (caja, banco, fondo de tránsito) es menor que el pasivo corriente exigible inmediato (o sea las obligaciones por descubierto bancario, obligaciones, gastos cumplidos por pagar cuentas por pagar debidamente legalizadas, letras vencidas y a la fecha etc.).

Recursos de Crédito

Consiste en las sumas de dinero o de bienes y servicios valorizados en pesos colombianos que ingresan a Tesorería como préstamos ya sean internos o externos y cuya amortización o "servicio de la deuda" se debe efectuar a más de un año.

Este crédito permite desarrollar obras que de otra manera nunca se podrían construir.

La principal base legal del crédito interno es la Ley 7 de 1981, la cual establece el régimen de contratación de empréstitos internos para las entidades territoriales y sus organismos descentralizados y se dictan otras disposiciones.

El capítulo III de esta Ley se refiere exclusivamente a los municipios de orden departamental. A continuación se transcriben los artículos pertinentes.

112

Artículo 9. Las operaciones de crédito público interno que proyecten celebrar los municipios de orden departamental serán solicitados por el Alcalde y aprobados mediante resolución del gobernador en la cual se establecerá la destinación del producto del préstamo, sus condiciones financieras y las garantías que se otorgan.

Compete al Alcalde municipal la celebración de los correspondientes contratos.

Artículo 10. La solicitud de aprobación al Gobernador deberá estar acompañada de los siguientes documentos:

1. Estudio económico que demuestre la utilidad de las obras o inversiones que se van a financiar y sujeción a los planes y programas que estén adelantando las administraciones departamentales y municipales, junto con la proyección del servicio de la deuda que se va a contratar.
2. Autorización de endeudamiento expedida por el Concejo Municipal.
3. Concepto de la oficina de planeación departamental o de la oficina de planeación municipal cuando se trate de la capital del departamento, sobre la conveniencia técnica del proyecto.
4. Relación y estado de la deuda pública y valor de su servicio anual, certificada por la autoridad competente.

113
5. Presupuesto de rentas y gastos de la vigencia en curso y sus adiciones o modificaciones legalmente autorizados.

6. Minuta del contrato acompañada de la manifestación expresa del prestamista que la acepta,

De estos documentos el menos fácil de elaborarse es el referente al primer punto, sin embargo, este es el más importante puesto que con su cumplimiento se evitan derroches de recursos o construcción de obras innecesarias o suntuarias. Además se logrará un desarrollo armonioso regional y departamental.

El capítulo X de esta Ley trata las disposiciones generales del endeudamiento interno.

A nivel local es poco el interés de las administraciones en utilizar los recursos del crédito. Posiblemente se debe a la inexistencia, en sus oficinas de esta legislación o al posible grado de complejidad que aparentemente tiene el cumplir con las formalidades que se exigen, siendo una de ellas la inexistencia de planes integrales de desarrollo a nivel de pequeños municipios como Maria la Baja.

2.4. PREPARACION DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE INGRESOS.

El presupuesto de ingresos incluye todo recurso que se compute en el presupuesto o sea que corresponde al listado de los rubros o nombres de cada entrada que se calcule habrá de recaudarse en el año fiscal,

114
medida en pesos colombianos.

Con la debida anticipación en la fecha en la cual el concejo deba reunirse en secciones ordinarias, el Alcalde municipal iniciará la preparación del presupuesto para el ejercicio fiscal siguiente.

El cálculo de los ingresos se efectuará considerando los siguientes factores:

a- La tendencia de las rentas en base a su comportamiento histórico, en un período no mayor de 10 años,

b- La proyección en el año en el cual se prepara el proyecto teniendo en cuenta los recaudos contabilizados en los 6 o 7 primeros meses,

c- También se considerará el crecimiento vegetativo, las perspectivas económicas y financieras, así como otras variables que puedan influir en su cálculo,

En el municipio de María la Baja el inciso a- no ha sido utilizado en la preparación del presupuesto de ingresos. Se utiliza más bien el inciso b- tomando los recaudos de los últimos 6 meses del año anterior al cual se prepara el presupuesto y los seis primeros meses del año que se prepara el presupuesto y se le hace un ajuste a cada rubro del 10%. El inciso c- es considerado en menor grado de importancia,

2.5. INGRESOS TOTALES EN EL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA DURANTE
EL PERIODO 1975 - 1984.

115

CUADRO N° 25

INGRESOS TOTALES EN EL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA ENTRE 1975

1984

AÑO	INGRESO TOTAL	% DE INCRE MENTO	INDICE NAL. DE PRECIO	INGRESOS CONSTANTES	% DE INCRE MENTO
1975	2.533.534	-	100	2.533.534	-
1976	2.814.601	11,09	111,29	2.529.069	- 0.17
1977	2.649.512	4.58	142.86	1.854.621	- 26.79
1978	3.227.685	27,40	169,77	1.901.210	- 24.96
1979	4.743.125	87,21	217,57	2.180.045	- 13.95
1980	6.204.598	144.90	273.17	2.271.332	- 10.35
1981	11.184.354	341,44	344.58	3.245.709	28.11
1982	12.626.354	398.37	427.74	2.951.875	16.51
1983	25.743.385	916,11	498.72	5.161.891	103.74
1984	29.790.939	1.075.86	589.13	5.056.768	99.59

Fuente : Contraloría M/cipal de M/labaja.

Analizando el cuadro N°25, observamos que los ingresos totales han variado positivamente de un año a otro a excepción del año 1977 en que los ingresos recaudados fueron menores que en 1976. Se nota a través del crecimiento que este se acentúa más al final del período presentando altos incrementos en 1983 y 1984.

En términos constantes se observa que hubo decrecimientos reales hasta 1980 producto del proceso inflacionario vivido en el período de estudio. Solo en los últimos cuatro años del período se han presentado crecimiento real que son el producto de los altos incrementos monetarios en esos mismos años.

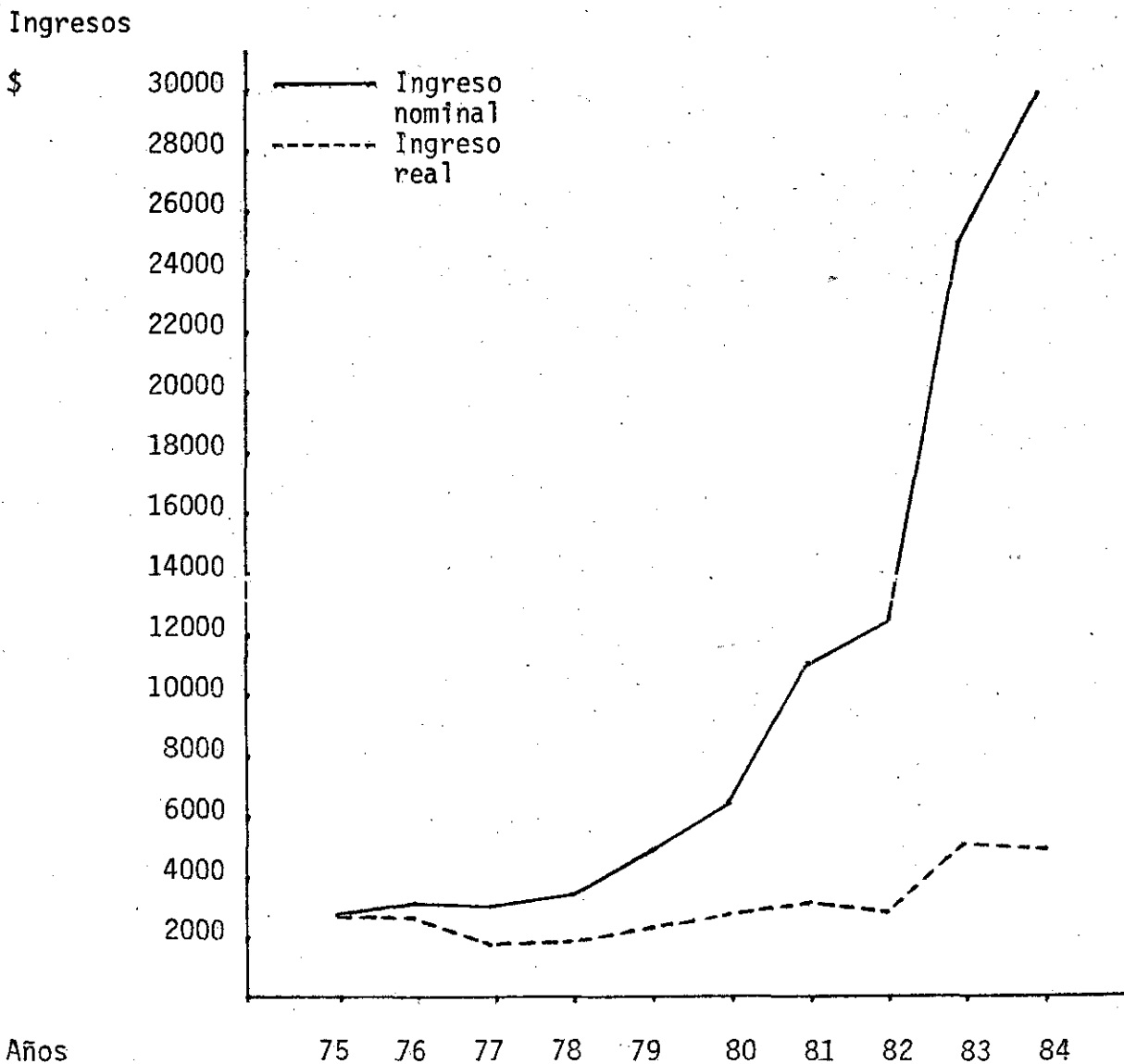
116

Los ingresos en términos constantes calculados en base al índice nacional de precio, que nos muestra como se ha devaluado la moneda a través del período de estudio, refleja cual ha sido el verdadero crecimiento de los ingresos recaudados año por año. Se puede observar como el año 1982 el ingreso recaudado fué mayor que en 1981 en un 12,89%, pero en términos reales decreció en 11,6% con respecto al mismo año.

La gráfica N°11 muestra que el comportamiento de los ingresos nominales fué la de crecer durante todo el período presentando un crecimiento moderado hasta el año 1980. A partir de aquí los ingresos totales incrementan su ritmo de crecimiento debido a los altos incrementos registrados en los recaudos obtenidos de la participación en los impuestos a las ventas. La curva de los ingresos reales muestra que hubo decrecimiento hasta 1980 y solo a partir de 1981 se presentan verdaderos crecimientos reales destacandose en los años 1983 y 1984,

117

GRAFICA N° 11
INGRESOS TOTALES REALES Y NOMINALES
(miles de pesos)



2.6. FORMACION DE LOS INGRESOS ORDINARIOS Y NOMINALES

Los ingresos ordinarios municipales son aquellos que se obtienen periódicamente y constituyen la fuente ordinaria de recursos de las arcas públicas. Pueden ser de Derecho Privado o de Derecho Público.

" Ingresos de Derecho Público, Son expresión de la potestad soberana, expresada por conducto de la rama legislativa, como las tasas, los impuestos, etc" (1)

" Los ingresos de Derecho Privado, son las rentas provenientes del dominio territorial como las minas, bosques, los inmuebles y, también las utilidades y dividendos que recibe el Estado de cuerpos oficiales o semi oficiales que administra directamente o que delega su administración a instituto o establecimiento descentralizados" (2);

2.7. CRECIMIENTO NOMINAL DE LOS INGRESOS GLOBALES EN EL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA.

CUADRO N° 26

CRECIMIENTO NOMINAL DE LOS INGRESOS GLOBALES EN EL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA EN EL PERIODO 1975 A 1984

AÑOS	INGRESOS GLOBALES	CRECIMIENTO %
1975	2,533,534	-
1976	2,814,601	11.09
1977	2,649,512	4.58
1978	3,227,685	27.40
1979	4,743,125	87.21
1980	6,204,598	144.90
1981	11,184,064	341.44
1982	12,626,354	398.37
1983	25,743,385	916.11
1984	29,790,939	1,075.86

Fuente: Contraloría M/cipal de M/labaja.

(1) y (2). Abel Cruz Santos. Finanzas Públicas, pag 111.

119

Analizando detenidamente el cuadro N°26 de Ingresos globales se observa que hubo incremento en todos los años del período respecto al año 1975 que tomamos como base. Solo en el año 1977 se presenta un decremento con respecto al año anterior. El crecimiento nominal de los ingresos se hace más notorio al final del período especialmente en 1983 con un incremento de 916,11% y en 1984 con un 1.075,86% respecto al año 1975.

2.8. COMPARACIONES PORCENTUALES ENTRE LOS INGRESOS NOMINALES Y LOS INGRESOS REALES.

CUADRO N° 27

COMPARACIONES PORCENTUALES ENTRE LOS INGRESOS NOMINALES Y LOS INGRESOS REALES

AÑOS	INGRESOS NOMINALES	% DE INCREMENTO	INGRESOS REALES	% DE INCREMENTO	DIFERENCIA ABSOLUTA
1975	2.533.534	100	2.533.534	100	\$ ---
1976	2.814.601	111,09	2.529.069	99,83	285.532
1977	2.649.512	104,58	1.854.621	73,21	694.891
1978	3.227.685	125,40	1.901.210	75,04	1.326.475
1979	4.743.125	187,21	2.180.045	86,05	2.563.080
1980	6.204.598	244,90	2.271.332	89,65	3.933.266
1981	11.184.064	441,44	3.245.709	128,11	7.938.355
1982	12.626.354	498,37	2.951.875	116,51	9.674.479
1983	25.743.385	1.016,11	5.161.891	203,74	20.581.494
1984	29.790.939	1.175,86	5.056.768	199,59	24.743.171

Fuente: Contraloría Municipal de M/labaja

En el cuadro N°27 hemos tomado como base para hallar los crecimientos de los ingresos nominales y los ingresos reales el año 1975.

120

Analizando el cuadro se puede decir que el incremento porcentual de los ingresos nominales ha crecido en forma acelerada hasta llegar a un 1.075.86% en relación al año base. Mientras tanto el crecimiento de los ingresos reales han sido negativos hasta el año 1980; solo en los últimos cuatro años se presentó un crecimiento real aceptable. Esto es reflejo del proceso inflacionario que se presentó en el período de estudio demostrando además, que el crecimiento del ingreso nominal es aparente sobre todo al inicio del período.

La diferencia absoluta entre ingresos nominales e ingresos reales muestra el crecimiento aparente producto de las devaluaciones que ha sufrido la moneda.

2.9. INCIDENCIAS DE LA DEVALUACION MONETARIA SOBRE LOS INGRESOS MUNICIPALES.

CUADRO N° 28

INCIDENCIAS DE LA DEVALUACION MONETARIA SOBRE LOS INGRESOS MUNICIPALES DE MARIA LA BAJA EN EL PERIODO 1975 - 1984

AÑOS	INGRESOS NOMINALES	DEVALUACION DEL PESO	INGRESOS REALES
1975	2,533,534	1,00	2,533,534
1976	2,814,601	0,90	2,529,069
1977	2,649,512	0,70	1,854,621
1978	3,227,685	0,59	1,901,210
1979	4,743,125	0,46	2,180,045
1980	6,204,598	0,37	2,271,332
1981	11,184,064	0,29	3,245,709
1982	12,626,354	0,23	2,951,875
1983	25,743,385	0,20	5,161,891
1984	29,790,939	0,17	5,056,768

Fuente: Contraloría M/cipal de M6labaja.

121

La incidencia de la devaluación monetaria sobre los ingresos municipales es uno de los problemas económicos más discutidos en la actualidad y a la vez poco comprensible por la comunidad en general quienes por desconocimiento no pueden entender lo trascendental que es una devaluación.

La devaluación es la disminución de una moneda con respecto a las demás producto de la inflación de precios. Por causa de la inflación monetaria el peso perdió su valor intrínseco dentro del país y fuera de él, de ahí la necesidad de devaluarlo. En Colombia se ha mantenido en la década pasada (1970-79) y en el principio de la presente, un tipo de devaluación denominado "gota a gota", o sea, una devaluación continua día tras día. Se ha dicho por parte de una misión del Fondo Monetario Internacional que el peso colombiano estaba sobrevaluado, por lo tanto, recomendaba aumentar el porcentaje de devaluación ya que esto iría en beneficio del sector exportador del país y para paliar el déficit crónico de la balanza de pagos, dado a que tiende a provocar una disminución de las importaciones. De hecho una devaluación corresponde a un descenso en el nivel de vida del país, y sus efectos son reducidos si no va acompañado de otras medidas complementarias.

Una de las consecuencias más graves de las devaluaciones monetarias es la pérdida del poder de compra de los ingresos municipales, debido a que los ingresos recaudados pierden valor adquisitivo. Es así como se observa en el cuadro anterior, que lo que se conseguía en 1975 con 20 centavos se consigue en 1984 con \$1,00,

122

Los ingresos reales muestran los verdaderos efectos de las devaluaciones continuas en el período estudiado. Así se puede decir en términos generales que el crecimiento en los ingresos no han sido directamente proporcionales al alza del costo de vida.

2.10. ASPECTOS BASICOS DE LOS IMPUESTOS.

Origen.

" El concepto de impuesto ha tenido gran evolución a través del tiempo. En un principio como recurso fiscal fué desconocido. Los gobiernos vivían principalmente del producto de los bienes del dominio público, de donaciones, de botines de guerra, tributos de los aliados y del ejercicio de ciertos derechos y privilegios inherentes al poder real o al de los señores feudales. Los impuestos o tributos obligatorios solo se hacían efectivos como recursos de carácter extraordinarios casi siempre en forma de empréstitos forzosos . Solo cuando las necesidades públicas, y sobre todo las de los ejércitos permanentes aumentaron en gran proporción, vinieron los tributos obligatorios sobre las personas,, sobre los negocios, sobre las propiedades y sobre el consumo. El impuesto en la forma moderna es un resultado del enorme aumento de los gastos públicos, del ensanche de la riqueza y del esfuerzo universal y constante por alcanzar las normas de la justicia tributaria". (1),

(1) Esteban Jaramillo, Manual de Ciencia de la Hda. Pública, Pag.156

Definición de Impuestos:

123
"Es la cuota individual del costo de producción de los servicios públicos requeridos de modo insdítico e invisible por toda la población, o por grande e indeterminada parte de ella, y coactivamente de traída por los entes territoriales o instituciones de la riqueza de todos sus miembros " (2).

Selligma dice: " El impuesto es el tributo obligatorio exigido por el Estado a los individuos, para atender a las necesidades del servicio público sin tener en cuenta compensación o beneficios especiales"

(3).

Gastos Jázo, afirma: El impuesto en los estados civilizados modernos es una prestación de valores pecuniarios exigidos a los individuos según reglas fijas, con el fin de cubrir los gastos de interés general y únicamente por el hecho de que los individuos que deben pagarlos son miembros de una comunidad política organizada" (4)

(2) Federico Flora, Manual de Ciencia de la Hda, Pag, 324

(3) Abel Cruz Santos, Obra citada Pag, 162

(4) Abel Cruz Santos, Obra citada Pag. 162

124

Normas del impuesto.

Dentro de un orden jurídico, todo régimen tributario debe ajustarse a las siguientes normas:

a- Constitucionalidad. En los Estados democráticos, la facultad impositiva radica en el órgano legislativo del poder público. Solamente el congreso, las Asambleas departamentales y los Concejos municipales podrán imponer contribuciones en tiempos de paz. Es atribución del Congreso, establecer las rentas nacionales y decretar los impuestos extraordinarios cuando la necesidad lo exija. Solo se pueden modificar los impuestos o crear otros cuando la necesidad lo exija o las condiciones públicas lo aconsejen y en caso de guerra exterior o de conmoción interna.

b- Igualdad. La igualdad de todos los ciudadanos ante el impuesto es consecuencia de su igualdad política. Pero debe aplicarse este precepto a contribuyentes de la misma capacidad económica. De lo contrario conduciría a la más tremenda de las injusticias. Por lo demás el principio de la igualdad o de la generalidad tributaria solo puede establecerse en los impuestos directos.



