

330.986113
A775

2/20/95

1

ESTUDIO FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE BUENAVISTA

1985 - 1990

EMIRO ARRIETA CERRO

REMBERTO LEONES TORRES

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación Económica
y Social
(D. I. E. S.)
HEMEROTECA

00027078

CARTAGENA

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

PROGRAMA DE ECONOMIA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

1991

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación Económica
y Social
(D. I. E. S.)
MEMEROTECA

ESTUDIO FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE BUENAVISTA
1985 - 1990

EMIRO ARRIETA CERRO
REMBERTO LEONES TORRES

Tesis de grado presentada como
requisito para optar el título
de economistas.

Asesor: **EUSTORGIO GONZALEZ**

CARTAGENA
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
PROGRAMA DE ECONOMIA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
1991

Cartagena, Mayo 2 de 1991

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación Económica
y Social
(D. I. E. S.)
BIBLIOTECA

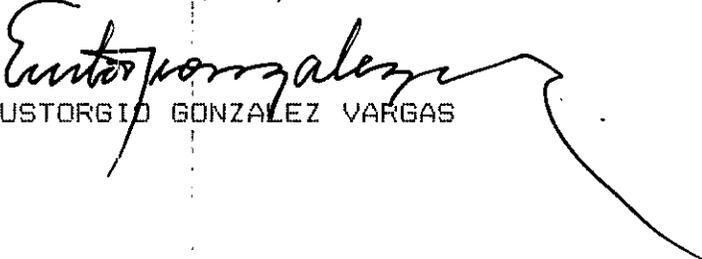
Señores
MIEMBROS DEL COMITE DE GRADUACION
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
Universidad de Cartagena
E. S. D.

Apreciados Señores:

Me permito comunicarles que he sido escogido por los egresados del Programa de Economía: **EMIRO ARRIETA CERRO** y **REMBERTO LEONES TORRES**, como Asesor y Presidente de la Tesis en su anteproyecto de Tesis titulado: **ESTUDIO FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE BUENAVISTA (SUCRE) AÑOS 1985-1990.**

Agradeciendoles de antemano el interés prestado a la misma, de ustedes,

Atentamente,


EUSTORGIO GONZALEZ VARGAS

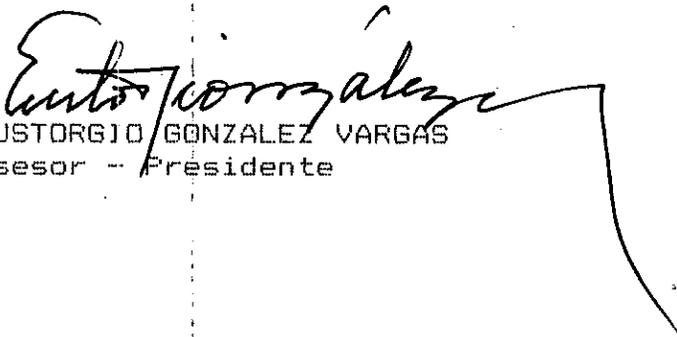
Cartagena, Mayo 2 de 1991

Señores
MIEMBROS DEL COMITE DE GRADUACION
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
Universidad de Cartagena
E. S. D.

Apreciados Señores:

Me permito informarles que he venido asesorando satisfactoriamente la Tesis de Grado titulada "Estudio fiscal y presupuestal del municipio de Buenavista (Sucre) en los años de 1985 - 1990" como requisito indispensable para optar al título de Economista.

Atentamente,


EUSTORGIO GONZALEZ VARGAS
Asesor - Presidente

Cartagena, Mayo 2 de 1991

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
 Facultad de Ciencias Económicas
 Departamento de Investigación Económicas
 y Social
 (D.I.E.S.)
 MEMORIAL

Señores
MIEMBROS DEL COMITE DE GRADUACION
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
 Universidad de Cartagena
 E. S. D.

Apreciados Señores:

Atentamente presentamos a ustedes nuestra Tesis de Grado titulada "Estudio Fiscal y Presupuestal del municipio de Buenavista (Sucre) años 1985 - 1990" con el fin de someterlo a su aprobación o sugerencias que estimen necesarias.

Les agradecemos anticipadamente la atención prestada.