425

c- Uniformidad: Dentro de una misma categoría de contribuyentes no puede procederse con criterio distinto en la liquidación del gravamen ya sea directo o indirecto,

d- Facilidades para el contribuyente: En un principio todo impuesto suscita resistencias, pero termina por estabilizarse si opera con equidad y se le dan al contribuyente ciertas facilidades para pagarlo. Entre las medidas tomadas en Colombia para facilitar el pago de los impuestos directos, es sin duda la más importante la que autoriza a los bancos comerciales para recibir su valor por cuotas y transferirlo al Banco de la República, posteriormente a la orden de la Tesorería General o de las Administraciones de Hacienda Nacional.

e- Economía: Los gastos de recaudo deberán representar un porcentaje mínimo con relación a las sumas que se esperan recaudar. Debe vigilarse cuidadosamente, tanto el proceso de liquidación del gravamen, como el pago mismo, para evitarse la evasión.

2.11. CLASIFICACION DE LOS IMPUESTOS.

No existe en los tratadistas de hacienda pública criterio uniforme para clasificar los impuestos. La más aceptada clasificación establece las siguientes categorías:

- a- Ordinarios y extraordinarios.
- b- Reales y personales
- c- Directos e indirectos

126
d- Proporcional y progresivos, (5).

2.11.1 ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS.

Los impuestos ordinarios son los que establecen y recaudan de modo permanente y constituyen el recaudo ordinario del fisco. Ejemplo, los derechos de aduanas, el gravámen a la renta y complementarios, el impuesto al consumo de licores, etc. Son extraordinarios aquellos que se imponen de forma ocasional para atender a todos los gastos impre vistos, cuando la necesidad lo exija. Estos gravámenes se establecen por el Congreso de la República en forma transitoria en momentos de calamidad pública o de conmoción interna o de guerra exterior,

2.11.2. PERSONALES Y REALES.

Los personales como su nombre lo indica son de carácter individual, y para fijarlos se tiene en cuenta la persona del contribuyente. Los impuestos reales gravan los inmuebles o una determinada manifestación de la propiedad o de la riqueza. El impuesto predial, los impuestos al consumo son de esta clase.

2.11.3. DIRECTOS E INDIRECTOS.

El impuesto directo es el que grava el patrimonio y la renta

(5) . Abel Cruz Santos, Obra Citada, pag 169.

127

personal del contribuyente por medio de una tarifa previamente establecida y por el sistema de listas nominativas. El gravamen se establece sobre tres elementos conocidos de antemano: la persona, el capital y la renta. Tiene como principal característica la de no ser trasladable, principio que debe aceptarse con ciertas reservas, en efecto el impuesto a las rentas y complementarios se torna indirecto en el caso de las grandes industrias constituidas como sociedades anónimas, que como es sabido incorporan en su contabilidad los impuestos como costos de producción que trasladan al consumidor en el precio del artículo.

"El impuesto directo se ha colocado en nuestro siglo a la cabeza de los modernos sistemas tributarios, como una de las más avanzadas conquistas democráticas. Tiene, como otra de sus características, la de establecer una estrecha conexión entre el Estado y el contribuyente; realiza una obra de educación colectiva; cumple una acción estimulante en la economía; despierta en las clases sociales la preocupación por la acertada inversión del tributo, Y en épocas de depresión, como tiene carácter retroactivo conserva cierta estabilidad" (6),

Impuestos indirectos: Su principal característica es la de ser trasladable, o sea, que incide sobre una persona distinta a la que efectivamente lo paga; grava las importaciones, los consumos y la transmisión de la propiedad,

(6). Abel Cruz Santos, Obra Citada , pag 171.

128

El impuesto indirecto carece de flexibilidad, y es el primero en afectarse en épocas de crisis y depresión, cuando sobreviene la parálisis de los negocios y, consecuentemente, se restringe la capacidad adquisitiva de las gentes. En cambio en épocas de bonanza alcanzan los índices más altos.

No existe regla fija para determinar la proporcionalidad de los impuestos directos e indirectos en el presupuesto público. Ello depende de la situación económica del país, de su capacidad tributaria, de la densidad de la población y de su organización social y política. Pero si puede afirmarse que el impuesto indirecto es insustituible entre los ingresos de derecho público. Es muy ventajoso para el fisco, pues se paga en el momento de adquirir los artículos de consumo general, pasa casi inadvertido. De ahí que no suscite mayores resistencias; se administra con un costo mínimo, y con relativa facilidad.

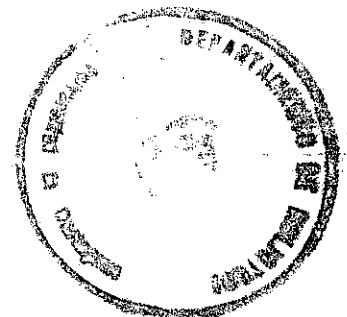
El impuesto indirecto en principio afecta más al pobre que al rico, ya que el pobre por carecer de posibilidades económicas no se puede favorecer con los descuentos que el comercio reconoce a los que compran al por mayor,

2.11.4. PROPORCIONALES Y PROGRESIVOS.

El impuesto proporcional consiste en gravar la renta y el capital con el mismo porcentaje, cualquiera que sea su origen y cuantía. El progresivo es aquel para cuyo cálculo se aplica un porcentaje que crece

129

más que proporcionalmente al aumentar la base (renta), es decir, a
quel en el cual se eleva el porcentaje a medida que sube la renta;
y afecta más la renta de capital que la renta de trabajo.





3. GASTOS MUNICIPALES,

3.1. NOCIONES GENERALES DEL GASTO,

Concepto: El gasto público son las erogaciones monetarias realizadas por el Estado, las entidades seccionales, y los institutos descentralizados y con las formalidades legales destinadas a atender los servicios públicos que prestan en beneficio de la comunidad.

El gasto público es el punto de partida de las finanzas ya que el Estado debe emplear lo necesario para el sostenimiento de los servicios públicos, de otra manera no se justificaria su existencia. Puede afirmarse que el desarrollo social político y económico de un país es paralelo al ensanche de sus gastos. Así naciones de presupuestos bajos son, fatalmente pobres y atrasadas. A la inversa de lo que ocurre en la economía privada, en la hacienda pública son los gastos esenciales de la administración, las obligaciones contractuales y los proyectos de fomento económico los que determinan los ingresos en el presupuesto del Estado.

El Estado tiene cargas, constituye una vasta empresa de servicios tendientes a llenar las necesidades públicas. Aunque no existe entre no

131

sotros una clara distribución de funciones y servicios entre la Nación, los Departamentos y los Municipios. Estos se ocupan indistintamente, de la prestación de aquellas funciones y servicios que a bien tengan y, obviamente, que puedan atender, o tratar de atender según su capacidad económica.

La ausencia de ese necesario reparto de funciones y servicios teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costo de los mismos, permite que la Nación, los Departamentos y los Municipios se ocupen, simultánea, paralela e indiscriminadamente, de lo que tiene que ver con el desarrollo económico y social de las regiones, la administración de sus territorios, la prestación de servicios y la construcción y el mantenimiento de obras públicas. Esta caótica situación genera gravosa duplicación de esfuerzos y evidentes despilfarros de los escasos recursos disponibles, que conducen a la asfixiante centralización que padecemos, pues los poderes centrales, dotados de mayores ingresos, terminan absorbiendo las funciones y los servicios que debieran estar a la cabeza de las autoridades seccionales y locales. Así las cosas, para la prestación de los distintos servicios concurren, en proporciones variables, la Nación, los Departamentos y los Municipios.

En una economía de mercado, el sector público adopta teóricamente la función subsidiaria de llegar hasta aquellos lugares a los que los mecanismos del mercado y el sector privado no pueden o no quieren llegar, pues se entiende que estos solo poseen una eficacia parcial para el logro de los fines económicos perseguidos.

132

Los objetivos para los cuales el gasto público se supone constituye un vehículo eficaz para su consecución son:

- Asignación de recursos
- Eficacia en el uso de los recursos
- Estabilidad económica
- Distribución equitativa de la renta
- Desarrollo económico,

El gasto público se inserta en el contexto de las políticas encaminadas al logro de cada uno de tales objetivos. El Estado pretende:

- Proporcionar bienes y servicios públicos: defensa y seguridad, educación, vivienda, sanidad, etc,
- Organizar eficazmente la producción: planes de regadíos, planes hidroeléctricos y otras inversiones,
- Realizar una política estabilizadora controlando la demanda agregada mediante gastos en: bienes y servicios, transferencias a empresas (subvenciones), transferencias a familias (subsidios),
- Redistribución de la renta; gastos de transferencias de unos sectores a otros entre regiones,
- Mantener y elevar el estado de desarrollo económico mediante gastos en inversiones públicas y tecnología.

Las tendencias al crecimiento del gasto público, concretamente del destinado a servicios sociales, se acentúan en etapas de crisis. Ante tales circunstancias, el público ha de encargarse de los siguientes tipos

de acciones;

- Programas de equilibrio de la demanda global ante el hecho del debilitamiento de la demanda privada: Incremento de los gastos públicos de consumo, y, sobre todo, de los de inversión,.

- Programas de gastos públicos destinados a aplicar nuevas tecnologías y reestructuraciones que permitan superar la crisis a los diferentes sectores: reconversión industrial .

- Programas de gastos públicos redistributivos, a través de transferencias a los sectores afectados por la crisis: Subvenciones a empresas viables o subsidios a sectores afectados.

3.1.1. ORIGEN DEL GASTO PUBLICO.

Antiguamente los gastos públicos se hacían para satisfacer solo dos necesidades de carácter colectivo: la defensa pública y la administración de justicia, o sea los gastos militares y los judiciales. Más adelante surgieron los gastos religiosos. Pero, la aparición de las monarquías elevó considerablemente dichas erogaciones. Desde entonces vienen los hombres creandose sin cesar nuevas necesidades, de aquellas que solo se satisfacen completamente mediante la interyención del Estado, y soportando la carga cada día más pesada de los gastos ingentes que ellos imponen.

Con el transcurso del tiempo los pueblos se van desarrollando, incre

134

mentando sus necesidades públicas, que conllevan a un aumento en los gastos públicos para poder satisfacerlos. Antes no se conocían las erogaciones que hacen los Estados modernos para fines sociales, de cultura, de embellecimiento urbano y de protección. Con la aparición de las primeras instituciones democráticas se aumentan los gastos públicos y los impuestos directos sobre la propiedad y sobre la renta de los ciudadanos. Estos aumentos fueron moderados hasta mediados del siglo XIX, pero de esa época en adelante su evolución ha sido de tal magnitud que ningún tratadista de hacienda pública llegó a suponer que alcanzara tamañas proporciones.

Hoy el gasto público crece día tras día y esto es común de todas las épocas y de todas las naciones del mundo y con el las funciones del Estado se han ampliado. Fenómeno que acompaña al desarrollo de la civilización de la población y de la riqueza del país.

3.1.2. TEORIAS ECONOMICAS DEL GASTO,

" A continuación se expresan sintéticamente, los conceptos que según las diversas escuelas económicas, regulan el gasto público" (1).

a) El gasto mínimo. Es rezago de la escuela individualista del Laissez faire del Estado-gendarme. Carece el gasto mínimo de sentido social. Como su nombre lo sugiere, el gasto mínimo significa la mínima interferencia del Estado en la iniciativa privada. Acepta las obras públicas, siempre que su costo y transcendencia superen las posibili

(1). Abel Cruz Santos: Obra Citada, Pag. 106 .

dades de la empresa particular,

b- La máxima ocupación, Desarrolla la teoría de Keynes del pleno empleo; amplio y libre acceso al trabajo de todas las personas capacitadas con derecho a recibir un salario adecuado, que consulte también, la previsión para el futuro; equilibrio entre la oferta y la demanda. Para alcanzar esta meta propone keynes estabilizar la etapa ascendente del ciclo económico (la prosperidad) a través de una política de expansión monetaria que combine adecuadamente la inversión pública con la inversión privada,

Es un problema crónico en la economía contemporanea la inestabilidad en el mercado de trabajo, El desempleo afecta la capacidad adquisitiva de las clases consumidoras, especialmente la de ingresos fijos (obreros, empleados, pensionados), cuyo bajo nivel de consumo se refleja en la industria que, en tales circunstancias, solo puede trabajar a mediana capacidad,

Fué en época de desempleo cuando Keynes expuso su teoría del multiplicador, mediante un gran plan de obras públicas. El multiplicador es el número por el cual el salario inicial debe multiplicarse para determinar su indefinida prolongación en los bienes de consumo. Esta teoría se aplica particularmente en las obras públicas, que benefician a todos los sectores sociales,

En su aplicación la teoría del pleno empleo requiere extremada cautela, por parte de los gobiernos que apenas se inician en el proceso de

136

su desarrollo. El concepto de máxima ocupación debe, pues, aplicarse con riguroso criterio selectivo, a fin de que no desvie a erogaciones excesivas que, lejos de fomentar la producción fomentan consumos innecesarios, que precipitan la inflación monetaria.

c- El máximo beneficio. Este concepto económico se expresa así: Cada peso debe gastarse donde la utilidad marginal sea mayor.

Somers desarrolla este principio así: " Si el bienestar social puede obtenerse más fácilmente gastando otro peso en salubridad en vez de actividades policíacas, entonces debe gastarse en la primera. Esto debe llevarse adelante, haciendo reajuste en los gastos gubernamentales, hasta que se logre que la utilidad marginal social de cada peso sea la misma en cada uno de ellos. También se puede ampliar el principio a fin de incluir además el origen de los recursos financieros. La desutilidad marginal social de un peso obtenido por medio de impuesto debe ser igual a la utilidad marginal social de ese peso gastado en la mejor forma posible." (2).

d) El gasto público y el consumo. Los sueldos y salarios, de los funcionarios y trabajadores oficiales se gastan de inmediato, en servicios públicos y en bienes de consumo. Igual cosa ocurre con las pensiones y jubilaciones de antiguos empleados. Las grandes utilidades de las industrias, no siempre se capitalizan, sino que se destinan a nuevas inversiones en bienes de capital que, a su vez, dan oportu-

(2) Harold M. Somers: Finanzas Públicas e Ingreso Nacional, pag. 47

137

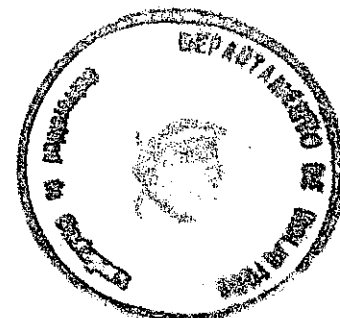
tunidad de empleo a las clases medias y obreras.

Y que clase de gastos públicos influyen más eficazmente en la economía privada? Se mencionan en primer término, lo que reciben los trabajadores al servicio del gobierno, cualquiera que sea su categoría, como antes se expresó. Vienen luego, los honorarios de los contratistas por servicios prestados; las compras directas a la industria y el comercio. Estas últimas clases de ingresos los recibe la empresa privada que, a su vez, la distribuye en salarios, materias primas, gastos de operación, impuestos etc. Finalmente, en utilidades a personas jurídicas o a los accionistas de sociedades mercantiles.

Las compras a los proveedores del gobierno acrecientan sus ingresos. El pago de jornales y de sueldos mantiene, a nivel adecuado, el ingreso individual de la clase media y obrera. La venta de mercancías permite al industrial o al comerciante ahorrar parte de sus utilidades para el ensanche de su negocio o para nuevas inversiones.

3.1.2, EL GASTO PUBLICO Y LA DISTRIBUCION DEL INGRESO,

La necesidad de distribuir responde hoy en día más a una serie sistemática y repetitiva de demandas de equidad por parte de la población marginal cada vez mayor. Las invasiones de terrenos, los barrios piratas, el desempleo, son síntomas inequívocos de que redistribuir es un imperativo histórico.



La redistribución de la renta se halla entre los objetivos prioritarios que ocupa la atención de la política económica, sobre todo como consecuencia de la creciente tendencia al logro del bienestar y de la alta valoración que, moral y socialmente, se concede al patrimonio de igualdad. Este objetivo ocupa mayor atención cuantitativa por parte del gasto público, que crece en situaciones de crisis económicas como la presente, dado que se acepta que la redistribución equitativa de la renta, fuerza motriz de la expansión del sector público, tiene como principal protagonista al gasto público y no a la imposición,

En Marfa la Baja en el período estudiado la distribución de los ingresos del municipio se dió en promedios generales en un 53,19% para gastos de funcionamiento y en 46,81% en gastos de inversión. La mayoría de los gastos de funcionamientos son para cubrir los servicios personales y en menor escala los gastos generales y las transferencias,

En el año 1984, los gastos de funcionamientos de distribuyeron de la siguiente forma: 72,9% para servicios personales, 5,9% en gastos generales y 22,9% en transferencias,

También existen en el presupuesto algunas rentas que tienen destinación especial y gastos que tienen asignado un porcentaje en relación a los gastos totales como por ejemplo para gastos de educación un 10% mínimo.

139

3.2. DISPOSICIONES LEGALES DE LOS GASTOS MUNICIPALES

El Código Fiscal de Bolívar en su artículo 178 trata sobre las informaciones que sirven de base para las apropiaciones y dice: la Secretaría de Hacienda enviará en el última década del mes de mayo en cada año, a todas las secretarías y Entidades Administrativas que se sirven del presupuesto, la información de sus apropiaciones, consignando en ellas los gastos y reservas efectuadas en el año inmediatamente anterior y el dato del presupuesto adicionado a esa fecha,

Para solicitud de apropiaciones (artículo 179), El cálculo motivado y debidamente discriminado de las apropiaciones debe someterse a las siguientes normas:

- a) Las partidas para gastos de funcionamiento se ajustarán a los estrictamente necesarios, respecto de sus servicios personales, se incluirán las partidas de acuerdo con las Ordenanzas, Decretos o convenciones vigentes sobre la materia,
- b) Los gastos generales se estimarán considerando el costo real de los mismos y cuando fuere el caso incrementarlos, deben obedecer a una razón que los justifique,
- c) Los gastos varios e imprevistos no excederán del 2% del monto total de la partida asignada a cada dependencia, previa deducción de las transferencias y partidas de destinación especial.

140
d- Las partidas para gastos de inversión corresponderán a los estudios y cálculos que tenga cada Secretaría para el normal desarrollo de estos programas, previo concepto del Departamento Administrativo de Planeación.

El artículo 182. Trata sobre la garantía del presupuesto de Contraloría: las apropiaciones solicitadas por la Contraloría General, no podrán ser disminuidas por el gobierno siempre y cuando no rebasen el porcentaje legal, que se calculará sobre la totalidad de los presupuestos auditados.

Cuando al balance financiero del año inmediatamente anterior, a aquel en que se prepara, el proyecto de presupuesto se hubiere liquidado un déficit fiscal, necesariamente deberá incluirse una partida hasta el 50% para cubrirlo y para tal efecto se abrirá un artículo denominado " para enjugar déficit fiscal" diferente al concepto de pasivos de vigencias expiradas.

El artículo 188 sobre requisitos de presentación de los egresos dice: Las apropiaciones para los gastos de funcionamiento e inversión deberán presentarse acompañada de los siguientes datos:

- 1) Ley, Ordenanza, Decreto, Sentencia o contrato en que se base la incorporación de cada partida,
- 2) Gastos reales o efectivos y reservas constituidas con cargos a cada uno de los distintos artículos de la vigencia inmediatamente anterior.

3) Valor de las apropiaciones otorgadas al mismo artículo en el presupuesto en ejercicio, con inclusión de las adiciones efectuadas, así como de las traslaciones dispuestas hasta la fecha en la cual se prepara el documento financiero.

4) Cantidad solicitada en el proyecto para el mismo gasto.

Las apropiaciones para gastos de inversión se presentarán en forma detallada en cada secretaría. En ellas se indicará cualitativamente y cuantitativamente las obras a ejecutar, la forma y origen, su financiación, los recursos económicos y humanos que se requieren y el tiempo aproximados para su realización.

3.2.1. DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DE LOS GASTOS MUNICIPALES.

Para efecto de la discusión y aprobación del respectivo proyecto de presupuesto, todos los municipios están sometidos, hoy en día, a las disposiciones de las leyes 72 de 1926 y 115 de 1948. En consecuencia, el correspondiente proyecto de presupuesto, que contiene el cálculo de los ingresos y egresos preparado por el Alcalde, debe ser presentado por este a consideración del Concejo el primer día de las sesiones ordinarias del mes de noviembre y expedido por el cabildo antes del 20 de diciembre.

En la preparación y aprobación del presupuesto no debe olvidarse que en algunos casos conforme a la Ley:

a) Existen impuestos que tienen destinación especial, o sea que el

142

valor de los recaudos sólo puede emplearse en el objeto para el cual fueron establecidos,

b) Deben destinarse los porcentajes fijos para determinadas actividades o servicios. Para educación por ejemplo, no se puede destinar menos del 10% del valor total del presupuesto general. La Ley 61 de 1936 señala los porcentajes que deben presupuestarse para Vivienda Obrera.

Los gastos municipales deben presentarse al Concejo Municipal acompañados de una descripción de las actividades, programas y proyectos que desarrollarán las dependencias de las respectivas secretarías para proceder a discutirlos,

Aprobado el proyecto de presupuesto en el primer debate, pasará nuevamente a la comisión para que lo estudie y rinda el informe para un segundo debate en término de cinco días, y este no podrá ser alterado por el Concejo. Después de estudiado los gastos en el segundo debate, ni la Alcaldía, ni el Concejo, podrán proponer el aumento de partidas solicitadas, ni la inclusión de nuevos gastos en el proyecto de presupuesto si con ello se altere el equilibrio los gastos y las rentas; pero si podrán incorporarse al proyecto los nuevos recursos propuestos por la Alcaldía en proyecto separado con sus apropiaciones para gastos, cuando el Concejo hubiere aprobado previamente los acuerdos respectivos.



143

La comisión del presupuesto en el Concejo podrá eliminar o reducir cualquiera apropiación para gastos propuesto por la Alcaldía, y reemplazarlo por otra, o aumentar los existentes conservando siempre el equilibrio del presupuesto. Los nuevos recursos y gastos que durante la discusión del proyecto de presupuesto proponga la Alcaldía, en aumento de sueldos o empleos, será materia distinta al acuerdo anterior.

Expedir el presupuesto anual de rentas y gastos, es tal vez el acto más importante que realiza el Concejo. En el presupuesto los cabildos señalan en que servicios, obras y labores deben invertirse los ingresos y rentas municipales, refleja entonces, sus ideas, sus concepciones, su política, sobre el destino que debe darse a los dineros de los cuales disponen y que casi siempre son escasos.

3.2.2. CONTROL DE LOS GASTOS MUNICIPALES,

Corresponde a la Contraloría ejercer el Control fiscal para la correcta ejecución de los gastos municipales, en las siguientes materias: La vigilancia fiscal; el control presupuestario; el control previo, perceptivo, posterior y de gestión.

Dentro de la vigilancia fiscal está la de controlar los gastos de inversiones del municipio, teniendo especial cuidado de que los unos y los otros, se apliquen de conformidad con los ordenamientos legales; ejercer un permanente control sobre la legalidad de los gastos ordena

144
dos por los funcionarios administrativos, llamandoles la atención oportunamente cuando los dispusieren sin arreglo a las disposiciones vigentes, o cuando a su juicio fueren notoriamente innecesarios excesivos o superfluos.

Respecto del control presupuestario son obligaciones del contralor general: Registrar el presupuesto municipal y fiscalizar su ejecución activa y pasiva; Registrar y refrendar los acuerdos de gastos siempre que se ajusten a los promedios establecidos y a las normas orgánicas del presupuesto; Fiscalizar la ejecución del presupuesto mediante el control previo de todos los giros que se libren contra el tesoro municipal para prevenir que los gastos no sobrepasen las aproximaciones anuales ni los acuerdos mensuales.

Clases de controles, La Contraloría General ejercerá el control previo, perceptivo, posterior y de gestión o de resultado.

Control Previo. El control previo o preventivo es el que se ejerce sobre los actos fiscales de la Administración antes de que estos se ejecuten, generalmente sobre los compromisos de gastos con anterioridad a su perfeccionamiento y sobre los pagos antes de efectuarse.

Su objetivo será evitar que se excedan las partidas asignadas en el presupuesto y que los fondos se empleen para fines distintos a los señalados por la Ley, vigilando que los precios sean justos y razonables y en general, previniendo que no se infrinjan las normas legales,

145

Control perceptivo: El control perceptivo es el que se realiza en lugar de los hechos y de un modo objetivo, buscando la correcta y sincera ejecución de los actos que afecten el fisco municipal, bien sea antes, en el momento de realizarse o después de que el mismo se haya efectuado o cumplido, conforme a disposiciones previamente establecidas.

Su objetivo se manifiesta en las visitas de inspección y fiscalización, a fin de verificar la correcta liquidación y recaudación de las rentas, el manejo de los fondos y la adquisición, administración, custodia y enajenación de los bienes municipales, mediante pruebas selectivas de elementos así como la práctica de arqueos de caja, revisión de libros y comprobantes de contabilidad.

Control posterior. El control posterior es el que se efectúa sobre las operaciones ya realizadas, generalmente a través del examen de las cuentas rendidas, para verificar su exactitud y legalidad. El objeto de este control radica en la vigilancia que debe ejercer la Contraloría sobre la legalidad y sinceridad de todas las operaciones que afectan al patrimonio público, a través del examen de cuentas y sus anexos y al pronunciamiento del respectivo auto de fenecimiento.

Control de gestión. El control de gestión o de resultado es el que ejecuta la Contraloría más allá del control de la legalidad, hasta llegar al análisis de los resultados obtenidos, en términos de uni

146
dades físicas y volúmenes de trabajo de producto final y la evaluación de las metas y programas para determinar si se cumplieron o no, en función de los recursos empleados y los costos finales alcanzados, en comparación con las estimaciones que para cada uno de esos factores se hicieron originalmente, como producto de la ejecución del presupuesto de programas.

3.3. CLASIFICACION DE LOS GASTOS EN EL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA.

Atendiendo a lo preceptuado en el decreto 294 de 1973 o estatuto orgánico del presupuesto, artículo 15, " El presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones se compondrá del presupuesto de Funcionamiento y del Presupuesto de Inversión".

La siguiente es la clasificación de los gastos en el municipio de María la Baja:

A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO,

- Capítulo I RAMA LEGISLATIVA
- Capítulo II CONTROL FISCAL
- Capítulo III DEPARTAMENTO DE GOBIERNO
- Capítulo IV DEPARTAMENTO DE HACIENDA
- Capítulo V DEPARTAMENTO DE JUSTICIA
- Capítulo VI DEPARTAMENTO DE EDUCACION
- Capítulo VII DEPARTAMENTO DE HIGIENE Y ASISTENCIA SOCIAL

B. PRESUPUESTO DE INVERSIONES

143

Capítulo VIII DEPARTAMENTO DE OBRERA Y CAMPESINA

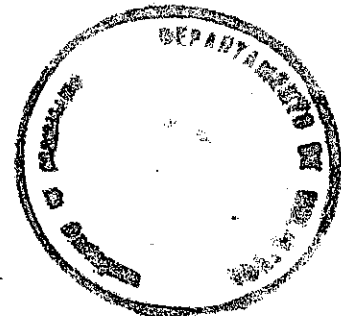
Programa 09 VIVIENDA OBRERA Y CAMPESINA

Programa 10 CAMPAÑA FORESTAL

Como se puede observar las secciones están divididas por capítulos clasificados en orden numérico. De estos capítulos algunos se dividen en programas y cuando estos lo requieren se subdividen en subprogramas que corresponden a unidades homogéneas más reducidas. Finalmente aparecen los artículos que son objeto del mismo gasto, los cuales deben ir en orden numérico estricto y continuo dentro de cada sección.

~~3.3.1. ANALISIS DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO.~~

Los gastos de funcionamiento son aquellos que demanda la administración pública para su sostenimiento y normal funcionamiento. En su mayoría son los destinados a la retribución del personal al servicio del sector público, así como a la adquisición de bienes de consumo y servicios.



COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO EN EL
MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA DESDE 1975 A 1984

AÑO	GASTOS DE FUNCIONAM.	% DE INCRE MENTO	INDICE DE PRECIO	GASTOS CONS TANTES	% DE INCRE MENTO
1975	1.009.745	-	100	1.009.745	7
1976	1.322.595	30.98	111,29	1.188.422	17,69
1977	2.318.923	129,65	142,86	1.623.214	60,75
1978	2.489.010	146,50	169,77	1.466.107	45,20
1979	2.605.006	157,98	217,57	1.197.319	18,57
1980	3.310.708	227,88	273,17	1.211.959	20,03
1981	4.329.867	328,81	344,58	1.256.564	24,44
1982	6.903.789	583,72	427,74	1.614.015	59,84
1983	12.212.974	1.109,51	498,72	2.448.864	142,52
1984	11.967.238	1.085,17	589,13	2.031.341	101,17

Fuente: Contraloría Municipal de M/labaja.

Analizando el cuadro anterior se observa que los gastos de funcionamiento han tenido un comportamiento positivo durante el período. Los crecimientos son sucesivos exceptuando en el año 1984 que hubo un decrecimiento con respecto al año anterior. El año 1983 presenta el mayor incremento con un 1,109.51% en relación con el año 1975.

Analizando los gastos de funcionamiento en términos constantes o reales, se observa que hubo crecimiento en todos los años del período siendo el mayor de ellos el del año 1983, con un crecimiento real de 142.52%. Estos crecimientos reales en los gastos de funcionamiento son producto de la ampliación de los servicios personales, gastos ge

149

nerales y de las transferencias en los distintos departamentos originados principalmente por los aumentos de los ingresos del municipio.

CUADRO N° 30

PARTICIPACION DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO EN LOS GASTOS TOTALES DE MARIA LA BAJA EN EL PERIODO 1975 - 1984

AÑOS	GASTOS EJECUTADOS	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	% DE PARTICIPACION
1975	2.166.307	1.009.745	46,62
1976	3.085.007	1.322.595	42,87
1977	3.883.346	2.318.923	59,71
1978	3.962.320 *	2.489.010 *	62,82
1979	4.845.092 *	2.605.006 *	53,77
1980	6.893.015 *	3.310.708 *	48,03
1981	6.776.823	4.329.857	63,89
1982	12.612.604 *	6.903.769 *	54,74
1983	24.623.222	12.212.974	49,60
1984	24.031.999	11.967.238	49,80

Fuente: Contraloría Municipal de María la Baja.

X = 53,19

* Corresponden a gastos presupuestados.

Analizando el cuadro N° 30 que muestra la participación de los gastos de funcionamiento en los gastos totales, se observa claramente que la menor participación se presentó en el año 1976 con un 42,87% y la mayor en el año 1981 con un 63,89%. En los demás años la participación ha sido variada oscilando entre estos dos límites

Es de resaltar la participación promedio de los gastos de funcionamiento en relación a los gastos totales durante el período que es de

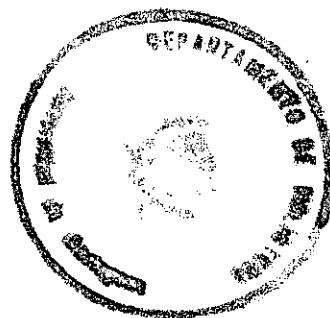
150

53.19%. Este es un porcentaje muy aceptable si tomamos en cuenta que esta participación oscila entre un 70% y 90% en la mayoría de los municipios colombianos. También tiene que ver en esto que la nómina de empleados no ha aumentado mucho, por ejemplo, en el año 1975 era de 81 empleados y en el año 1983 fué de 95. Además los salarios son bajos recibiendo la mayoría de los empleados el sueldo mínimo y el salario más alto no alcanza los tres sueldos mínimos. También influye en esto la destinación que se le da a los ingresos del municipio.

3.3.2. ANALISIS DE LOS GASTOS DE INVERSION.

Los gastos de inversión son las erogaciones que hacen los gobiernos para fomentar el bienestar colectivo en sus múltiples manifestaciones de fomento económico.

En el municipio de María la Baja, los gastos de inversión comprende: Al departamento de obras públicas cuyo programa tiene por objeto la construcción y conservación de calles, caminos, puentes etc. con las partidas necesarias para tal fin; al programa de Vivienda Obrera y Campesinos que tiene por objeto dotar de vivienda adecuada a trabajadores y obreros; y el programa de Campaña Forestal,



CUADRO N° 31

COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LOS GASTOS DE INVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA EN EL PERIODO 1975 A 1984

AÑOS	GASTOS DE INVERSIÓN	% DE INCREMENTO	INDICE DE PRECIOS	GASTOS CONSTANTES	% DE INCREMENTO
1975	1.156.562	-	100.	1.156.562	-
1976	1.762.412	52.38	111.29	1.583.621	36.92
1977	1.564.423	35.26	142.86	1.095.074	- 5.32
1978	1.473.309	27.39	169.77	867.826	+24.96
1979	2.240.086	93.68	217.57	1.029.593	+10.98
1980	3.582.307	209.74	273.17	1.311.384	13.39
1981	2.446.956	111.57	344.58	710.127	-38.60
1982	5.708.817	393.60	427.74	1.334.647	15.40
1983	12.410.248	973.03	498.72	2.488.420	115.16
1984	12.064.754	943.16	589.13	2.047.893	77.07

Fuente: Contraloría Municipal de Mariabaja.

Analizando el cuadro N°31, se observa que los gastos de inversión muestra una tendencia creciente en el período en relación con el año 1975. El máximo incremento se presentó en el año 1983 con un 973.03% y el menor en el año 1978 con un incremento de 27.39% . Se nota un decremento en términos monetarios en los años 1977, y 1978 en relación al año 1976 y también se observa otro decrecimiento en 1981 en relación al año anterior.

En términos constantes se observa que en el año 1976 hubo un crecimiento real de 36.92% para luego presentarse decrecimientos en los tres años siguientes y nuevamente crece un 13.39% en 1980, luego se presenta

152

el mayor decrecimiento en términos reales del período que fué de 38,60% en el año 1981. En los últimos tres años hubo crecimiento real presentándose el más elevado en el año 1983, con un 115,16%. Lo anterior muestra los efectos de las devaluaciones monetarias y la inflación que han hecho efecto en los gastos de inversión.

CUADRO N° 32

PARTICIPACION DE LOS GASTOS DE INVERSION EN EL PRESUPUESTO DE GASTOS DURANTE EL PERIODO 1975 A 1984

ANOS	PRESUPUESTOS EJECUTADOS	GASTOS DE INVERSION	PARTICIPACION %
1975	2.166.307	1.156.563	53.38
1976	3.085.007	1.762.412	57.13
1977	3.883.346	1.564.423	40.29
1978	3.962.320 *	1.473.309 *	37.18
1979	4.845.092 *	2.240.086 *	46.23
1980	6.893.015 *	3.582.307 *	51.97
1981	6.776.823	2.446.956	36.11
1982	12.612.604 *	5.708.817 *	45.26
1983	24.623.222	12.410.248	50.40
1984	24.031.999	12.064.754	50.20

Fuente: Contraloría M/cipal de M/labaja,

\bar{X} =46,81

* Corresponden a gastos presupuestados.

El cuadro N°32 muestra la participación de los gastos de inversión en los gastos totales ejecutados en el municipio de María la Baja. Se observa que la menor participación se presentó en el año 1978 con un 37,18% y la mayor participación en el año 1976 con un 52,13%. El

153

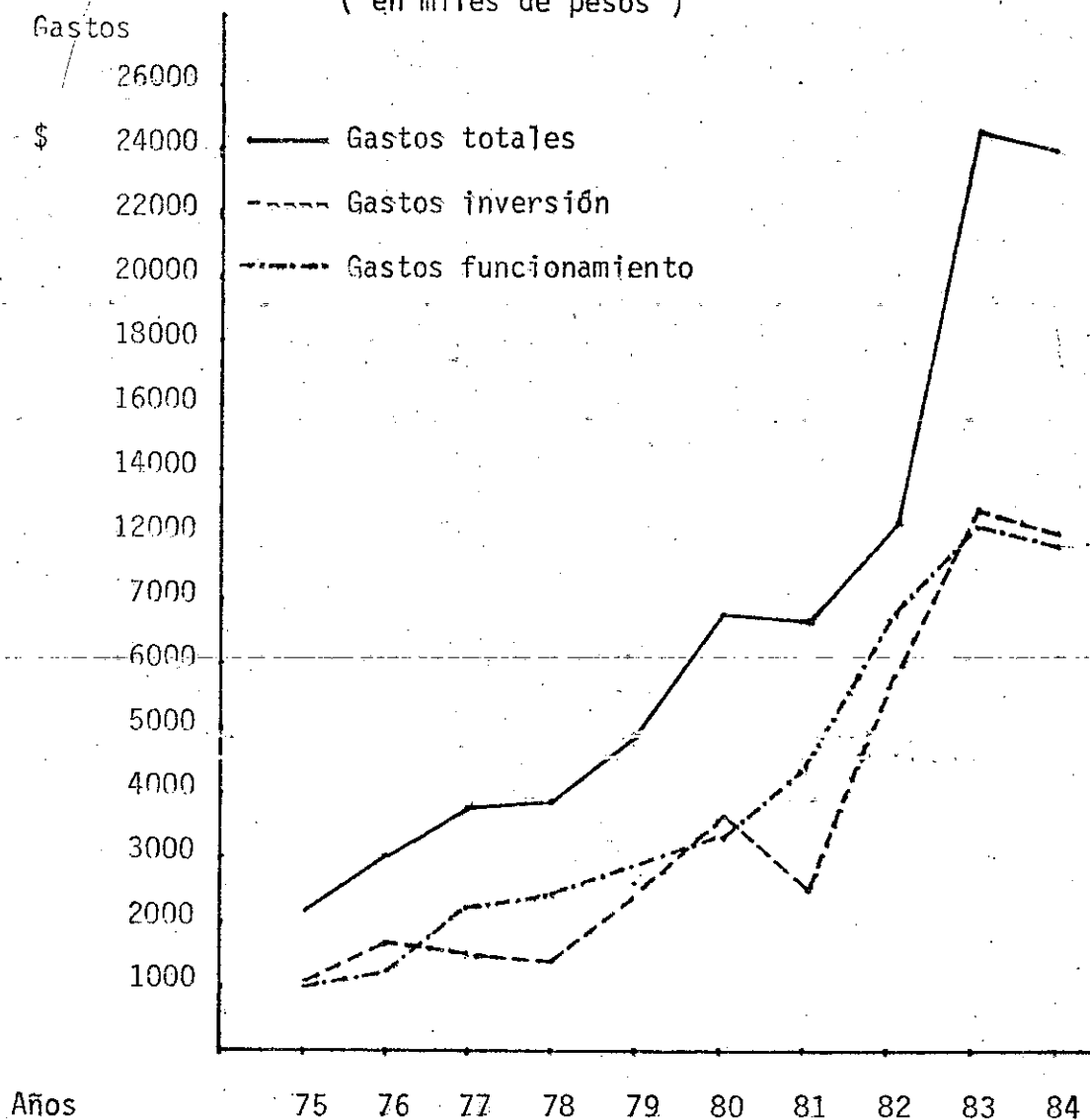
promedio de participación en el período es del orden del 46,81% lo que indica una participación aceptable teniendo en cuenta el total de los gastos ejecutados. Este alto porcentaje de participación se debe a la destinación que se le dan a los ingresos del municipio. Por ejemplo, la participación en los impuestos a las ventas que es el principal ingreso del municipio era destinado hasta el año 1977 en su totalidad para obras públicas y a partir del año 1978 en un 75%. Para vivienda campesina se tiene el 5% de las rentas ordinarias y para campaña forestal el 1% de las mismas. Además se conserva este mismo criterio cuando se presentan adiciones al presupuesto.