Cordialmente,

Emiro Arrieta Cerro.
 EMIRO ARRIETA CERRO

Remberto Leones Torres
 REMBERTO LEONES TORRES

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
 Facultad de Ciencias Económicas
 Departamento de Investigación Económica
 y Social
 (D.I.E.S.)
 BIBLIOTECA

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
0. INTRODUCCION	1
0.1 PLANTEAMIENTO Y FORMULACION DEL PROBLEMA	4
0.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA	5
0.2.1 Delimitación formal	5
0.2.1.1 Espacio	5
0.2.1.2 Tiempo	5
0.2.2 Delimitación material	5
0.2.2.1 Variables dependientes	5
0.2.2.2 Variables independientes	5
0.3 JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION	6
0.4 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION	6
0.4.1 Objetivo general	6
0.4.2 Objetivos específicos	7
0.5 MARCO TEORICO	7
0.6 FORMULACION DE HIPOTESIS	11
0.6.1 Hipótesis general	11
0.6.2 Hipótesis de trabajo	12
0.7 OPERACIONALIZACION DE LA HIPOTESIS	12

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
 Facultad de Ciencias económicas
 Departamento de Investigación Económicas
 y Social

(D. I. E. S.)

HEMEROTECA

0.7.1	Definiciones conceptuales	12
0.7.2	Definiciones operativas	14
0.8	METODOLOGIA	15
0.8.1	Tipo de problema a investigar	15
0.8.2	Diseño de campo	15
0.8.3	Diseño bibliográfico	15
0.8.4	Presentación de datos	16
0.8.5	Análisis de los datos	16
1.	CONSIDERACIONES GENERALES DEL MUNICIPIO DE BUENAVISTA	17
1.1	RESEÑA HISTORICA	17
1.2	ASPECTOS GEOGRAFICOS	18
1.2.1	Extensión	18
1.2.2	Límites	18
1.2.3	Clima	19
1.3	POBLACION	19
1.4	SERVICIOS PUBLICOS	20
2.	INGRESOS DEL MUNICIPIO	22
2.1	NOCIONES GENERALES DE LOS INGRESOS	22
2.2	CLASIFICACION DE LOS INGRESOS	23
2.2.1	Ingresos gratuitos	23
2.2.2	Ingresos contractuales	23
2.2.3	Ingresos obligatorios	23
2.2.4	Ingresos ordinarios	24
2.2.5	Ingresos extraordinarios	24

2.2.6	Ingresos ordinarios de derecho privado	24
2.2.7	Ingresos ordinarios de derecho público	24
2.3	LOS IMPUESTOS	25
2.3.1	Tipos de impuestos	25
2.3.1.1	Impuestos específicos	25
2.3.1.2	Impuesto advalorem	25
2.3.1.3	Impuesto general	25
2.3.1.4	Impuesto especial	25
2.3.1.5	Impuesto periódico	25
2.4	NORMAS DE LOS IMPUESTOS	26
2.4.1	Constitucionalidad	26
2.4.2	Igualdad	26
2.4.3	Certeza	26
2.4.4	Facilidad para el contribuyente	26
2.4.5	Economía	27
2.4.6	Uniformidad	27
2.5	CLASIFICACION DE LOS IMPUESTOS	27
2.5.1	Ordinarios y extraordinarios	27
2.5.2	Personales y reales	28
2.5.3	Directos e indirectos	28
2.6	PRINCIPALES INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BUENAVISTA	28
2.6.1	Ingresos tributarios	30
2.6.1.1	Impuesto predial	33
2.6.1.2	Impuesto de industria y comercio	36
2.6.1.3	Deguello de ganado mayor y menor	

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
 Facultad de Ciencias Económicas
 Departamento de Investigaciones Económicas y Social
 (D. I. E. S.)