La gráfica N° 12, muestra el comportamiento de los gastos totales, gastos de funcionamiento y los gastos de inversión. Se observa claramente la tendencia a crecer en todo el período de las tres curvas. En los gastos totales para el año 1981 se observa un decrecimiento en relación al año anterior y a partir de 1982 los crecimientos son acelerados, duplicando el año 1983 al anterior, luego se nota un pequeño decrecimiento en 1984 con respecto a 1983 de 2,40% aproximadamente.

Las curvas de gastos de funcionamiento y gastos de inversión muestran su participación dentro de los gastos totales. Se observa claramente que el área bajo la curva de los gastos de funcionamiento es mayor que la de gastos de inversión durante el período estudiado, como lo demuestran los promedios de participación que fueron de 53.19% y 46.81% respectivamente.

GRAFICA N° 12

GASTOS TOTALES DE FUNCIONAMIENTO Y DE INVERSION
(en miles de pesos)



3. 3. 3. ANALISIS DE LOS GASTOS DE DEPARTAMENTOS

El presupuesto de gastos de María la Baja se divide en Gastos de Funcionamiento y Gastos de Inversión, y esto a su vez se dividen en departamentos a saber: Rama Legislativa; Control Fiscal; Departamento

155
de Hacienda; Departamento de Justicia; Departamento de Educación; Departamento de Higiene y Asistencia Social y el Departamento de Obras Públicas.

a) Rama Legislativa. Está conformada por el Concejo Municipal su unidad ejecutora son los Concejales cuyas funciones son:

1. Decretar impuestos y contribuciones
2. Expedir el presupuesto anual de rentas y gastos
3. Adoptar planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.
4. Dictar las normas necesarias para la prestación de los servicios municipales.
5. Determinar la estructura u organización administrativa del municipio: crear dependencias (secretarías, oficinas, divisiones, secciones, etc.) y señalarles sus funciones; crear los empleos o cargos que demande el servicio municipal y señalarle sus atribuciones; fijar las escalas de salarios o remuneraciones para las distintas categorías o grupos de empleos municipales; crear entidades u organismos descentralizados que son de tres clases (establecimientos públicos, empresas comerciales o industriales y sociedades de economía mixta); Crear juntas para la administración de determinados servicios públicos; crear juntas administradoras locales; crear corregimientos cuando el municipio tiene caseríos que merecen un sistema especial de administración.
6. Elegir personero, tesorero, contralor y demás funcionarios que la



156

Ley determine.

7. Dictar medidas de policía local.

8. Conceder autorización al Alcalde para: celebrar contratos, negociar empréstitos y enagenar bienes municipales; ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden a los Concejos.

9. Controlar el funcionamiento de la Administración municipal.

10. Emitir conceptos y opiniones en los casos que la constitución y las leyes lo señalen,

11. Reglamentar lo relacionado con el urbanismo local y ejercer otras funciones..

b) Control fiscal. La unidad ejecutora es la contraloría cuyas funciones son:

1. Pasar visitas diarias a las dependencias de la tesorería municipal y extraordinaria cuando fuere el caso, revisar el cuadro de ingresos y egresos todos los fines de mes, cuando se corten las cuentas, revisar las de pagos de los distintos capítulos y artículos del presupuesto de rentas y gastos del corriente año.

2. Dar finiquito o glosar las cuentas de la Tesorería Municipal cuan

do fuere el caso,

3. Nombrar los empleados subalternos que haya creado el Concejo Municipal con destino a esa oficina,

c) Departamento de Gobierno o Rama Ejecutiva,

La unidad ejecutora es la Alcaldía Municipal y entre sus funciones tenemos:

1. Cuidar que el Concejo se reúna oportunamente y desempeñen los deberes que le corresponden,

2. Convocarlos a reuniones extraordinarias cuando en caso grave y urgente lo exija,

3. Suministrar al Concejo los informes y datos que necesita el buen desempeño de sus funciones,

4. Inspeccionar con frecuencia los establecimientos públicos municipales para que marchen con regularidad,

5. Nombrar y renovar libremente a los empleados municipales en los casos y términos especificados por la Ley,

6. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, Leyes, Ordenanzas y Acuerdos.

158

7. Presentar al Concejo los proyectos de acuerdos que juzgue conveniente para la buena marcha del municipio, con especialidad del presupuesto de rentas y gastos en la época oportuna.

8. Dar posesión de sus destinos a los empleados municipales, con las excepciones que establecen las Leyes, Ordenanzas y Acuerdos.

9. Dar en el mes de diciembre un informe al Gobernador del Departamento sobre la marcha de la Administración Pública en el municipio y las medidas que convengan para mejorarlas.

10. Sancionar y objetar los acuerdos expedidos por el Concejo.

11. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el presupuesto y los reglamentos de contabilidad.

12. Nombrar los empleados municipales, siempre que la administración no esté atribuida especialmente a otra parte.

13. Despachar sin pérdida de tiempo, los extractos y oficios que dirigen las autoridades judiciales.

14. Las demás funciones que le asignen.

Dentro de este Departamento existe el subprograma Inspecciones de Policía y Corregidurías cuya unidad ejecutora son los inspectores, corregidores e inspecciones centrales, cuyas funciones son:

- 159
1. Conocer los casos de contraversiones del Código de Policía,
 2. Conocer y actuar las primeras diligencias por los delitos de infracciones personales dentro de las primeras 48 horas,
 3. Conocer la competencia para fallar delitos contra la propiedad,
 4. Conocer la competencia para fallar los delitos personales, y todo lo estipulado por el Código de Policía de Bolívar.

También está dentro del departamento de Gobierno el subprograma de Personería Municipal, cuya unidad ejecutora es el Personero Municipal cuyas funciones son:

1. Llevar la voz del Ministerio Público en los negocios en los que debe intervenir y que ventilan en el juzgado municipal,
2. Dar informe en los últimos 15 días de cada año, sobre la marcha de los asuntos relacionados con el Ministerio Público del municipio y acompañar los cuadros estadísticos respectivos, acomodados a los modelos que deben observarse para el caso,
3. Velar por el cumplimiento de la Constitución, Leyes, Ordenanzas, Acuerdos y ordenes superiores en el Municipio,
4. Suministrar los datos e informes que le piden para el buen servicio público y solicitar los que necesite para el mismo fin,

160

5. Vigilar la conducta de los empleados municipales y promover que se exijan las responsabilidades para la falta o delitos que cometen,

6. Oír las quejas que le den los particulares por denegación de justicia, comunicar los antecedentes si se cree que hay motivo fundando, promover lo conveniente para que cese el mal y para que se castigue al responsable si hay lugar a ello,

7. Concurrir a las sesiones del concejo cuando se invite o se crea conveniente.

8. Otorgar o aceptar las escrituras o cualquier otro documento en que tenga interés el municipio respectivo, respetando lo de éste y observando las instrucciones del concejo,

9. Promover ante cualquier autoridad o empleado todo lo que estime conveniente a la mejora y prosperidad del municipio

10. Exitar a las autoridades locales a que tomen medidas convenientes para impedir la propagación de epidemias y en general los males que amenazan a la población,

11. Velar por la conservación de los bienes municipales y la puntual y exacta recomendación e inversión de las rentas,

12. Proponer al Concejo los proyectos de acuerdos que estime conveniente.



13. Las demás funciones acorde al cargo que desempeñe,

d) Departamento de Hacienda. Tiene el programa de Tesorería Municipal cuya unidad ejecutora es el Tesorero Municipal y sus funciones son las siguientes:

1. Recaudar los impuestos y contribuciones municipales.
2. Guardar y cuidar las divisas del municipio.
3. Efectuar todos los pagos que le son legalmente girados.
4. Responsabilizarse por los dineros que recauda así como de los que deja de recaudar.
5. Presentar caución para responder del manejo, con una fianza en la cuantía y clase que determine la Contraloría Departamental.
6. Remitir a la Contraloría Departamental las cuentas en los 15 días primeros siguientes de las cuentas.
7. Nombrar subtesoreros en los corregimientos y los hará otorgar la fianza que estime conveniente en cuantía y clase, sino lo hiciere es responsable de estos últimos.
8. Presentar al Alcalde un estado general de cuentas del municipio,

162

para que este ponga los acuerdos mensuales de gastos,

9. Las demás funciones que le asignen,

e) Departamento de Justicia. Contiene el programa de Justicia cuya unidad ejecutora es el Alcalde Municipal y sus funciones son en este caso:

1. Suministrar a los detenidos por las autoridades policivas que no tengan facilidades, las raciones necesarias para su sostenimiento.

2. Ayudar económicamente a la justicia, en la conducción de presos a otras localidades.

f) Departamento de Educación: Contiene el programa de dotación, construcción y reparación de locales escolares. La unidad ejecutora es una Junta Escolar.

f) Departamento de Higiene y Asistencia Social. Tiene el programa de Higiene y Asistencia Social, con este programa se atenderá el funcionamiento de la Caja de Previsión Social del Municipio; los centros de salud; el Matadero Municipal; así como el mantenimiento y aseo de calles, parques y avenidas.

h) Departamento de Obras Públicas. Contiene el programa de construcción y conservación de calles, caminos, puentes, parques etc; el programa de Vivienda Obrera Campesina cuya meta proyectada tiene por obje

113
to dotar de vivienda adecuada a trabajadores y obreros; y el programa de campaña forestal cuya unidad ejecutora es la Junta Forestal que tiene por objeto velar por la conservación de la fauna y la flora de la región..-

764

CUADRO N° 33

ANALISIS DE LOS GASTOS POR DEPARTAMENTO

DEPARTAMENTOS	1975	1976	1977	1978*	1979*	1980 *	1981	1982*	1983	1984
CONCEJO	45.776	36.800	89.200	53.300	57.200	105.200	83.800	148.040	152.911	264.380
CONTRALORIA	89.600	90.000	157.332	153.900	148.800	178.560	171.538	284.185	388.455	686.850
GOBIERNO	473.883	510.501	1.118.929	1.117.480	1.039.200	1.342.040	1.489.088	2.645.348	5.190.309	4.969.914
HACIENDA	194.068	208.204	330.050	326.999	416.008	504.780	925.706	841.152	1.837.268	1.390.634
JUSTICIA	87.216	51.900	107.544	99.120	97.200	100.000	131.000	345.100	561.863	398.955
EDUCACION	28.800	34.080	312.007	460.800	469.200	593.700	622.047	1.174.360	2.263.073	1.747.368
HIGIENE	90.396	391.110	203.864	277.411	377.398	485.828	906.688	1.145.602	1.819.095	2.509.137
OBRAS PUBL.	1.156.562	1.762.412	1.564.423	1.473.309	2.240.086	3.582.307	2.446.956	5.708.817	12.410.248	12.064.754

* El dato para los gastos de los años 1978, 1979, 1980 y 1982 corresponden a los gastos presupuestados. Ya que no fue posible obtener los gastos ejecutados en estos años debido a daños en los cuadros resúmenes de egresos. Los del año 1982 no aparecen por causa de una investigación penal que necesitó de los cuadros y aún no los han devuelto.

165

El cuadro N°33, muestra los gastos por departamentos en el período 1975-1984. Se observa una tendencia general al crecimiento en todos los departamentos con algunas excepciones en uno que otro año con relación al anterior como ocurre en el año 1978 en los departamentos de Concejo, Contraloría, Gobierno, Hacienda, y Justicia que decrecieron en relación al año 1977. Haciendo un análisis más detallado, podemos afirmar que el departamento de obras públicas es el que tiene los mayores gastos ya que constituye en promedio el 46,81% de los gastos totales del período. El departamento de Gobierno es el que tiene los mayores gastos a nivel de administración pública municipal lo que era de esperarse si tomamos en cuenta que tiene a su cargo varios programas y subprogramas además de ser el departamento con la mayor nómina de empleados. En su orden sigue el departamento de Educación al cual como mínimo se le asigna un 10% del presupuesto de gastos. El departamento con menos participación dentro de los gastos de funcionamiento es el de Concejo el cual solo tiene gastos de representación y los de salario del secretario del Concejo Municipal.

En el año 1977 funcionó una oficina de planeación como un departamento con una asignación presupuestal de \$31,000 lo que corresponde a un 0,76% de los gastos presupuestados para ese mismo año, contaba además con cuatro empleados. Esta oficina solo operó ese año. En el año 1984 aparece nuevamente la oficina de planeación, pero como un subprograma del departamento de Gobierno con una asignación de \$871,000, o sea 3,57% del presupuesto de gastos de ese mismo año.



166

3.4. PRESUPUESTO DE GASTOS EN EL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA EN EL PERIODO 1975 - 1984

ANOS	GASTOS EJECUTADOS	% DE INCREMENTO	INDICE DE PRECIOS	GASTOS CONSTANTES	% DE INCREMENTO
1975	2.166.307	-	100,00	2.166.307	-
1976	3.085.007	42,41	111,29	2.772.043	27,96
1977	3.883.346	79,26	142,86	2.718.288	25,48
1978	3.962.320	82,90	169,77	2.333.934	7,74
1979	4.845.092	123,66	217,57	2.226.912	2,80
1980	6.935.315	220,14	273,17	2.538.827	17,20
1981	6.776.823	212,83	344,58	1.966.691	- 9,21
1982	12.612.604	482,22	427,74	2.948.661	36,11
1983	24.623.222	1.036,65	498,72	4.937.284	127,91
1984	24.031.999	1.009,35	589,13	4.079.235	88,30

Fuente: Contraloría M/cipal de M/labaja

En el cuadro N° 34 se observa que la tendencia de los gastos es al crecimiento continuo año tras año a excepción de 1981 cuyos gastos bajaron en relación al año anterior. Los crecimientos se hacen más notables a partir del año 1980 hasta llegar a alcanzar un incremento de 1.036.65% en 1983 en relación al año 1975. Estos altos incrementos son producto de los altos ingresos recaudados en esos mismos años, los cuales permiten atender nuevas obligaciones por parte de la administración que son cada vez mayores si tomamos en cuenta el crecimiento de la población y de sus necesidades, lo cual demanda mayores gastos y ampliación de los servicios que están a cargo de la Administración Pública.

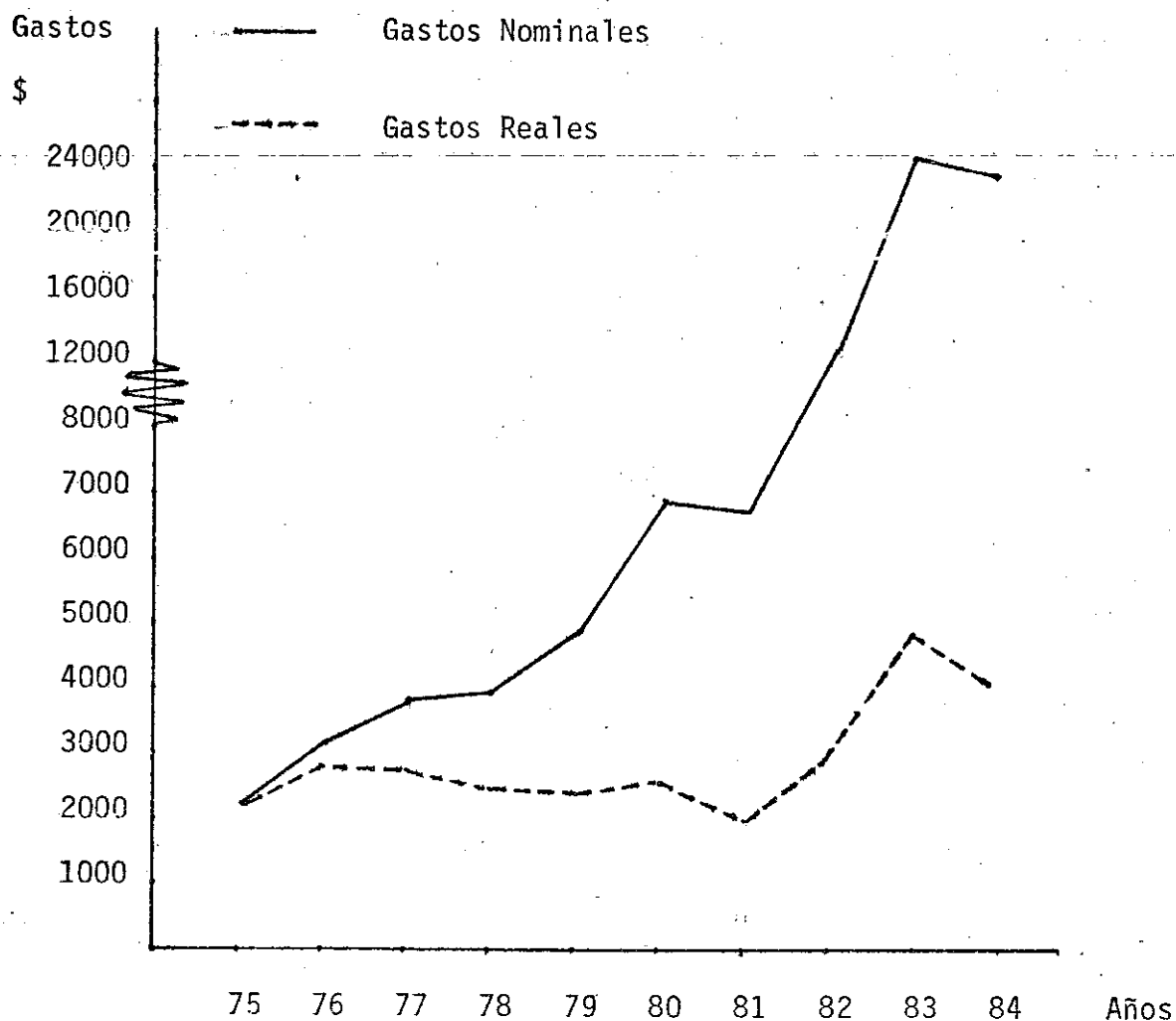
Los gastos totales en términos constantes presentan crecimientos rea

167

les en todo el período excepto el año 1981 donde hay un decrecimiento de -9,21%. Los crecimientos reales más significativos se presentaron en los años 1983 y 1984 con un 127,91% y 88.30% respectivamente. Esto demuestra que los gastos totales han crecido a un ritmo superior a la inflación con la excepción del año 1981.

GRAFICA Nº 13

GASTOS TOTALES , NOMINALES Y REALES (en miles)



168

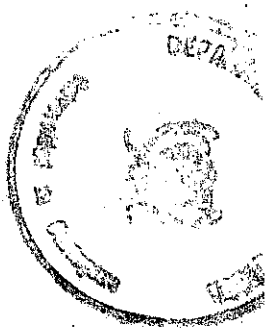
En la gráfica N° 13 se observa el comportamiento de los gastos globales en términos nominales y reales. Aquí se confirma lo anotado en el análisis del cuadro anterior. Se observa en el año 1981 un decrecimiento en términos monetarios en relación al año anterior y el único decrecimiento en términos reales. En el año 1984 se observa también una baja con respecto al año 1983.

3.5. CRECIMIENTO DE LOS GASTOS DEL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA DURANTE EL PERIODO 1975 - 1984

CUADRO N° 35

CRECIMIENTO DE LOS GASTOS GLOBALES

AÑOS	GASTOS EJECUTADOS	CRECIMIENTO ANUAL	
		ABSOLUTO	RELATIVO
1975	2.166.307	-----	-----
1976	3.035.007	918.700	42.41
1977	3.883.346	798.339	25.88
1978	3.962.320	78.974	2.03
1979	4.845.092	882.772	22.28
1980	6.935.315	2.090.223	43.14
1981	6.776.823	- 158.492	-2.29
1982	12.612.604	5.835.781	86.11
1983	24.623.222	12.010.618	95.23
1984	24.031.999	- 591.223	-2.40



Fuente: Contraloría M/cipal de M/labaja.

El crecimiento de los gastos Públicos es un hecho de ocurrencia universal, el cual opera también a nivel municipal, aunque no al mismo ritmo que el presentado en los gastos nacionales. En el crecimiento de los gastos públicos entra en juego las

189

nuevas funciones de la administración pública, el crecimiento de los ingresos, el ensanche del número de empleados en los diferentes departamentos y el reclamo de los ciudadanos en que se amplien y mejoren los servicios públicos.

En el cuadro N°35 se observa el crecimiento anual absoluto y porcentual que han presentado los gastos globales de un año a otro en el municipio de María la Baja durante el período 1975-1984. Se destaca el crecimiento presentado en el año 1983 que casi duplica al del año anterior luego en 1984 se presenta un decrecimiento de \$591,223 o sea, -240%.

3.6. NUEVAS POLITICAS PARA ORIENTAR EL GASTO MUNICIPAL.

" Los gastos públicos ponen al servicio de las necesidades humanas la producción nacional. Cuando sube el ingreso de un país las gentes piden más servicios, más obras públicas, más avanzados planes de desarrollo económico. Cuando en épocas de crisis y depresión se restringen la inversión privada, el gasto público deve llenar ese vacío".(1).

Los gastos públicos se orientan según los fines que se deseen alcanzar. Siempre que haya la necesidad de reducir los gastos de funcionamiento a un nivel deseado, se debe proceder con cautela y precaución para que no se afecten servicios esenciales a la comunidad. Es conveniente evitar la duplicidad de funciones y establecer un riguroso plan de prioridades sin afectar el ritmo normal de la administración.

(1) Paúl Samuelson. Curso de Economía Moderna, Pag. 153.

170

No es muy conveniente una exagerada política de economías porque muchas veces resulta contraproducente. Como el ahorro ficticio a que se refiere Gunnar Myrdal: " Gran cantidad de ahorros presupuestarios, hechos con el fin de mantener bajos los aumentos tributarios, son de carácter ficticio y, en realidad, tienen un sentido completamente distinto". (2).

Es práctica consuetudinaria del parlamento colombiano disminuir los gastos fijos de funcionamiento: sueldos, pensiones, raciones para presos, etc, para abrirle paso a los auxilios regionales, de simple interés político. Son economías ficticias que obligan posteriormente al gobierno a completar las apropiaciones deficientes por medio de créditos adicionales, en el curso del año. Las verdaderas economías eliminan en gasto desde su origen, mediante disposición legal expresa, o cuando el gobierno suspende ciertos gastos susceptibles de aplazamiento.

Existe otra práctica no menos nociva en los presupuestos; la ocultación o el disimulo del gasto. Con esa finalidad se utilizan las grandes partidas globales, que muchas veces incluyen erogaciones disímiles que, al presentarse discriminadas, posiblemente serían rechazadas por el parlamento.

(2), Gunnar Myrdal; Los efectos económicos de la política fiscal, pag, 265



Actualmente la política exigida por el gobierno nacional, a los administradores locales, es la de una mayor austeridad en los gastos,

La política fiscal, Es un término que no tiene significado preciso, y tampoco existe una clara línea divisoria entre política fiscal y finanzas públicas o política económica gubernamental. Históricamente el término se deriva de la antigua palabra (FISCLA, Talego para guardar dinero o la tesorería). Más en uso corriente la política fiscal tiene un significado más amplio asociado con los esfuerzos gubernamentales para estabilizar o estimular los niveles de actividad económica.

Definida en términos de operación, la política fiscal significa utilización de ciertas actividades y acciones gubernamentales en el desarrollo y estabilización de la economía a través de ciertos instrumentos como fijación de impuestos, gastos y administración de deudas, la cual debe estar coordinada e integrada con controles monetarios y de crédito.

3.7. EL GASTO EN EL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA Y LAS NECESIDADES PRIORITARIAS DE LA POBLACION.

Al analizar el presupuesto de gastos observamos como este depende en gran parte de los ingresos del municipio los cuales influyen directamente en el destino que se les da a los gastos municipales. Se observó que el 53,19% era destinado a gastos de funcionamiento, para atender los gastos de la administración pública incluidos dentro de

172

estos el departamento de educación con una apropiación mínima del 10% del total de gastos. Si anotamos a esto que la mayoría de los profesores de primaria y todos los de bachillerato no los paga el municipio, la educación en el municipio resulta promisoría y es así como se ha reducido el índice de analfabetismo en una gran porcentaje que se confirmará en el próximo censo nacional.

El 46.81% del presupuesto de gastos es dedicado a la inversión y como se dijo anteriormente se utiliza para la construcción, reparación y conservación de calles, puentes, caminos, parques, etc, lo cual absorbe todo el presupuesto de inversión y si a esto agragamos el costo de vida y la devaluación monetaria, resulta imposible que con el monto absoluto de los gastos de inversión se puedan hacer obras de mayor envergadura en procura de una mayor desarrollo para la región como son: alcantarillado, acueducto, pavimentación de carreteras, hospitales, puestos de salud, etc.

Los servicios de energía eléctrica son prestados por el departamento a través de "Empobol", los de acueducto por el INSFOPAL y el IDEBOL. Los servicios de energía eléctrica son aceptables en todo el municipio, pero en acueducto solo el 30% de la población goza de ellos y en materia de alcantarillado solo existen pozas sépticas en algunas viviendas. En esta materia no se tiene para el futuro ningún plan municipal ni departamental que dé solución a estas necesidades.

123

3.8. SECTORES DEL MUNICIPIO QUE NECESITAN MAS ATENCION POR PARTE DEL GOBIERNO.

Indudablemente los servicios de alcantarillado y acueducto es la principal necesidad del municipio ya que estos servicios son básicos para mejorar las condiciones ambientales y de salud que es otro sector que necesita mayor apoyo si tomamos en cuenta que en muchas veredas no existe un médico o un puesto de salud y en casos graves es necesario ir a Cartagena.

El sector agropecuario ha sido beneficiado en gran parte por las obras del INCORA y del HIMAT en el municipio, pero se hace necesario el arreglo de caminos y carreteras que van a permitir un mejor servicio de transporte y agilizará la comercialización de los productos agrícolas disminuyendo además sus costos.

El sector industrial es irrisorio y necesita más estímulo y apoyo. Sería conveniente fomentar la Agroindustria en esta región eminentemente agrícola.

En la actualidad se observa por parte del gobierno municipal y Departamental una gran apatía frente a las necesidades de estos sectores del municipio que son bien conocidos pero no se hace lo necesario para solucionarlos. De lo cual se prevee que no va a mejorar el nivel de vida del municipio ni se va a acelerar su desarrollo.



3.9. NECESIDAD DE UN PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL EN MARIA LA BAJA.

Maria la Baja es un municipio eminentemente agrícola, que cuenta con muchos recursos naturales y humanos, pero, con muchas necesidades que aún no han podido satisfacer por la falta de capacidad técnica y operativa del mismo municipio, por la presencia de negativas influencias político partidistas y a la inestabilidad de la administración local, que han impedido la adopción de planes y programas de desarrollo económico y social.

El Decreto 1306 de 1980 obliga al Distrito Especial de Bogotá y a los municipios cuyos núcleos urbanos hayan tenido más de 20,000 habitantes en el censo de 1973 a "formular y adoptar un plan integral de desarrollo". Este mismo estatuto define el plan, precisa su contenido y sus relaciones con el presupuesto municipal y contiene las normas necesarias para su elaboración, aprobación y ejecución.

En los demás municipios, aunque no exista disposición legal sobre el particular, los concejos pueden cumplir función de tanto alcance, sobre todo cuando se trate de centros que por su población, recursos fiscales e importancia económica deban ordenar su actividad y obtener el mayor provecho posible en el empleo de los escasos recursos. En efecto, bien pueden, teniendo como punto de partida lo que ordena la constitución y la Ley para otros planes, aprobar acuerdos que para un tiempo determinado, señalen prioridades por atender dentro de las múltiples necesidades del municipio, fijen objetivos a alcanzar, a fin de dar solución a las necesidades definidas como prioritarias, adopten las me

125

didias indispensables para su ejecución y asignen las partidas presupuestales que con tal fin se requieran.

En el municipio de María la Baja es una necesidad prioritaria la adopción de un plan de desarrollo económico y social para orientar mejor sus recursos en miras de satisfacer sus necesidades más importantes y lograr acelerar su desarrollo y el bienestar social de sus habitantes. Creemos que las condiciones se dan. La población ha crecido a un ritmo acelerado; el número de corregimientos incluidas las veredas pasa de 23; el presupuesto municipal de 1984 duplica al de 1982; la cabecera municipal ha incorporado como barrios a los antiguos corregimientos de el Recreo y el Puerto, aumentando en gran porcentaje la población del núcleo urbano municipal.

El plan Integral de desarrollo es un conjunto de normas que permiten ordenar, regular y orientar las acciones de los sectores públicos y privados en los aspectos socio-cultural, económico-financiero, físico territorial y jurídico-administrativo, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes y utilizar en mejor forma los recursos existentes. (Decreto 1306 de 1980 artículo 2.),

Todo plan integral de desarrollo tendrá como fundamentos;

- a) los planes y políticas nacionales de desarrollo,
- b) las políticas de desarrollo regional y urbano
- c) los planes y programas formulados por las corporaciones Autónomas Regionales, los Departamentos y las Areas Metropolitanas,



P. 16

Constituyen etapas fundamentales de la elaboración de un plan Integral de Desarrollo, en orden secuencial la información, el diagnóstico, la selección de alternativas y la formulación.

La etapa de información se refiere a la recolección de planes, programas, estudios proyectos, que, a nivel nacional, regional, departamental o municipal existan para el respectivo centro urbano. Esta actividad se limitará a la información mínima necesaria.

La etapa del diagnóstico consiste en una evaluación de la situación presente y de las posibilidades o limitaciones futuras del centro urbano, que comprenda especialmente un análisis de los siguientes aspectos:

1. Condiciones geográficas, topográficas, climáticas, y físicas en general.
2. Crecimiento y distribución espacial de la población
3. Densidades territoriales y urbanas
4. Naturaleza y localización de las diferentes actividades económicas y estructura del empleo.
5. Estratificación socio-económica

- AA
6. Tenencia, distribución, precios y usos del suelo urbano y rural.
 7. Inventario de terrenos de propiedad pública
 8. Aspectos cualitativos y cuantitativos de la vivienda y en general de la actividad edificadora.
 9. Estado, cobertura, calidad, y demás condiciones de los servicios públicos comunales.
 10. Proyectos de mayor impacto en el área.
 11. Base, fuentes, montos y sistemas de liquidación, recaudos y control de los impuestos, contribuciones, tasas y participaciones.
 12. Estructura administrativa, instrumentos, formas de coordinación institucional y sistemas de orientación y control de las actividades privadas.

Las etapas de orientación y diagnóstico deberán permitir la organización de un expediente urbano, que consiste en un registro actualizado y sistemático de las condiciones generales, posibilidades y limitaciones del núcleo urbano,

Con base en las etapas anteriores se evaluarán las distintas alternativas de desarrollo para el núcleo urbano sobre los aspectos que han sido objeto de análisis.

A8

La etapa de formulación consiste en la definición de políticas, La determinación del programa de inversiones y el señalamiento de los instrumentos de ejecución.

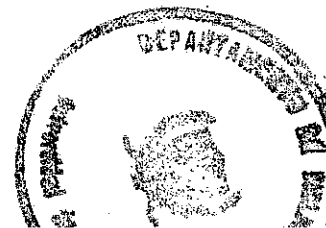
Las políticas se refieren principalmente a:

1. Organización espacial del área
2. Determinación de los sistemas de comunicación vial y de transporte aéreo y terrestres.
3. Definición de las áreas para el futuro desarrollo, bajo el criterio de mayor densificación o uso intensivo del suelo urbano,
4. Localización, niveles, dotación, operación y mantenimiento de los servicios públicos,
5. Tarifas, sistemas de recaudo, formas de control y penalización,
6. Coordinación institucional entre los distintos niveles del sector.
7. Determinación de un esquema de prioridades para la ejecución del plan.

Para la implantación de las políticas propuestas se prepara un programa de inversiones que identifique con precisión los proyectos específicos y el orden de prioridad para su ejecución.

El programa de inversiones tendrá como mínimo los siguientes aspectos:

1. Esquema básico, prediseño o diseño detallado de cada proyecto.



2. Inversiones prioritarias con indicación de las posibles fuentes de financiación y factibilidad de recuperación de la inversión, a través de mecanismos de tarifas de valorización.

3. Determinación de las entidades responsables de su ejecución.

4. Mecanismos para la administración de las obras ejecutadas.

El plan integral de desarrollo deberá contener, al menos, los instrumentos normativos descritos a continuación, siempre que la competencia normativa correspondiente le haya sido atribuida a las autoridades locales por disposiciones legales vigentes:

1. Reglamento de usos de suelos y normas urbanísticas específicas.

2. Normas mínimas para urbanización y prestación de servicios públicos en zonas de vivienda popular.

3. Delimitación de las zonas de reservas ecológicas, turísticas, forestal, agropecuaria, corredores urbanos etc.

4. Reglamentos sobre permisos o licencias de construcción, urbanización, de funcionamiento comercial, industrial y de servicios.

5. Reglamento sobre construcciones antisísmicas, control de la erosión y control de la contaminación.

180

6. Reglamento para la prestación de servicios públicos,
7. Normas viales de transporte,
8. Impuesto, tarifas, contribuciones y estímulos tributarios,
9. Estatuto de valorización y estructura de la oficina encargada de su administración.
10. Recomendaciones sobre el diseño y actualización del sistema de catastro .

El decreto 1306 de 1980 contiene en sus artículos 14 al 19 las disposiciones varias sobre la elaboración y adaptación de planes integrales de desarrollo.

4. PRESUPUESTO MUNICIPAL,

El Estado y demás entes públicos no pueden ejercer actividades que no estén contempladas en un documento que se expide anualmente, obedeciendo a normas precisas, denominado comúnmente presupuesto de Rentas e Ingresos y Gastos e Inversiones. El monto del presupuesto debe estar acorde con las condiciones económicas de los gobernados y cuya ejecución debe responder a las necesidades prioritarias de la comunidad. De ahí la necesidad de confeccionarlo técnicamente.

La importancia del presupuesto radica en que es una guía de acción, una herramienta útil, para cumplir los objetivos y fines que persigue una institución, indicando la estructura administrativa, las diversas actividades, planes y programas a cumplir en un período determinado. También el presupuesto asigna responsabilidades a funcionarios y obliga a planear actividades.

4.1. EVOLUCION HISTORICA GENERAL DEL PRESUPUESTO,

Antiguamente el sistema fiscal era ineficaz. Entre los Estados antiguos Egipto organizó en forma más eficiente este sistema realizando

cálculos de la renta pública y ejerciendo control en los gastos , En el régimen feudal y en el de las monarquías absolutas, los detentadores del poder público fijaban el presupuesto, En el régimen democrático son los representantes del pueblo en el Congreso los que decretan los ingresos del Estado y fijan los gastos públicos.

Le corresponde históricamente a Inglaterra el honor de ser la cuna del derecho presupuestal. Es aquí donde el pueblo obtuvo el derecho de intervenir en los presupuestos bajo el principio de que el rey no puede imponer contribución alguna sin el consentimiento del parlamento. Pero, el régimen moderno sobre presupuesto se originó después de la revolución francesa. La asamblea nacional, por Decreto del 17 de junio de 1789, expidió el primer mandato legal, claro y definitivo, que atribuía exclusivamente a los representantes de la nación el derecho a votar los impuestos. En la declaración de los Derechos del Hombre traducida por Antonio Nariño se lee: "Todos los ciudadanos tienen el derecho a comprobar por sí mismo o por sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, de vigilar su empleo y de determinar la cuota, la base la recaudación y la duración". (1).

Durante el régimen colonial americano los monarcas imponían de forma arbitraria los impuestos y contribuciones y los gastaban a su antojo sin control alguno.

El derecho presupuestal nace en Colombia en la época de la independencia

(1) Abel Cruz Santos. Obra Citada, pag. 368

183

cia, adoptando principios fundamentales sobre tributación, teniendo como base el derecho presupuestal francés, Estos principios se encuentran consignados en la constitución de Cundinamarca de 1812. La Carta de 1821, expedida en Cúcuta, atribuyó al Congreso la facultad de fijar cada año los gastos públicos en vista de los presupuestos que le presente el poder ejecutivo, Las demás Cartas Constitucionales han venido perfeccionando el sistema presupuestal colombiano,

En el año 1824 se expidió la primera Ley orgánica del presupuesto, La constitución de 1863, consagró el principio que no puede cobrarse impuesto alguno que no esté contemplado en el presupuesto, ni autoriza gasto alguno que no haya sido incluido previamente en el, La Ley 68 de 1866, orgánica de la hacienda nacional, consagró los principios de unidad de caja, unidad de responsabilidad y unidad de cuenta. También se refirió a la fuerza restrictiva del presupuesto al declarar que toda partida del presupuesto será un máximo que no podrá excederse con ordenes de pago, pero no consagró el principio del equilibrio del presupuesto nacional, Luego la Ley 7a, de 1916 reglamentó la formación, discusión y aprobación de los presupuestos nacionales, fué este el primer paso que se dió en Colombia para integrar una verdadera Ley normativa sobre la materia en la segunda década de este siglo,

En 1923 vino a Colombia la "Misión Kemmerer " que formuló la Ley 34 de ese mismo, la cual no introdujo en realidad mayores innovaciones con relación a la 7a, de 1916. Una reforma trascendental de la Ley 34 consistió en dar al gobierno la iniciativa en materia de gastos,

184

con prohibición, para el legislador, de aumentarlos e introducir otros nuevos sin la asquiescencia del gobierno y siempre que no altere el equilibrio del presupuesto. También incorporó a nuestra legislación fiscal el llamado "presupuesto de Competencia".

Cuando el profesor Kemmerer vino a Colombia por segunda vez propuso una serie de proyectos para reformar algunas leyes de aquí surgió la Ley 64 de 1931 que sustituyó a la 34 de 1923. Las leyes anteriores no dominaban todos los aspectos de la materia, ni prevenían las infracciones de que pudiera ser objeto, especialmente en la etapa de su expedición por el cuerpo legislativo. De ahí que durante su vigencia fuera indispensable dictar medidas de carácter transitorio, tanto en lo relacionado con el cálculo de las rentas, como para la liquidación del presupuesto y el control administrativo del mismo.

Dado el desarrollo económico del país era ya oportuno que el estatuto orgánico del presupuesto tuviera una orientación más avanzada, y que consultara no solo el aspecto simplemente fiscal, sino alguno más importante su trascendencia económica. Siguiendo las recomendaciones de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) se dictó el Decreto 852 de 1965 "Por el cual se estructura la Dirección Nacional del Presupuesto", como organismo técnico dependiente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para los efectos de preparación y ejecución del presupuesto, la vigilancia administrativa y económica de las actividades presupuestales de todas las dependencias nacionales, de acuerdo con las orientaciones que señale el presidente de la República.

En el proceso ininterrumpido de perfeccionamiento del estatuto orgánico se llega, finalmente al Decreto 294 de 1973, que es el actual Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional en vigencia. También han surgido nuevos decretos sobre la materia como es la Ley 7a. de 1981 sobre el régimen de contratación de empréstitos, y la Ley 14 de 1983 la cual tiende a fortalecer los fiscos municipales.

4.2; DEFINICION DE PRESUPUESTO.