MEMOROTECA

2.6.1.4	Otro ingresos tributarios	43
2.6.2	Ingresos no tributarios	44
2.6.2.1	Participación del impuesto a las ventas	47
2.6.3	Ingresos de capital	50
2.7	INGRESOS TOTALES DEL MUNICIPIO DE BUENAVISTA DURANTE EL PERIODO 1985 - 1990	50
2.8	PRESENTACION DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE INGRESOS	53
2.9	EFFECTOS DE LA LEY 12 DE 1986 SOBRE LOS INGRESOS MUNICIPALES	55
3.	LOS GASTOS MUNICIPALES	59
3.1	NOCIONES GENERALES DEL GASTO PUBLICO	59
3.2	DISPOSICIONES LEGALES SOBRE LOS GASTOS MUNICIPALES	59
3.2.1	Discusión y aprobación	61
3.2.2	Ejecución	63
3.2.3	Control	65
3.3	CLASIFICACION DE GASTOS PUBLICOS	65
3.3.1	Gastos de funcionamiento	65
3.3.2	Gastos de inversión	65
3.4	PRESENTACION DE LOS GASTOS EN EL PRESUPUESTO MUNICIPAL	67
3.5	ANALISIS DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	69
3.6	ANALISIS DE LOS GASTOS DE INVERSION	71
3.7	EFFECTOS DE LA LEY 12 DE 1986 SOBRE LOS GASTOS MUNICIPALES	75
4.	EL PRESUPUESTO	79
4.1	DEFINICION	79

4.2	EVOLUCION HISTORICA DEL PRESUPUESTO	79
4.3	PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS	81
4.4	DISPOSICIONES LEGALES SOBRE EL PRESUPUESTO MUNICIPAL	85
4.5	CICLO PRESUPUESTAL	88
4.5.1	Preparación del proyecto de presupuesto	88
4.5.2	Presentación del proyecto de presupuesto	90
4.5.3	Discusión y aprobación del proyecto de presupuesto	90
4.5.4	Ejecución del presupuesto	92
4.5.5	Contabilidad y control del presupuesto	94
4.6	EJECUCION DEL PRESUPUESTO DEL MUNICIPIO DE BUENAVISTA EN EL PERIODO 1991 - 1995	95
4.7	COMPARACION DE INGRESOS Y GASTOS PRESUPUESTADOS Y EJECUTADOS DE 1985 A 1990	96
4.8	PROYECCIONES DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL PARA EL PERIODO 1991 - 1995	99
5.	EL CONTROL FISCAL	103
5.1	FUNDAMENTOS Y CARACTERISTICAS DEL CONTROL FISCAL	103
5.1.1	Fundamentos políticos del control fiscal	103
5.1.2	Fundamentos financieros del control fiscal	103
5.1.3	El Objeto del Control fiscal	105
5.2	TIPOS DE CONTROL FISCAL	106
5.2.1	Control administrativo	106
5.2.2	Control jurisdiccional	106
5.2.3	Control técnico	106
5.2.4	Control político	108

5.3 LA ENTIDAD PUBLICA FISCALIZADORA	109
5.3.1 Funciones principales de la Contraloría	110
5.4 EL CONTROL FISCAL EN EL MUNICIPIO DE BUENAVISTA	111
CONCLUSIONES	113
RECOMENDACIONES	116
BIBLIOGRAFIA	118
ANEXO	

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación Económicas
y Social
(D. I. E. S.)
HEMEROTECA

LISTA DE TABLAS

	Págs.
TABLA 1. Comportamiento comparativo de los ingresos tributarios en Buenavista en el período de 1985 a 1990.	31
TABLA 2. Participación de los ingresos tributarios en los ingresos totales de Buenavista en el período de 1985 a 1990.	33
TABLA 3. Comportamiento comparativo del impuesto predial en Buenavista en el período 1985 - 1990.	35
TABLA 4. Participación del impuesto predial en los ingresos totales de Buenavista en el período 1985 - 1990.	37
TABLA 5. Comportamiento comparativo del impuesto de industria y comercio en Buenavista en el período 1985 - 1990.	39
TABLA 6. Participación de los impuestos de industria y comercio en los ingresos totales de Buenavista en el período 1985 - 1990	40
TABLA 7. Comportamiento comparativo del impuesto de deguello de ganado mayor en Buenavista en el período de 1985 - 1990.	41
TABLA 8. Participación del impuesto de deguello de ganado mayor en los ingresos totales de Buenavista en el período 1985 - 1990.	42
TABLA 9. Participación de otros ingresos tributarios en los ingresos totales de Buenavista en el período 1985 - 1990	44

TABLA 10.	Comportamiento comparativo de los ingresos no tributarios de Buenavista en el periodo 1985 - 1990.	45
TABLA 11.	Participación de los ingresos no tributarios en los ingresos totales de Buenavista en el periodo 1985 - 1990.	46
TABLA 12.	Participación del IVA en los ingresos totales de Buenavista en el periodo 1985 a 1990.	48
TABLA 13.	Ingresos totales del municipio de Buenavista durante el periodo 1985 - 1990.	52
TABLA 14.	Comportamiento comparativo de los gastos en el presupuesto municipal de Buenavista. 1985 1990.	67
TABLA 15.	Comportamiento comparativo de los gastos de funcionamiento en Buenavista en el periodo 1985 - 1990.	69
TABLA 16.	Participación de los gastos de funcionamiento en los gastos totales de Buenavista de 1985 1990.	70
TABLA 17.	Comportamiento comparativo de los gastos de inversión en Buenavista en el periodo comprendido entre 1985 a 1990.	72
TABLA 18.	Participación de los gastos de inversión en los gastos totales de Buenavista de 1985 a 1990.	73
TABLA 19.	Presupuesto ejecutado de Buenavista en el periodo de 1985 - 1990.	95
TABLA 20.	Comportamiento de los ingresos y gastos presupuestados y ejecutados en Buenavista en el periodo de 1985 - 1990.	98
TABLA 21.	Ingresos totales esperados desde 1991 a 1995.	102

LISTA DE FIGURAS

	Págs.
FIGURA 1. Ingresos tributarios	34
FIGURA 2. Impuesto predial	38
FIGURA 3. Impuesto a las ventas	49
FIGURA 4. Ingresos totales	52
FIGURA 5. Gastos totales	68
FIGURA 6. Gastos de funcionamiento e inversión	74
FIGURA 7. Ingresos y gastos ejecutados 1985 - 1990.	97

INTRODUCCION

El desarrollo económico y social de las comunidades depende muchas veces de un adecuado manejo de sus recursos, que lleve consigo una racionalización en el gasto y en el establecimiento de un orden en las necesidades, para dar prioridad a la satisfacción de aquellas más urgentes, con el fin de incrementar el bienestar de la comunidad.

El presupuesto como instrumento clave y esencial en la planeación y ejecución de políticas de desarrollo no se puede apartar de los anteriores lineamientos.

Los municipios colombianos en su gran mayoría no cuentan con los recursos suficientes para satisfacer el sinnúmero de necesidades que los agobia, es por ello que consideramos de la mayor importancia, el presente estudio sobre la situación fiscal y presupuestal del municipio de Buenavista entre los años de 1985 y 1990, como herramienta eficaz en la orientación de futuras administraciones municipales en el manejo adecuado de esos recursos escasos, con el fin de lograr un mejoramiento a las condiciones de vida de sus

habitantes.

El trabajo lo hemos dividido en cinco capítulos, siendo el primero una reseña histórica del municipio de Buenavista, sus aspectos geográficos y poblaciones.

El segundo trata sobre los ingresos, su clasificación en general, los impuestos, las normas que los rigen, clase, así como de los ingresos percibidos por el municipio en el período de 1985 a 1990. También se anotan los aspectos de la Ley 12 de 1986 sobre los ingresos municipales.

El tercero analiza los gastos municipales en el período en estudio, así como el concepto de gastos, sus disposiciones legales, clasificación, etc.

El cuarto está dedicado al presupuesto, su evolución histórica, sus principios, el ciclo presupuestal, así como la composición y ejecución del presupuesto del municipio de Buenavista y sus proyecciones para los próximos cinco años.

Finalmente, el quinto trata sobre el control fiscal, sus fundamentos, características y objetivos, como también el tipo de control que se ejerce sobre el presupuesto de Buenavista.

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación Económica
y Social

(D. I. E. S.)

MEMEROTECA

Además al final obtendremos unas conclusiones sobre el tema y haremos algunas recomendaciones que en nuestro concepto, pueden ayudar a hacer más eficiente la administración municipal.

0.1 PLANTEAMIENTO Y FORMULACION DEL PROBLEMA

En estos momentos, el municipio de Buenavista, a pesar de tener tantos años de fundado, no cuenta con un control fiscal adecuado ni una estructura presupuestal acorde con el proceso de centralización administrativa y reformas fiscales puestas en marcha en los últimos años en los municipios colombianos, que permitan una mejor utilización de los recursos en beneficio. Analizando estos factores se formularán las siguientes interrogantes:

Cuál ha sido el comportamiento de los ingresos y gastos del municipio de Buenavista en los últimos años?