El presupuesto es un acto administrativo, por el cual la Asamblea computa anticipadamente las rentas y los ingresos y autoriza los gastos públicos, para el ejercicio fiscal respectivo, conforme a los planes y programas de corto mediano y largo plazo. El presupuesto será presentado de manera que indique las funciones, los programas, las actividades y proyectos del gobierno departamental (2),

Esteban Jaramillo define el presupuesto como: " un acto de la autoridad soberana por el cual se computan anticipadamente los ingresos y se autorizan los gastos públicos para un período determinado" (3),

Jesús Eduardo Vega Rodríguez dice que; " El presupuesto es un acto administrativo y soberano, por el cual se calculan anticipadamente todas y cada una de las rentas e ingresos, se autorizan o apropian todos y cada uno de los gastos de funcionamiento e inversión de la respectiva entidad para un período de tiempo determinado (1 año).

(2) Código Fiscal de Bolívar, Artículo 159, pag. 59

(3) Esteban Jaramillo, Hacienda Pública, Pag 492

186

Teniendo en cuenta los planes y programas a cumplir en dicho ejercicio fiscal. Se expresa en términos financieros y debe obedecer a normas preestablecidas". (4).

4. PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS,

Los principios presupuestarios están enunciados en varios artículos constitucionales, en el Código de Régimen Político y Municipal, en el actual estatuto orgánico de presupuesto y en otros decretos. Los presentaremos a continuación en forma ordenada, toda vez que el presupuesto debe estar concebido bajo los siguientes principios.

a) Universalidad .

" El presupuesto de rentas y recursos de capital, tendrá como base el principio de universalidad. Por lo tanto los estimativos incluirán, sin excepción el reconocimiento total de las rentas provenientes de impuestos, bienes, servicios, o actividades de la Nación y todos los recursos de capital que la Nación espere recibir durante el año fiscal sin deducción alguna" (artículo 14, Decreto 294 de 1973).

" En la preparación del cómputo de las rentas se adoptará el principio de universalidad debiendo incluir en dicho cálculo todos los ingresos provenientes de bienes, servicios o actividades de las dependencias departamentales según su rendimiento bruto salvo que se trate de entidades descentralizadas cuyos productos se computarán conforme a lo previsto en el presente estatuto " (artículo 6 Decreto 2407 de 1981),

(1) Jesus Vega Rodriguez, Manual de Presupuesto Mpal. pag. 2

187

De las normas anteriores se puede concluir que no pueden percibirse ingresos que no deban estar contemplados en el presupuesto y por consiguiente no podrá hacerse ningún gasto que no esté incluido en las correspondientes apropiaciones.

b. Equilibrio Presupuestal,

" El presupuesto de gastos o Ley de Apropiaciones tendrá como base el presupuesto de Rentas y recursos de Capital y entre ambos se mantendrá el más estricto equilibrio" (artículo 4° Decreto 294 de 1973).

El artículo 211 de la Constitución Nacional, establece que ni el Congreso, ni el Gobierno, podrán proponer el aumento o inclusión de un nuevo gasto si se altera con ello el equilibrio entre el presupuesto de gastos y el de rentas. Esta norma se cumple por analogía a nivel municipal.

En las administraciones locales pequeñas y aún las medianas calculan primero las rentas sin mayores consideraciones o sea sin efectuar un estudio a fondo de cada una de ellas, sin analizar el sistema de recaudo o posibles fugas de recursos, sin entrar a pensar en las posibilidades de incrementarlos por medio del crédito o del aumento de tasas y tarifas, etc. Estas situaciones obligan a las administraciones a presentar el proyecto equilibrado y el resultado final es la continua presentación de déficits presupuestales y fiscales que atentan contra el buen nombre que debería tener toda entidad pública si

cancelara oportunamente todas sus obligaciones y cumpliera con los planes y programas presupuestados.

Por ello, todo presupuesto debe contemplar un estudio técnico que permita diagnosticar necesidades y problemas como también conocer todos y cada uno de los recursos, las prioridades de solución son sus diversas alternativas, la fijación de responsabilidades, funciones y actividades y en síntesis de claridad en los proyectos a acometer de tal forma que pueda existir cierta flexibilidad para hacer los ajustes o tomar medidas correctivas.

c). Unidad del Presupuesto.

El artículo 8° del Decreto 2407 de 1981 transcribe este principio así: " Habra unidad de presupuesto. Las rentas con destinación especial para programas de Desarrollo Económico y Social establecidos por la ley se aplicarán a dicho objeto, pero no serán materia de presupuesto ni de fondos separados, como tampoco a los cuales se les llevará cuentas especiales de contabilidad.

Este principio facilita a las corporaciones (Congreso, Asambleas, y Concejos) tener un conocimiento integral de los recursos con que cuentan las respectivas entidades de derecho público para un mejor control de tipo político.

109

d) Unidad de caja,

Este principio se desprende del anterior, El artículo 9° del Decreto 2407 de 1981 norma: " Unidad de caja. Habrá unidad de caja, Con el producto de las rentas e ingresos se formará un acervo común, sobre el cual se girará para atender el pago de los gastos autorizados en presupuesto. Para las rentas de destinación especial se abrirán cuentas especiales en la contabilidad, pero no serán objeto de presupuesto ni fondo separado.

Los fondos especiales provenientes de la Nación y de otras entidades de derecho público, cuando por norma legal deban ser manejados a través del presupuesto del departamento se incorporarán en este y se registrarán contablemente como fondos especiales oficiales y se abrirá cuenta bancaria especial con el fin de controlar su funcionamiento ya que no podrán tener otra destinación".

e) Exclusividad de Apropiación.

En el Decreto 2407 de 1981 artículo 10, se enuncia este principio así: " El monto que se autorice para cada artículo de gastos debe, aplicarse exclusivamente al objeto determinado en el texto del respectivo artículo y no podrá excederse, salvo que la cuantía se modifique por medio de créditos adicionales y por traslados hechos en forma autorizada en el presente estatuto",

También se ha entendido este principio en el sentido de que en el do

190

cumento de presupuesto se tenga en cuenta únicamente aspectos programáticos y financieros, toda vez que este "será instrumento para cumplir las metas y objetivos fijados en planes y programas de desarrollo económico y social y en los planes de inversiones públicas, y será presentado de manera que indique las funciones, programas y proyectos del gobierno nacional de acuerdo a las normas establecidas en el presente estatuto" (artículo 2, Decreto 294 de 1973)

f). Anualidad.

El año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. El ejercicio fiscal se prolongará hasta el 28 de febrero siguiente, con el objeto de consolidar registros contables y cerrar la cuenta general del presupuesto y del tesoro.

Es conveniente distinguir entre los términos anualidad, vigencia y ejercicio.

La anualidad coincide con el año calendario. La vigencia se refiere a la aplicación de las normas de tipo fiscal que ocurren sobre un asunto considerando el factor tiempo. La vigencia de los presupuestos municipales se considerará terminada el último día de diciembre del año a que se refiere, salvo en lo relativo a la legalización de cuentas por servicios ya causados y a la incorporación de entradas probables de rentas que por cualquier motivo se hubiera demorado, para lo cual se considerará prorrogada hasta el 31 de marzo siguiente, tanto en lo relativo a la recaudación de las rentas del año anterior como

101

al pago de los derechos causados a favor de acreedores y a cargo del Distrito. Después del 31 de marzo las entradas y los gastos correspondientes a los años pasados deberán imputarse al presupuesto vigente en los artículos destinados a las vigencias anteriores previo acuerdo del Concejo en lo relativo a gastos que se reconozcan,

Ejercicio es el período de tiempo durante el cual se recaudan las rentas e ingresos y se efectúan los pagos, situación que permite al final del ejercicio determinar los excedentes o déficits, sobre la situación patrimonial.

g) Programación.

El presupuesto será programado de manera que indique las funciones, programas y proyectos del gobierno. Los programas y subprogramas se presentarán debidamente explicados e integrados y en orden numérico. Los gastos dentro de cada sección se clasificarán por capítulos, programas y artículos. Los programas representan los diferentes grupos de actividades homogéneas que ejecutarán los organismos. Cuando los programas lo requieran podrán dividirse en subprogramas que representen actividades homogéneas más reducidas.

La técnica del presupuesto por programa se ve como una necesidad pues surge como un avance sobre las herramientas que permitirán eliminar las improvisaciones. Se basa en etapas de planeación de los gastos públicos que satisfacen las necesidades, racionaliza al máximo los escasos recursos y busca soluciones a problemas de la comunidad.

192

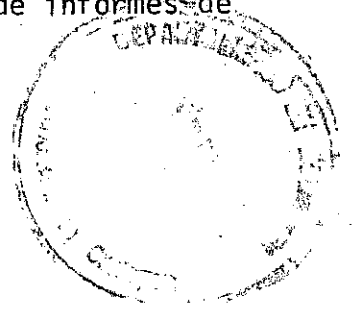
h) Especificidad,

Se refiere a que en el presupuesto deben figurar todos y cada uno de los rubros tanto de ingresos como gastos, de manera que se conozcan lo más realmente posible su programa y recursos,

En cumplimiento de este principio las apropiaciones asignadas por objeto del gasto se utilizarán para las finalidades que fueron previstas en el presupuesto y se podrán controlar política, administrativa y fiscalmente. También facilitará el estudio de cifras de ingresos y de gastos por parte de las corporaciones públicas.

i) Publicidad,

Indica este principio que tan pronto sea aprobado el presupuesto por la respectiva corporación, debe publicarse y darse a conocer tanto por los funcionarios que tienen que ver con el control, contabilización y ejecución como por el público en general. De esta forma se tendrá mayor conciencia en cuanto a las obras y actividades programadas como en lo referente a la evaluación y producción de informes de labores, de costos, etc,



4.4. BASES LEGALES,

Conforme a lo establecido en el artículo 8° del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación o sea el Decreto 294 de 1973, " las entidades territoriales de la República deberán seguir en la prepara

193

ción, presentación, trámite y manejo de los presupuestos, normas y principios análogos a los consignados en el presente estatuto conforme a la reglamentación que expida el Gobierno Nacional", por consiguiente esta norma es la que se debe aplicar por analogía a nivel municipal la respectiva administración.

Es lamentable que no existan las normas actualizadas a nivel municipal para todas las participaciones locales que faciliten su estudio y tabulación. Apenas en algunos Departamentos los respectivos códigos fiscales se refieren a los presupuestos municipales y no es raro que abiertamente incluyan artículos que son ilegales o inconvenientes para la buena marcha de la entidad.

Otra norma que es preciso conocer a fondo es la Ley 7a. de 1981, por la cual se establece el régimen de contratación de empréstitos internos para las entidades territoriales y sus organismos descentralizados y se dictan otras disposiciones.

Entre los artículos constitucionales que se refieren específicamente al desarrollo del presupuesto municipal tenemos:

ARTICULO 182. " Los departamentos tendrán independencia para la administración de asuntos seccionales con las limitaciones constitucionales y ejercerán sobre los municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios en los términos que las leyes señalen.

194
ARTICULO 190. " La vigencia de la gestión fiscal corresponde a las Contralorías Departamentales o Municipales",

ARTICULO 197. " Son atribuciones del Concejo votar conforme a la Ley las contribuciones y los gastos locales. Expedir el presupuesto con base en el presupuesto presentado por el Alcalde.

Además se recomienda para fines presupuestarios, la Ley 14 de 1983 por la cual se fortalecen los fiscos municipales territoriales y se dictan otras disposiciones,

4.5. COMPOSICION DEL PRESUPUESTO,

El presupuesto se compone de tres partes fundamentales:

a) Presupuesto de Rentas e Ingresos

b) Presupuesto de Gastos e Inversiones o denominado también de "Apropiaciones",

c) Disposiciones Generales,

4.5.1. PRESUPUESTO DE RENTAS E INGRESOS,

Incluye todo recurso que se compute en el presupuesto o sea que corresponde al listado de rubros o nombres de cada entrada que se calcule habrá de recaudarse en el año fiscal medida en pesos colombianos,

195

El presupuesto de Rentas e Ingresos se clasifica en dos grandes secciones: Ingresos Corrientes y Recursos de Capital. Los primeros se dividen en Tributarios y No Tributarios. Los Tributarios se dividen en impuestos directos e indirectos. Los No Tributarios comprenden las tasas, las multas, productos de bienes nacionales, utilidades en empréstitos oficiales y las llamadas rentas contractuales.

Los recursos de capital comprenden: los recursos del Balance del Tesoro y el cálculo de los recursos de crédito interno y externo, proveniente de empréstitos u operaciones de crédito a un plazo mayor de un año, autorizados por la Ley y debidamente contratados.

4.5.2. PRESUPUESTO DE GASTOS E INVERSIONES.

Debe reflejar las metas y objetivos señalados en el plan general de desarrollo económico y social y en los planes de inversiones públicas. Será elaborado de manera que indique las funciones, programas, actividades y proyectos del gobierno.

El presupuesto de gastos tendrá como base el de rentas e ingresos y se divide en gastos de funcionamientos y gastos de inversión. Los gastos dentro de cada sección se clasifican en capítulos, programas y artículos. Los capítulos dentro de cada división, representan distintas unidades de la organización de la respectiva dependencia. Los programas representan los diferentes grupos de actividades homogéneas más reducidas. Los artículos, en orden numérico y continuo dentro de cada sección, significan el objeto mismo del gasto, y cuando fueren ne

1916

cesario contendrán ordinales en el presupuesto de funcionamiento y proyectos específicos en el de inversión.

Cuando el Balance del Tesoro de la vigencia anterior a aquella en que se presenta el proyecto de presupuesto resultare un déficit fiscal, se incluirán forzosamente la partida necesaria para amortizarlo.

4.5.3. DISPOSICIONES GENERALES,

Como parte tercera del presupuesto se incluyen las llamadas " Disposiciones Generales", que solo rigen durante el año fiscal para el cual se expiden, y que buscan asegurar la debida y correcta ejecución del presupuesto. Mediante ellas no se pueden crear nuevos impuestos, ni modificar los existentes, ni conceder exenciones, ni ordenar nuevos gastos, ni autorizar la contratación de empréstitos. Esta clase de medidas debe consignarse en Acuerdos separados que una vez en vigencia si pueden ser incorporarse a los respectivos presupuestos.

4.6. EL CICLO PRESUPUESTAL,

Comprende el ciclo presupuestal cinco etapas y cada una de ellas cuenta con unos instrumentos apropiados para la obtención de mejores resultados. Se debe tener un conocimiento claro y preciso de los mismos para utilizarlos en la mejor forma.

4.6.1. ETAPA DE FORMULACION,

199

Es la etapa inicial del ciclo presupuestal y tiene como instrumento los siguientes:

- Normas generales
- Principios presupuestarios
- Planes de desarrollo municipal
- Clasificación de los ingresos y gastos
- Criterios de formulación
- Formularios e instructivos
- Cronograma de actividades

El resultado de la etapa de formulación es el "proyecto de presupuesto".

4.6.2. Etapa de presentación, discusión y aprobación.

Los instrumentos utilizados son:

- Cronograma de presentación y de aprobación
- Estructuras y responsabilidades,
- Requisitos de presentación
- Mecanismos de aprobación



También en esta etapa es preciso conocer las fechas y procedimientos respectivos, con el fin de cumplir y hacer cumplir las disposiciones que existan para estos trámites.

1918

El proyecto de presupuesto debe ser presentado por el Alcalde Municipal al Concejo el primer día de sus secciones ordinarias en el mes de noviembre. El proyecto puede ser aprobado, rechazado o modificado por el Concejo, pasando por dos debates reglamentarios. La aprobación se lleva a cabo mediante un acuerdo emanado del concejo municipal; estos acuerdos deben ser remitidos a la Gobernación del Departamento quien lo pasará al Tribunal Administrativo para que decida sobre su exequibilidad. Si es declarado exequible, deberá llevar la firma del Gobernador y del secretario de Gobierno. Luego el Alcalde expedirá un decreto declarando la vigencia del mismo.

El resultado de esta etapa es el Acuerdo de Presupuesto Municipal.

4.6.3. Etapa de Ejecución.

Se inicia la ejecución activa y pasiva del presupuesto el 1º de enero de acuerdo con las normas específicas al respecto. En esta etapa se requiere aplicar los siguientes instrumentos:

- Disposiciones generales y específicas
- Instrumentos de administración, estos van desde las disposiciones generales que figuren en el presupuesto hasta los manuales de funciones, las autorizaciones legales, ordenanzas, -etc.
- Requisitos y responsabilidades. Deben tener en cuenta la estructura de la organización de la institución y las normas específicas que hacen relación con la ejecución del presupuesto. Los funcionarios deben conocer el organigrama de la Administración Municipal, y todos

sean informados de los requisitos para el normal funcionamiento de la entidad y de las responsabilidades de cada uno de ellos.

- Cronograma de actividades. Permite efectuar un control de gestión, tomar decisiones oportunas, corregir errores, responsabilizar a los funcionarios, economizar recursos, etc.
- Formularios y Guías etc.

En esta etapa es oportuno tener en cuenta el título III, capítulo I, del Nuevo Código Penal que trata las diferentes formas de peculado como son:

- Peculado por apropiación
- Peculado por uso
- Peculado por aplicación oficial diferente
- Peculado culposo
- Peculado por extención ,

4.6.3. ETAPA DE CONTABILIDAD Y CONTROL.

Se refiere a la importancia que reviste dentro del ciclo presupuestario, todo lo referente a la imputación en los libros de ejecución presupuestal y de contabilidad oficial, que demuestran hechos cumplidos como la consecuencia de la acción administrativa emanada por normas contempladas como programas, planes, objetivos, funciones, etc. Los instrumentos utilizados en esta etapa son:

- Normas generales, que son las contempladas en leyes decretos, orde

anzas, resoluciones de contralorías y acuerdos,

Generalmente debe existir un manual contable y un manual presupuestario.

- Principios contables de auditoría. Existen principios universalmente aceptados de tipo contable y de auditoría, los cuales deben ser tenidos en cuenta por quienes ejercen esta labor.

- Procedimientos. Los manuales contables y presupuestarios deberán ser complementados con procedimientos y flujograma de papales, soportes o comprobantes con el fin de disponer oportuna y fácilmente de la información registrada en los libros. Es importante el manual de funciones a nivel de cargos, el cual si está bien elaborado facilitará y simplificará el trabajo, como también asignará responsabilidades.

Muchas fallas administrativas se deben al desconocimiento de funciones y a la falta de capacitación del personal a su servicio y a la inexistencia de los manuales de funciones.

- Nomenclatura y definición de cuentas. Los objetivos del manual contable y presupuestario son los de servir de guía a los funcionarios tanto de la administración como de la respectiva contraloría, para el análisis, clasificación, registro y resumen de las operaciones financieras y patrimoniales realizadas, como también para la evaluación de las actividades desarrolladas, todo ello con el fin de mediar y evaluar el grado de eficiencia en la utilización de los recursos, de tal manera que facilite la adopción de políticas y decisiones relacionadas con la programación de actividades futuras. La definición o significado de cada cuenta o rubro permite unificar conceptos evitando la ambigüedad, la cual podría acarrear graves perjuicios a la entidad.