En este momento histórico está bien manejada la administración pública y es efectivo el sistema presupuestal del municipio de Buenavista?

Hasta que punto la reestructuración del sistema fiscal y presupuestal puede aportar su ayuda para mejorar la eficiencia de la administración pública y por ende, el bienestar de la región.

0.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA

0.2.1 Delimitación formal

0.2.1.1 De espacio. El estudio comprende el área geográfica del municipio de Buenavista en el Departamento de Sucre.

0.2.1.2 De tiempo. Para realizar nuestro estudio tomamos el periodo comprendido entre los años de 1985 y 1990.

0.2.2 Delimitación material

0.2.2.1 Variables dependientes

- Financiamiento del presupuesto de gastos.
- Infraestructura de servicios.

0.2.2.2 Variables dependientes

- Ingresos municipales.
- Gastos municipales
- Contro fiscal.

0.3 JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION

Consideramos de gran importancia el presente estudio, ya que debido a la reforma administrativa y fiscal de 1986, los municipios colombianos cuentan hoy, con una mayor cantidad de recursos y por tanto, es esencial que las personas encargadas de su administración tengan a su disposición, herramientas que les facilite un manejo adecuado de esos recursos que redunde en beneficio para toda la comunidad.

Es importante anotar que el municipio de Buenavista no ha sido objeto hasta hoy de estudio alguno y por tanto, el presente debe constituirse en un aporte valioso en la comprensión, ordenamiento y modernización de la estructura presupuestal y fiscal del municipio, que sirva para hacer verdaderamente realidad el concepto de administración municipal en su integridad: la ciencia y el conjunto de técnicas que tienen por objeto la organización municipal en lo atinente a su comportamiento, dirección y manejo para su adecuado cumplimiento de los fines, objetivos y funciones del municipio.

0.4 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

0.4.1 Objetivo general. Realizar un análisis sobre la

situación fiscal y presupuestal del municipio en los últimos seis años, con el fin de que sirva de base para las futuras administraciones en la consecución de mayores niveles de bienestar para sus habitantes.

0.4.2 Objetivos específicos.

- Determinar los ingresos y gastos del municipio en el período de estudio.
- Señalar los mecanismos utilizados por el municipio para el control fiscal.
- Determinar hasta que punto los ingresos que percibe el municipio participan en la financiación de su presupuesto de gastos.
- Analizar el efecto sobre el presupuesto de los municipios de las más recientes medidas dictadas por el Gobierno en materia fiscal y presupuestal.

0.5 MARCO TEORICO

Al municipio como entidad territorial del Estado le corresponde la administración de los bienes y servicios de

comunidad enmarcada en una determinada jurisdicción territorial. Esta tarea la realiza con una relativa autonomía o independencia, ya sea directamente por su propia dependencias o a través de establecimientos o empresas comerciales o industriales creadas a iniciativa del ejecutivo municipal. A medida que la vida municipal se va haciendo cada vez más compleja, esa administración de bienes y servicios demanda un mejor y ordenado tratamiento, lo que lleva a pensar en una administración más moderna y técnica acorde con las exigencias de una sociedad nueva.

La organización político-administrativa que desde 1886 adoptó el país, expresa uno de los sistemas que posee el mayor número de limitantes para la estructura municipal.

Este sistema administrativo sometido a la centralización, originó la concentración del capital en algunas regiones, que ha dado por resultado una desigual distribución de los logros económicos, políticos, administrativos de los grandes municipios respecto de los pequeños.

Al analizar el curso de la vida municipal, es fácil observar el círculo vicioso a que está sujeto el municipio, ya que de una parte se le reclama el cumplimiento de funciones para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad en sus

órdenes de infraestructura económica, socio-cultural, política, administrativa y de servicios públicos y de otra parte no se le han otorgado, ni la suficiente autonomía, ni los medios legales o prácticos para realizarlos.

De aquí que Jaime Castro manifieste su preocupación al respecto cuando dice:

"La célula básica de la vida política y administrativa, la agrupación natural del hombre para su vida en sociedad, la estructura primaria para la organización de servicios comunitarios, no está cumpliendo su tarea en Colombia. Existe en los textos legales, subsiste como realidad, pero administrativa y políticamente es un fracaso, no responde a las necesidades de las gentes".

Es claramente palpable que el origen de la gran crisis por la que atraviesan los municipios, está la falta de ingresos económicos, unidos a la mala administración o a la ausencia de una estructura administrativa fuerte y acorde con las exigencias de la época y de las circunstancias.

Para la mayoría de los municipios, la estructura de sus ingresos, descansa sobre tres formas de tributación, el impuesto predial, el de industria y comercio y el denominado

"impuesto a las ventas". Este último consiste en un porcentaje que la nación cede a los municipios a partir de la Ley 33 de 1968 y que constituía un 30% de lo que la nación recauda por dicho concepto, hasta la Ley 12 de 1986 cuando se dispuso ampliar este porcentaje progresivamente, para lograr en 1992 una participación del 50% del producto anual de dicho impuesto.

Tanto el impuesto predial como el de industria y comercio, de gran importancia dentro de la estructura presupuestal, son regulados por los concejos municipales, integrados en su mayoría por los finquiteros y comerciantes del pueblo, de una parte desconocedores de los más elementales principios de administración de empresas, y de otra, carentes del sentido cívico y ciegos defensores de sus propios intereses, lo que lleva a mantener estos impuestos en la menor escala posible, estáticos y sin ninguna clase de regulación acorde con las circunstancias. A todo eso, se suma la falta de capacidad de endeudamiento de los municipios y el cáncer de la burocracia que se lleva más del 50% del presupuesto anual en casi todos ellos, quedando un capital muy reducido para invertir en obras de desarrollo.

Su misma situación ha convertido a los municipios en verdaderos limosneros de los poderes centrales (Nación y

Departamento) y a valerse por lo general de los políticos de turno para poder subsanar algunos de sus problemas prioritarios de sus gentes, relacionados con la prestación de servicios. Este carácter de mendicidad de los municipios, va obviamente en desmedro de su autonomía como entes locales.

Buenavista no es la excepción a esa situación descrita anteriormente del municipio colombiano en general y aún agudizada aquella por los pírricos ingresos que recibe, que lo convierten en uno de los municipios más pobres del departamento, sumando todo ello a unas malas administraciones y a la falta de una estructura presupuestaria y fiscal moderna que permita un manejo racional y técnico de la cosa pública.

Que sea pues, este primer estudio que se realiza al municipio de Buenavista, el comienzo de una nueva era en el desarrollo integral de la comunidad.

0.6 FORMULACION DE LA HIPOTESIS

0.6.1 Hipótesis general. Mediante una buena política fiscal y una adecuada preparación y ejecución del presupuesto municipal se puede mejorar el bienestar de la

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
 Facultad de Ciencias Económicas
 Departamento de Investigación Económica
 y Social
 (D. I. E. S.)
 MEMOROTECA

comunidad, realizando obras de infraestructura y ampliando la cobertura de los servicios públicos actualmente existentes.

0.6.2 Hipótesis de trabajo.

- Los bajos ingresos municipales y la canalización de estos en su mayor parte hacia gastos de funcionamiento, han contribuido a que muchas de las necesidades de los habitantes de Buenavista no se hayan satisfecho en debida forma.

- La falta de un adecuado control fiscal y de ordenamiento presupuestal han provocado alteraciones de orden administrativo.

0.7 OPERACIONALIZACION DE LA HIPOTESIS

0.7.1 Definiciones conceptuales

Presupuesto. Resumen sistemático, confeccionado en periodos regulares de las previsiones en principio obligatorias, de los gastos proyectados y de las estimaciones de los ingresos previstos para cubrir dichos gastos.

Infraestructura de servicios. Elementos o medios necesarios para la prestación de servicios a la comunidad. Entre estos se incluyen: los edificios escolares, los centros de salud, los acueductos y alcantarillados, etc.

Administración pública. Acción de administrar la cosa pública, esto es la gestión o servicio de intereses y bienes públicos. Es actividad dirigida a la conservación y aprovechamiento del patrimonio de la comunidad. La administración junto al Gobierno componen las funciones esenciales del Estado.

Ingreso presupuestario. Ingreso ordinario del sector público que figura en las partidas de un presupuesto. Constituyen normalmente ingreso presupuestario los impuestos, las tasas, las contribuciones, las transferencias, etc.

Impuesto. Es una recaudación obligatoria realizada a favor de las administraciones públicas, no da derecho a una contrapartida directa, sino a servicios proporcionados gratuitamente a la colectividad.