- Control Contable y de Presupuesto. Su esencia es el cumplimiento del mandato del poder soberano expresado por el Concejo Municipal por medios de Acuerdos o por poder Legislativo contemplados en normas especiales y en la Ley de Presupuesto. Si se refiere al, propósito y finalidad del control presupuestal se tiene que considerar lo siguiente:

- a) Exactitud numérica contable
- b) Observancia de las disposiciones legales
- c) Conformidad y disponibilidad presupuestal
- d) Economía y efectividad en el gasto
- e) Ejecución, comparada con programación presupuestaria,



En lo referente al control contable y de tesorería de almacenes y de activos fijos o patrimoniales se considerarán los siguientes propósitos:

- a) Exactitud numérica contable,
- b) Cumplimiento de los principios y normas contables en cuanto a oportunidad, precisión, conservatismo, presentación personificación, rendición de cuentas, incorporación de datos, etc.
- c) Cumplimiento de las disposiciones de Contraloría en cuanto a las formas y contenido de soportes o comprobantes contables y sus procedimientos.
- d) Existencia de archivos, Kardex, tarjetas referentes a inventarios etc.
- e) Cumplimiento de normas internas y de auditoría sobre el manejo y

202

custodia de valores, por la tesorería,

El control fiscal se efectúa en tres etapas: Control Previo, Control Perceptivo y Control posterior,

La respectiva Contraloría, para poder cumplir con sus funciones en las etapas que se le han asignado efectúa:

a) Examen de cuentas. Tiene como objetivo primordiales, establecer si quienes deben rendir cuentas, han incluido la totalidad de las sumas de dinero, los documentos con poder liberatorio del pago de impuestos, de las especies y de los materiales y elementos cualquiera que sea su origen, Verificar si los cuentadantes han efectuado los pagos de su competencia y satisfecho las demás erogaciones de fondos y bienes relacionados en sus cuentas, a las personas o beneficiarios, en las cantidades, valores y en la forma en que debían efectuarlos; Constatar si comprobaron las operaciones con los documentos prescritos y si se cumplieron en su gestión a las disposiciones legales y fiscales vigentes.

b) juicios fiscales o juicios de cuentas, es el proceso que adelanta la contraloría con el objeto de definir y determinar la responsabilidad de los empleados de manejo, cuyas cuentas hayan sido materia de observaciones de fondo, Al final de estos juicios resultan unas providencias que son de tres clases:

1. Fallo sin responsabilidad fiscal
2. Fallo con responsabilidad fiscal



203

3. Reapertura del juicio,

Estos fallos se comunican o notifican y contra ellos caben los recursos de reposición y de apelación. Al final de este proceso existen Títulos Ejecutivos, del fallo, que ponen final al juicio fiscal., seguido contra la persona o personas responsables del manejo y sus garantes.

c) Finiquitos. Son documentos por medio de los cuales la Contraloría declara a paz y salvo con el municipio, a quienes hayan ejercido manejo y obtenido el fenecimiento de sus cuentas o fallos sin responsabilidad fiscal y no aparecen vinculados en procesos penales por delitos contra Administración Pública.

d) Visitas fiscales. Es un conjunto de diligencias de carácter fiscal y contables realizadas a las dependencias u oficinas de manejo, tendientes a comprobar la existencia inversión, y correcto manejo de fondos, valores y bienes puestos a su cuidado y a la actuación de las personas encargadas de la gestión fiscal.

e) Investigación fiscal. Es la diligencia encaminada a establecer hechos detectables durante la visita fiscal denunciados como irregulares.

f) Análisis de saldo. Se refiere a la verificación y comprobación de los saldos de caja, bancos, presupuestos, acuerdos de gastos, etc. Es

ta actividad es considerada como un instrumento de contabilidad y control.

204

4.6.5. ETAPA DE EVALUACION,

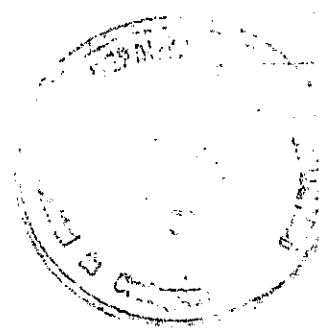
No se cumple a nivel municipal, En esta etapa se debe utilizar las estadísticas, los informes y análisis financieros, contable y presupuestal. De aquí se toman los indicadores que permiten establecer muchas comparaciones, tomar acciones correctivas, tener puntos de referencias, analizar procedimientos utilizados, hacer el seguimiento de actividades encaminadas a modernizar la Administración Pública. La evaluación permite programar fácilmente el presupuesto de la próxima vigencia.

4.7. EJECUCION DEL PRESUPUESTO EN EL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA,

CUADRO N° 36

PRESUPUESTOS EJECUTADOS EN EL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA DESDE 1975
A 1984

AÑOS	INGRESOS	GASTOS	DIFERENCIA
1975	2,533,534	2,166,307	367,227
1976	2,814,601	3,085,007	-270,406
1977	2,649,512	3,883,346	-1,233,834
1978	3,227,685	3,962,320	-734,635
1979	4,743,125	4,845,092	-101,967
1980	6,204,598	6,935,315	-730,717
1981	11,184,064	6,776,823	4,407,241
1982	12,626,354	12,612,604	13,750
1983	25,743,385	24,623,222	1,120,163
1984	29,790,939	24,031,999	5,758,940



Fuente: Contraloría Municipal de María la Baja.

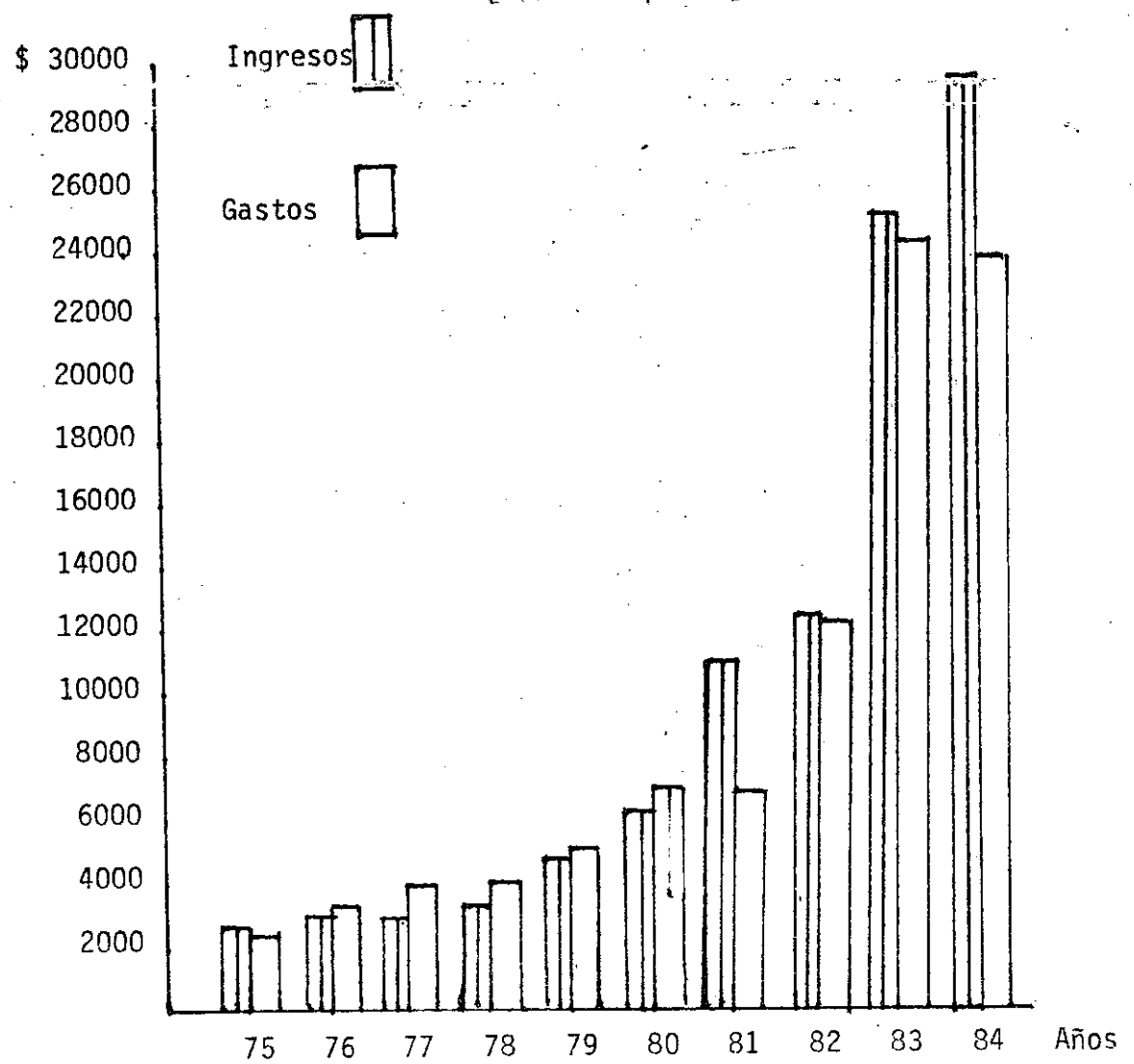
205

Haciendo un análisis del cuadro anterior, se nota un superavit de \$367.227 en 1975, luego imperan los déficits hasta el año 1980. Este cambio de déficit al inicio del período y superavit al final del mismo se debe a los altos ingresos recibidos en estos últimos años originados en gran parte por las participaciones en los impuestos a las ventas que fueron las que más se incrementaron dando como resultado ingresos superiores a los presupuestados. Claro está que cuando se presenta una situación en la cual se prevee un superavit se puede hacer una adición al presupuesto.

GRAFICA N° 14

INGRESOS Y GASTOS EJECUTADOS

(miles de pesos)



2002

CUADRO No.37

4.8. DIFERENCIA ENTRE LOS INGRESOS PRESUPUESTADOS E INGRESOS EJECUTADOS, GASTOS PRESUPUESTADOS Y GASTOS EJECUTADOS A PARTIR DE 1975 a 1984

AÑOS	Ingresos Pre-supuestados	Ingresos Ejecutados	Diferencia Absoluta	Gastos Pre-supuestados	Gastos Ejecutados	Diferencia absoluta
1975	2.259.505	2.533.534	274.029	2.259.505	2.166.307	93.198
1976	3.329.923	2.814.601	515.322	3.329.923	3.085.007	244.916
1977	4.072.942	2.649.512	1.423.430	4.072.942	3.883.346	189.596
1978	3.962.320	3.227.685	734.635	3.962.320	3.962.320*	-----
1979	4.845.092	4.743.125	101.967	4.845.092	4.845.092*	-----
1980	6.893.015	6.204.598	688.417	6.893.015	6.935.315*	-----
1981	7.583.168	11.184.064	3.600.896	7.583.168	6.776.823	806.345
1982	12.612.604	12.626.354	13.750	12.612.604	12.612.604*	-----
1983	15.621.916	25.743.385	10.121.469	15.621.916	24.623.222	9.001.206
1984	24.860.201	29.790.939	4.930.738	24.860.201	24.031.999	828.202

FUENTE : Contraloría Municipal de M/baja.

* Corresponden a gastos Presupuestados

En la gráfica N°14 se observan los gastos e ingresos ejecutados . La diferencia de altura en las barras de un mismo año, indican los déficit o superávits en los distintos años del período. También se aprecia la tendencia al crecimiento continuo tanto de los ingresos como de los gastos.

Analizando el cuadro N°37, se observa como los ingresos presupuestados fueron sobre estimado hasta el año 1980 pero en una pequeña porción que puede ser aceptable exceptuando el año 1977 donde los ingresos recaudados tuvieron una gran baja aún con respecto al año anterior. En los años 1981, 1983 y 1984 estuvieron sobreestimados los ingresos presupuestados siendo la diferencia más notoria la de 1983 que alcanza un alto porcentaje debido a los altos incrementos en los ingresos de otros tesoros principalmente de las participaciones de los impuestos a las ventas que se incrementaron mucho en esos años. Es de anotar que en los datos de ingresos presupuestados no aparecen las adiciones hechas al presupuesto en estos últimos años, lo que disminuirá la diferencia absoluta que aparece en el cuadro. También cabe decir que en cálculo de las rentas e ingresos del municipio no se utilizan todas las técnicas apropiadas dejando por fuera muchos factores que influyen en su cálculo.

Observando ahora los gastos se puede decir que los gastos presupuestados solo fueron subestimados en el año 1983. En los demás años sucede el fenómeno contrario dandose una sobre estimación pero en pequeñas proporciones lo que demuestra que en la ejecución del presu-

208

to de gasto hay más certeza debido a que las apropiaciones obedecen a leyes y Decretos establecidos en el presupuesto. No sucede igual con los ingresos cuyo cálculo tiene un margen de inseguridad mayor debido a lo aleatorio de su recaudo y que entre la época en que se prepara el presupuesto y aquella en el cual se ejecuta, pueden presentarse factores políticos, sociales y económicos que alteran fundamentalmente los estimativos iniciales,

En los años 1978, 1979, 1980 y 1982, no fué posible obtener el dato de los gastos ejecutados por deterioro en los cuadros resúmenes mensuales de egresos destruidos por el comejen, además de la desorganización en los archivos de la contraloría. Tampoco fué posible con seguirlos en la Tesorería ya que en esta solo aparecen los de 1983 y 1984; los anteriores fueron utilizados en una investigación penal donde se usó la información de 1982 hacia atrás y aún no se han de vuelta.

4.9. PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS 1985 - 1990

Haremos la proyección de los ingresos totales para el período 1985 - 1990 utilizando el método de los mínimos cuadrados y recta de regresión lineal en base a los datos del período estudiado. En la proyección no se tienen en cuenta los planes y programas previstos para un futuro inmediato, ni mucho menos un Plan Integral de desarrollo social y económico para el municipio de María la Baja porque no existe. Recalcamos entonces que la proyección obedece al comportamiento histórico de los ingresos totales. No haremos la proyección de los gas

209

tos porque estos dependen de los ingresos, de los planes y programas y de los criterios de distribución de los ingresos.

CUADRO N° 38

PROYECCION DE LOS INGRESOS TOTALES

AÑOS	X	Y	XY	X ²
1975	-5	2,533,534	-12,667,670	25
1976	-4	2,814,601	-11,258,404	16
1977	-3	2,649,512	- 7,948,536	9
1978	-2	3,227,685	- 6,455,370	4
1979	-1	4,743,125	- 4,743,125	1
1980	1	6,204,598	6,204,598	1
1981	2	11,184,064	22,638,128	4
1982	3	12,626,354	37,879,062	9
1983	4	25,743,385	102,973,540	16
1984	5	29,790,939	148,954,695	25
TOTAL	0	101,517,797	275,306,918	110

$y = a + bx$ la ecuación

$\sum x = 0$

$\sum y = 101,517,797$

$\sum xy = 275,306,918$

$\sum x^2 = 110$

n = 10 años

Entonces

$\sum y = na + b\sum x$ 2a ecuación

$101,517,797 = 10a + b \cdot 0$

$a = \frac{101,517,797}{10} = 10,151,779,7$



Q10

$$\text{luego } \sum xy = a \sum x + b \sum x^2 \quad \text{3a. ecuación}$$

$$275.306.918 = a.0 + 110.b$$

$$b = \frac{275.306.918}{110} = 2.502.790,16$$

Reemplazando a y b en la primera ecuación tenemos:

$$Y = 10.151.779,7 + 2.502.790,16 (x)$$

Si a la x le damos el valor de 6 indicamos el año 1985, si le damos el valor de 7 estamos indicando el año 1976 y así sucesivamente, Entonces hallamos los ingresos que se obtendrían desde 1985 hasta 1990,

$$Y_{85} = 10.151.779,7 + 2.502.790,16 (6) = 25.168.520,66$$

$$Y_{86} = 10.151.779,7 + 2.502.790,16 (7) = 27.671.310,82$$

$$Y_{87} = 10.151.779,7 + 2.502.790,16 (8) = 30.174.100,98$$

$$Y_{88} = 10.151.779,7 + 2.502.790,16 (9) = 32.676.891,14$$

$$Y_{89} = 10.151.779,7 + 2.502.790,16 (10) = 35.179.681,3$$

$$Y_{90} = 10.151.779,7 + 2.502.790,16 (11) = 37.682.471,46$$

Analizando los resultados obtenidos, se aprecia que la proyección de los ingresos para el año 1987 es de 30,17 millones de pesos poco algo por encima de los ingresos recaudados en 1984 que fueron de 29,79 millones de pesos. Esto demuestra que las proyecciones en base a los datos históricos es una buena base para el cálculo de los ingresos, pero hay que complementarlo con la proyección de los ingresos en el año en el cual se prepara el presupuesto teniendo en cuenta los 6 o 7 primeros meses. También se debe considerar el crecimiento vegetativo de la población, las perspectivas económicas y financieras, así como

otras variables que pueden influir en su cálculo, De esta manera se pueden calcular con mayor grado de confianza los ingresos del presupuesto .

Las apropiaciones se hacen en base a las rentas, a su criterio de distribución y a los planes y programas incorporados al presupuesto,

4.10. CRITICAS AL PRESUPUESTO DE MARIA LA BAJA

Durante el período estudiado, la conformación del presupuesto ha sido la misma en cuanto a los rubros que contiene tanto en los ingresos como en los gastos. Pero, ha variado en su presentación el presupuesto de gastos ya que anteriormente en cada departamento se presentaban sus funciones, el personal disponible por especialidades y asignaciones, y la distribución de los gastos.

En la actualidad el presupuesto de gastos solo contiene la distribución de los gastos en los distintos departamentos. Después vienen las disposiciones generales. Luego se anexa al presupuesto un acuerdo por medio del cual se establecen las tarifas de industria y comercio. También aparece como anexo un acuerdo por medio del cual se determinan los cargos, se fijan las asignaciones civiles del personal al servicio de la Administración Municipal de María la Baja y se dictan otras disposiciones.

En el presupuesto de ingresos no aparecen los recursos de capital que comprenden los recursos del Balance del Tesoro y los recursos del

212

crédito interno y externo. Los recursos del balance del tesoro está formado por el superavit fiscal de la vigencia anterior a la del presupuesto que se espere liquidar de acuerdo con el informe del Contralor. Este informe fiscal no se da por parte de la Contraloría de ahí el desconocimiento del resultado de la ejecución del presupuesto.

La no utilización de los recursos de crédito como fuente de ingresos impide la celebración de obras de mayor envergadura que las podría financiar el Municipio.

No aparece en el presupuesto la cuenta especial para cubrir el déficit fiscal de la vigencia anterior en ningún año del período. Se observa en el Departamento de Hacienda una cuenta titulada " Deuda Pública" que se utiliza para cubrir gastos de vigencias expiradas, pero no corresponde al pago del servicio de Deuda Pública ya que esta no se utiliza como fuente de recursos como se anotó anteriormente.

En cuanto al cálculo de las rentas no se utilizan las técnicas adecuadas . Se hace en base al comportamiento de los ingresos en los 12 meses anteriores al mes de preparación del presupuesto. No se consideran los factores económicos que pueden influir en el monto del recaudo. No se tienen inscritos y registrados todos los establecimientos y predios que deben pagar impuestos con lo cual se subestiman los ingresos y se facilitan las evasiones.

Las apropiaciones se hacen para cubrir los gastos generales, servicios personales y transferencias en los distintos departamentos en

213

base al personal de que disponen cada uno de ellos y al criterio de distribución de los ingresos. Pero no obedecen al cumplimiento de planes y programas preestablecidos,

Las apropiaciones para gastos de inversión obedecen a destinaciones especiales de algunos ingresos. No se hace una clasificación de las obras de acuerdo a sus prioridades y alcance. Ni aparece en el presupuesto disposición alguna que determine asignación para una obra especial.

CONCLUSIONES



214

María la Baja es una de las poblaciones más antiguas del Departamento de Bolívar pero su desarrollo ha sido lento a pesar de ser una región apta para la agricultura y ganadería además de haber recibido la influencia de ciertos programas de orden nacional, aún padece muchas necesidades,

María la Baja fué creado como municipio en el año 1936, su superficie es de 504 km², su población se estima en 31,628 habitantes en 1984 y el número de corregimientos y veredas que posee pasa de 24,

La estructura de la población muestra un 50,27% de hombres y un 49,73% de mujeres, el 62,47% son jóvenes menores de 20 años lo que demuestra que hay una gran población dependiente. El ritmo de crecimiento de la población es de 2,96%.

La población económicamente activa corresponde a un 65,34% de la población total, siendo el 63% de ésta menores de 30 años. La población ocupada corresponde al 51,50% de la P.E.A, o sea, un 33,71 de la población total. La población no económicamente activa representa el 37,37% de la población de 10 años y más.