Gasto público. Suma de los gastos realizados por el sector público en la práctica total de gastos realizados por el

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
 Facultad de Ciencias Económicas
 Departamento de Investigación Económica
 y Social
 (D. I. E. S.)
H E M E R O T E C A

Gobierno central y las autoridades locales, las empresas públicas y la seguridad social en bienes y servicios, en subsidios, subvenciones y transferencias.

Gasto de funcionamiento. Son los causados por concepto de sueldos, salarios, prestaciones sociales, etc. para el normal funcionamiento de la administración pública.

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

Control fiscal. Es la vigilancia de la actividad fiscal que realiza la Contraloría, cuyo fin es prevenir, corregir y sancionar las fallas y extralimitaciones del poder público.

0.7.2 Definiciones operativas

Variables	Indicadores	Fuente
- Financiamiento del presupuesto	Nivel de ingresos del municipio	Tesorería Municipal
- Infraestructura de servicios	Servicios públicos existentes y su cobertura.	Electrificadora de Sucre Empresa de Servicios de Buenavista.
- Ingresos municipales	Impuestos recaudados, participaciones nacionales y departamentales.	Tesorería Municipal

VARIABLES	INDICADORES	FUENTE
- Gastos municipales	Obras públicas, sueldos y salarios.	Tesorería Municipal.
- Control fiscal	Evaluación de las rentas y gastos del municipio.	Contraloría Departamental.

0.8 METODOLOGIA

0.8.1 Tipo de problema a investigar. El método que utilizaremos será de carácter Descriptivo-evaluativo, ya que analizaremos una serie de variables relacionadas con la actividad presupuestaria y fiscal del municipio, así como de la forma de preparación y ejecución de esos presupuestos, como también de los controles de tipo fiscal que se ejerce sobre ellos.

0.8.2 Diseño de campo. En nuestra investigación recurriremos a entrevistas no estructuradas con personas directamente vinculadas a la administración municipal, así como a aquellos funcionarios de organismos como la Contraloría Departamental y otros.

0.8.3 Diseño bibliográfico. Lo realizaremos mediante la información que nos proporcionen las revistas, documentos, informes, folletos de entidades como el Dane, el Instituto Agustín Codazzi, Impuestos Nacionales, diccionarios, etc.

0.8.4 Presentación de datos. Con el fin de presentar con mayor claridad y en forma más detallada este estudio, se utilizará la recolección de datos publicados, así como se hará uso de cuadros y gráficas estadísticas, índices financieros y proyecciones a través del método de los mínimos cuadrados.

0.8.5 Análisis de datos. Se utilizará el cruzamiento entre variables:

Ingresos tributarios	-	Ingresos totales
Gastos de inversión	-	Gastos totales
Gastos de funcionamiento	-	Gastos totales

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación Económica
y Social
(D. I. E. S.)
HEMEROTECA

1. CONSIDERACIONES GENERALES DEL MUNICIPIO DE BUENAVISTA

1.1 RESEÑA HISTORICA

La población de Buenavista, fué fundada por el militar español, Antonio de La Torre y Miranda sobre los restos de un caserío indígena, en el sitio de chisca, el 22 de Octubre de 1776 con el nombre de Santo Tomás de Cantuariense, con el propósito de facilitar el tránsito desde las sabanas de Mexión (San Andrés de Sotavento) pasando por Sincé, a las orillas del río Magdalena. Desde el momento de su fundación hizo parte de la provincia de Cartagena y más adelante del departamento de Bolivar, como corregimiento del municipio de San Pedro. A raíz de la creación del departamento de Sucre en 1966, entró a formar parte del nuevo departamento. En 1968 fué elevado a la categoría de municipio por medio de la ordenanza número nueve del 6 de Noviembre de ese año.

Hacen parte del municipio, los caseríos de las Chichas y Plan Parejo. Pertenecé a la Diócesis y Distrito Judicial de Sincelejo; al circuito notarial de Corozal y al Registro

de Sincé.

1.2 ASPECTOS GEOGRAFICOS

La posición astronómica del municipio es la siguiente:

- 9º 19' 10" latitud norte
- 0º 54' longitud oeste del meridiano de Bogotá
- 74º 59' longitud oeste del meridiano de Greenwich

Se encuentra el municipio a 90 m sobre el nivel del mar, el territorio es plano con alturas que no alcanzan los 200 metros, regado por numerosos arroyos como: Membrillal, Grande, Buenavista, La Esperanza, etc.