En lo referente a la educación el municipio posee 37 escuelas, un colegio de bachillerato y uno técnico agropecuario, un personal docente superior a las 180 personas que atienden a más de 6500 alumnos. La pobla

ción en edad escolar es de 19,433 personas, o sea, un 82,32% de la población total, de esta el 47.24% son alfabetas y un 52.72% no sabe leer ni escribir.

María la Baja es un municipio eminentemente agrícola y este sector absorbe la mayoría de los trabajadores. El sector Industrial es casi nulo a excepción de la industria artesanal y algunas trilladoras de arroz. El sector Comercio y Servicio tiene una mayor incidencia en el contexto económico del municipio pero carece de infraestructura necesaria para el desarrollo de sus operaciones comerciales. Solo existe una entidad financiera la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero. El 95% del municipio posee energía eléctrica, pero el 70% carece de acueducto y alcantarillado. Solo existe un teléfono.

El impuesto predial tuvo un comportamiento muy irregular en el periodo estudiado. Su participación de los ingresos totales fué de 4,91% que es muy baja dada la importancia de este impuesto. También existen problemas en su recaudación por parte de la Tesorería ya que no se tienen registrados todos los predios ni se hacen los reavaluos respectivos lo cual no permite la obtención de mayores ingresos favoreciendo la evasión.,

El impuesto de industria y comercio muestra una tendencia al crecimiento con una participación del 3,95%. Su recaudo es bajo a que el sector comercial no es muy importante en el municipio y el industrial es casi irrisorio.

216

El deguello de ganado mayor y menor constituye una fuente importante dentro de los ingresos tributarios. Su tendencia fué la de crecer en el periodo con una participación promedio en relación a los ingresos totales de 4,21%. Los demás ingresos tributarios son muy bajos y su participación promedio en el periodo solo alcanzó un 1,13%.

Los ingresos tributarios al igual que los no tributarios mostraron en el periodo de estudio una tendencia al crecimiento con participaciones promedios de 13,98% respectivamente. Pero, en términos constantes no presentaron crecimiento real en ningún año del periodo. Esto muestra la influencia del proceso inflacionario que redundó en la pérdida del poder adquisitivo de los ingresos municipales. También influyen en este decrecimiento real los problemas existentes en la recaudación de los impuestos.

Los impuestos se cobran en base a un acuerdo municipal que se expide anualmente por medio del cual se establecen las tarifas de industria y comercio y las tasas municipales.

Los ingresos de otros tesoros, en especial las participaciones en los impuestos a las ventas, constituyen la principal fuente de financiamiento del presupuesto de gastos del municipio de Maria la Baja. Los ingresos obtenidos por este rubro fueron los que más se incrementaron en el periodo estudiado y su participación promedio fué de 58,69%. La del grupo Ingresos de otros tesoros fué de 65,16%.

Los ingresos compensados tuvieron un comportamiento variado y su parti

participación solo alcanzó el 3,64% en el período.

Los ingresos de vigencias anteriores solo decrecieron en el año 1976 después su tendencia fué la de crecer rápidamente. Su participación fué de 12,19% siendo el tercer grupo en importancia dentro de los ingresos totales.

En el período estudiado no se utilizaron recursos de capital,

El cálculo de los ingresos del municipio se efectúa considerando el comportamiento de los ingresos de los últimos 12 meses anteriores al mes en que se prepara el presupuesto. No se hace un análisis histórico del comportamiento de los ingresos en los últimos años, ni se tienen en cuenta los factores económicos y financieros y otras variables que pueden influir en su cálculo.

No se ha puesto en vigencia en el municipio la Ley 14 del 6 de julio de 1983 la cual tiene como objetivo fortalecer los fiscos municipales.

Los gastos de funcionamiento participaron con un 53,19% en los gastos totales. Los gastos de inversión lo hicieron en un 46,81% promedios que son aceptables, pero la forma desorganizada e incoherente como estos se han realizado han hecho imposible un mayor progreso en la región.

Los departamentos que tienen mayores gastos son; el de Obras Públicas

218
y el de Gobierno que es el que posee mayor nómina de empleados,

Entre las necesidades más apremiantes del municipio tenemos: la salud, acueducto, alcantarillado, arreglos de vías, vivienda, empleo, educación, comunicación- etc.

El sector agropecuario ocupa el primer lugar en el municipio, luego sigue el comercial y servicio y en último lugar el industrial. Esta es la causa principal por la cual los ingresos por industria y comercio son bajos, además la producción agropecuaria está exenta de impuestos.

El municipio de María la Baja no tiene un plan de desarrollo económico y social, por lo tanto, en el presupuesto no se hacen las apropiaciones obedeciendo a determinados planes y programas específicos. Si no a criterios de distribución de los ingresos,

Con el presupuesto se atienden necesidades de educación, de higiene y asistencia social y algunas obras públicas de poca envergadura lo que contribuye muy poco al desarrollo de la región.

El presupuesto no es confeccionado técnicamente ya que en su cálculo no se utilizan todas las normas y procedimientos recomendados por el Código Fiscal de Bolívar, además las apropiaciones no responden a las necesidades prioritarias de la comunidad,

La fiscalización de la ejecución del presupuesto presenta una serie de fallas, no se realiza a plenitud los controles requeridos, ni se utilizan todos los instrumentos recomendados para el buen resultado de esta etapa. El control de gestión o de resultado no se efectúa, de ahí, la ausencia de los balances definitivos y el desconocimiento de los resultados de la ejecución del presupuesto, además existe desorganización en los archivos,

Lo anterior sumado al desconocimiento de algunas funciones y normas por parte de los funcionarios y la inexistencia de los manuales contables, presupuestarios y de funciones hacen ineficaz a la administración pública en la ejecución del presupuesto.

No existe coherencia entre los objetivos de los planes de desarrollo Departamental, en relación a los planes y programas municipales, Esto conlleva a que se haga mal uso de los recursos presupuestales, frenando el avance y desarrollo municipal.

No hay programación presupuestal por cuanto no se dan las etapas de la planeación: Diagnóstico, Objetivos, Ostrategias, Programas y Fijación de procedimientos; para que los funcionarios públicos puedan diseñar las políticas a seguir .



220



RECOMENDACIONES

1. Desarrollar un programa de vías de comunicación que facilite el tráfico entre la cabecera municipal, los corregimientos y veredas del municipio en aras de mejorar el comercio.

2. Crear más centros escolares sobretodo en las veredas y apoyar los programas educativos del Gobierno nacional, con el objeto de disminuir la tasa de analfabetismo,

3. Buscar la forma de mejorar los servicios de salud mediante la construcción de un Hospital regional, dotado de equipos y personal médico y paramédico necesarios y con capacidad suficiente para atender las necesidades fundamentales de la salud en el municipio.

4. Los servicios de acueducto y alcantarillado guardan estrecha relación con las condiciones de salud de la comunidad por lo que consideramos prioritario la ampliación de las redes existentes y la instalación de una planta de tratamiento de aguas negras,

5. Fomentar e impulsar la creación de pequeñas empresas agroindustriales basadas en los productos agrícolas de la región, lo cual con

221

lleva a la generación de más empleo,

6. Es necesaria la realización y adopción de un Plan Integral de Desarrollo Económico y Social, que contemple las soluciones a las necesidades prioritarias de la población de acuerdo a su jerarquía, mediante planes y programas a corto, mediano y largo plazo que se puedan ejecutar con asignaciones anuales en el presupuesto de rentas y gastos.

7. El presupuesto debe confeccionarse obedeciendo a las normas procedimientos y técnicas establecidas para el cálculo de las rentas e ingresos, y las apropiaciones deben obedecer a los planes y programas de un Plan Integral de Desarrollo.

8. Es necesario registrar todos los predios existentes en el municipio y actualizar su avalúo catastral con el fin de incrementar los ingresos por concepto de este rubro. Para ello debe adoptarse lo establecido en la Ley 14 de 1984 la cual es muy amplia al respecto. También deben utilizarse mecanismos que permitan recuperar la cartera morosa.

9. Debe realizarse un censo de Industria y Comercio para conocer el número de establecimientos y sus categorías y así poder determinar y aplicar una tarifa justa, esto permite mayor control y evita la evasión.

10. Debe capacitarse a los funcionarios a fin de lograr una mejor aptitud y eficiencia en el manejo y ejercicio de las funciones encomendadas

922

para la administración municipal,

11. Evitar en lo posible todo gasto superfluo en el presupuesto buscando por todos los medios una mayor austeridad sobre todo si esa erogación no conlleva un beneficio a la comunidad.

12. Deben adoptarse políticas y mecanismos que permitan incrementar la participación de los ingresos tributarios en los ingresos totales del municipio de María la Baja y que haga más eficiente y oportuna la recaudación de los impuestos.

13. Utilizar los recursos de capital que son una fuente importante de financiamiento para atender los planes de inversión, que son los que más contribuyen al desarrollo de la región,

14. Destinar para los gastos de funcionamiento las apropiaciones mínimas requeridas para el normal desarrollo de la administración municipal. Y para gastos de inversión hacer las apropiaciones de acuerdo a los planes y programas a desarrollar el año siguiente al de la preparación del presupuesto,

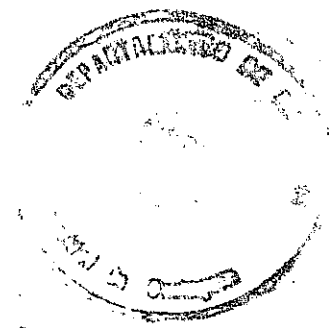
15. Debe reestructurarse la Administración Municipal colocando en cada dependencia personal idóneo y capacitado de acuerdo a las funciones a desempeñar a fin de lograr mayor eficiencia y organización,

16. Es necesario que se cumplan las etapas de fiscalización de la eje

cución del presupuesto por parte de la Contraloría, se rindan los informes finales de la ejecución, se hagan evaluaciones y se organicen los archivos.

17. Deben ajustarse los programas y planes de inversión del municipio al plan de desarrollo Departamental, buscando con ello que haya mayor coherencia y evitando así el despilfarro de los recursos presupuestarios.

18. Debido a la inexistencia de un plan de desarrollo municipal debe hacerse énfasis en la programación presupuestal que se basa en las etapas de la planeación de los gastos públicos que satisfacen las necesidades, racionaliza al máximo los escasos recursos y busca soluciones a problemas de la comunidad.



224

BIBLIOGRAFIA

BADEL, Dimas. "Diccionario Histórico Geográfico de Bolívar".

BANCO DE LA REPUBLICA. "Revista del Banco de la República",
N°887. Bogotá, Enero de 1985.

BULA, Carlos y VILLALBA, Eduardo, " Diagnóstico Veredal de
María la Baja". Tesis de Economía N°213, Universidad
de Cartagena. Cartagena. 1983.

CAMACHO RUEDA, Aurelio. " Hacienda Pública", 2a, ed, Publica
ciones de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá
1972.

CAMARGO CIADORO, Ernesto, " Prpyecto de Acuerdo por el cual
se dictan disposiciones sobre el Impuesto de Industria y
Comercio" ESAP publicaciones. Bogotá. 1983.

CASTRO, Jaime. " Cartilla del Concejal", 5a. ed, Editorial
Oveja Negra. Bogotá, 1984,

225

CODIGO FISCAL DE BOLIVAR, 1a, ed' Cartagena, 1985,

CRITERIO ECONOMICO. N°42, Publicación oficial de la
Sociedad Colombiana de Economistas Bogotá, 1984

CRUZ SANTOS, Abel, "Finanzas Públicas", 1a, ed, Ediciones
Lerner. Bogotá. 1968,

DANE. " XV Censo nacional de Población y Vivienda". Bogotá,
1973.

DANE. " Indices de Precios al Consumidor", N°40 , Bogotá,
Enero de 1985,

DIARIO OFICIAL. " Ley 14 de Julio 6 de 1983". Bogotá 1983,

ENCICLOPEDIA PRACTICA DE ECONOMIA, Fasciculos 33, 34 y 35, Edicio
nes Orbis S.A, Barcelona, España, 1984,

FERNANDEZ, Carmen y SAYAS, Olga, " Evaluación de las Finanzas
Públicas de Cartagena", Tesis N° 324, Economía,
Universidad de Cartagena, Cartagena 1984,

JARAMILLO, Esteban, "Tratado de Ciencias de la Hacienda Pública",
&a ed. Editorial Temis, Bogotá, 1974,

VEGA RODRIGUEZ, Eduardo. "Manual de Presupuesto Municipal ESAP
Publicaciones. Bogotá. 1983,

226

DEPARTAMENTO DE BOLIVAR
MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA

ACUERDO N° 001

Diciembre 20 de 1983

EL CONCEJO MUNICIPAL DE MARIA LA BAJA (Bol), en uso de sus facultades legales y en especial las que le confieren el artículo 169 de la Ley 4a. de 1913,

ACUERDA :

Artículo Primero.- Para la vigencia fiscal comprendida entre el primero de Enero al 31 de Diciembre de 1984, calcúlese en la suma de VEINTICUATRO MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA MIL DOSCIENTOS UN PESOS (\$24.860.201) las entradas del Municipio de Maria la Baja, según el detalle siguiente:

	PRIMERA PARTE	
	INGRESOS ORDINARIOS	\$ 3.247,601
A.- INGRESOS TRIBUTARIOS		2,545,601
1.-Almacenes y tiendas	\$ 431,200	
2.-Cabarets	81,000	
3.-Deguello de ganado mayor	413,000	
4.-Deguello de ganado menor	95,000	
5.-Bares y Cantinas	85,000	
6.-Inscripción y placas de bicicletas	12,000	
7.-Catastro ordinario	600,000	



223

8.- Catastro adicional	\$ 600,000
9.- Espectáculos públicos	7,000
10.- Construcciones y alineaciones	12,000
11.- Refresquerias	6,000
12.- Bailes	6,000
13.- Farmacias	48,000
14.- Almotacén	6,000
15.- Inscripciones anuales	48,000
16.- Hoteles	2,400
17.- Panaderias	6,000
18.- Billares	18,000
19.- Mueblerias	9,000
20.- Abono de ventas	40,000
21.- Juegos permitidos	2,000
22.- Rodamientos	1

B.- INGRESOS NO TRIBUTARIOS 702,000

23.- Matadero y mercado	240,000
24.- Multas	90,000
25.- Fianzas	24,000
26.- Cementerio	48,000
27.- Aprovechamiento	300,000

OTROS INGRESOS

C.- INGRESOS DE OTROS TESOROS 13,072,000

28.- Participaciones de Impoventas	13,000,000
29.- Participaciones de Impoventas	12,000
30.- Participaciones Departamentales	60,000

228

D.- INGRESOS COMPENSADOS 920,000

31.- 5% Sueldo empl. Caja Prev. Social 615,600

32.- 50% Cuota afiliación Caja Prev. S. 150,000

33.- 5% Sueldo Alcalde Caja Prev. Soc. Departamental 15,000

34.- 10% Catastro Ord. para la Nación 60,000

35.- Impuesto de seguridad y vigilancia 80,000

E.- INGRESOS DE VIGENCIAS ANTERIORES 7620,000

36.- Participaciones Imponentes 4,300,000

37.- Catastro ordinario 1,600,000

38.- 2x 1000 adicional 1,600,000

39.- Participaciones departamentales 30,000

40.- Industria y Comercio 90,000

TOTAL PRESUPUESTO DE INGRESOS 24,860,201

Artículo Segundo.- Aprópiase para atender los gastos del Municipio de María la Baja para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 1984, con base en las rentas del Tesoro Municipal, determinado en el artículo anterior, la cantidad de VEINTICUATRO MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA MIL DOSCIENTOS UN PESOS (\$24,860,201) distribuidos en gastos de funcionamiento e inversión de la forma siguiente:

A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO

Capítulo 1 Rama legislativa 392,800

Capítulo 2 Control fiscal 895,000



209

Capítulo 3 Departamento de Gobierno	6,006,600	
Capítulo 4 Departamento de Hacienda	1,859,120	
Capítulo 5 Departamento de Justicia	430,000	
Capítulo 6 Departamento de Educación	4,592,000	
Capítulo 7 Dpto de Higiene y Asistencia Social.	4,601,508	
TOTAL GASTOS DE FUNCIONAMIENTO		\$ 18,777,300

B.- PRESUPUESTO DE INVERSIONES

Capítulo 8 Departamento de Obras Públicas.	5,644,427	
Programa 10 Vivienda Obrera y Campesina	158,820	
Programa 11 Campaña Forestal	297,654	
TOTAL GASTOS DE INVERSIONES		6,082,901
Total presupuesto de gastos		\$ 24,860,201

=====



INGRESOS RECAUDADOS EN MARIA LA BAJA
DESDE 1975 HASTA 1984

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
INDUSTRIA Y COMERCIO	91.865	98.610	163.698	125.838	256.214	230.399	395.895	538.800	676.151	821.298
PUESTO FREDIAL	252.561	168.939	143.270	344.624	217.144	225.344	250.125	300.000	520.788	669.152
GUELLO DE GANADO										
AYOR Y MENOR	119.482	116.673	116.958	161.172	257.753	312.322	436.430	420.000	885.196	1.083.794
REGOS PERMITIDOS Y OTROS										
INGRESOS TRIBUTARIOS	13.105	16.324	31.391	18.022	59.245	137.240	73.765	87.000	131.139	919.642
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	105.883	89.234	109.473	146.756	209.948	183.332	226.766	386.500	322.642	389.600
INGRESOS DE OTROS TESOROS	1.540.343	1.970.010	1.546.659	1.873.591	3.224.480	4.461.055	7.548.568	7.980.403	17.534.491	19.589.336
INGRESOS COMPENSADOS	134.604	113.566	120.827	44.247	78.575	198.406	497.384	378.673	1.126.751	1.353.681
INGRESOS DE VIGENCIA										
TOTAL	275.691	241.245	417.236	516.435	439.766	456.500	1.755.131	2.534.978	4.546.227	4.967.436
TOTAL INGRESOS	2.533.534	2.814.601	2.649.512	3.227.685	4.743.125	6.204.598	11.184.064	12.626.354	25.743.385	29.790.939

ente: Contraloria Municipal de Maria la Baja.

INGRESOS EJECUTADOS

DEPARTAMENTOS	1975	1976	1977	1973"	1979"	1980"	1981	1982"	1983	1984
CONCEJO	45.776	36.800	89.200	53.300	57.200	105.800	83.800	148.040	152.911	264.380
CONTRALORIA	89.600	90.000	157.332	153.900	148.800	178.560	171.538	284.185	388.455	686.850
DEPTO GOBIERNO	473.883	510.501	1.118.926	1.117.480	1.039.200	1.842.040	1.489.088	2.645.348	5.190.309	4.969.914
DEPTO HACIENDA	194.068	208.204	330.050	326.999	416.008	504.780	925.706	841.152	1.837.268	1.390.634
DEPTO JUSTICIA	87.216	51.900	107.544	99.120	97.200	100.000	131.000	345.100	561.863	398.955
DEPTO EDUCACION	28.800	34.080	312.007	460.800	469.200	593.700	622.047	1.174.360	2.263.073	1.747.368
DEPTO HIGIENE	90.396	391.110	203.864	277.411	377.398	485.828	906.688	1.145.602	1.819.095	2.509.137
GTO FUNCIONAMIENTO	1.009.745	1.322.595	2.318.923	2.489.010	2.609.006	3.310.708	4.329.867	6.903.789	12.212.974	11.967.238
GTO INVERSION	1.156.562	1.762.412	1.564.423	1.473.309	2.240.086	3.582.307	2.446.956	5.708.817	12.410.248	12.064.754
GROS TOTALES	2.166.307	3.085.007	3.883.346	3.962.320	4.845.092	6.893.015	6.776.823	12.612.604	24.623.222	24.031.992

Fuente: Controloria Municipal do Maria la Baja.

*Corresponden a gastos propuestados.

212