La cabecera municipal se encuentra a una distancia de 96 km de Sincelejó, con el que se comunica por medio del ramal de la Carretera Troncal de Occidente que va a Magangué (Bolívar), tomando un carreteable en el sitio llamado Providencia, distante 4 km del casco urbano.

1.2.1 Extensión. El municipio de Buenavista tiene una superficie de 137 km² que corresponde con respecto al total del departamento en el 1.25%

1.2.2 Límites. El municipio de Buenavista tiene como

límites las siguientes poblaciones:

Al norte con el municipio de San Pedro (Sucre).

Al oriente con el municipio de Magangué (Bolívar)

Al sur con el municipio de Galeras (Sucre)

Al occidente con el municipio de Sincé (Sucre)

1.2.3 Clima. El territorio hace parte del piso térmico cálido, con una temperatura promedio de 28°C. Se presenta un periodo de lluvias entre los meses de Junio y Noviembre y otro periodo seco, caracterizado por la ausencia casi total de lluvias entre los meses de Diciembre y Mayo.

1.3 POBLACION

Está compuesta en su mayor parte por mestizos, blancos y una pequeña cantidad de negros. Según el censo de 1985, el municipio cuenta con una población de 6.050 habitantes, de los cuales 3.099 son hombres (51,2%) y 4.707 viven en la cabecera (77,8%). Su tasa de crecimiento entre los dos últimos censos es de 2,46.

Sus habitantes viven principalmente de la agricultura, entre los que sobresalen productos como el algodón, el sorgo, ajonjolí, yuca, etc. y de la ganadería, explotada en forma extensiva.

1.4 SERVICIOS PUBLICOS

El municipio de Buenavista cuenta actualmente con los siguientes servicios:

Acueducto, el servicio es prestado por la empresa de obras de Buenavista (EMPOBUENA). Actualmente la empresa cuenta con un total de 803 suscriptores, que representan el 94,9% del total de viviendas urbanas. Hay que reseñar que el servicio de agua no es permanente sino que se presta durante cuatro horas diarias, este líquido proviene de pozos artesianos y se bombea directamente a un tanque elevado para su distribución, encontrándose ésta apta para el consumo humano.

Energía Eléctrica. Este servicio es prestado por la Electrificadora de Sucre S.A en forma regular. Actualmente se encuentran gozando del mismo unos 809 hogares, con lo que se alcanza una cobertura de un 95%.

Teléfono. Existe una oficina de Telecom que presta el servicio. Este constituye uno de los mayores problemas para la población, ya que esta oficina solo posee una línea que resulta insuficiente para la demanda que existe actualmente por el servicio.

En lo que tiene que ver con los servicios educativos, cuenta el municipio con un plantel de educación media de

carácter oficial, con más de 500 estudiantes y seis escuelas primarias oficiales; tres de las cuales se encuentran ubicadas en el área rural, que albergan en conjunto a más de 1.000 alumnos. Además se prestan los servicios de telégrafo, correo y vigilancia policiva.

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación Económica
y Social
(D. I. E. S.)
HEMEROTECA

2 INGRESOS DEL MUNICIPIO

2.1 NOCIONES GENERALES DE LOS INGRESOS

Los recursos públicos son las fuentes de los medios financieros del estado para proveer al sostenimiento de los servicios públicos y regular los procesos económicos y sociales. Tales recursos son muy variados.

El estado moderno posee tanto una renta como un patrimonio, pero solamente puede atribuirse el carácter de renta propiamente dicha a la originada en la explotación o enajenación de su patrimonio.

Los ingresos provenientes del sector privado de la economía, experimenta modalidades que no permiten catalogarlos como renta. Todos estos recursos se engloban en la expresión genérica "Recursos del Estado".

La hacienda moderna, que corresponde al estado social, sin dejar de tener en la detracción de la economía del sector privado su principal fuente de ingresos, acrecienta paulatinamente su renta patrimonial, pero no ya limitada al

dominio fiscal y territorial sino también empresarial (empresas industriales y comerciales), por el desarrollo considerable de la idea intervencionista en la vida económica y social que le permite, cuando se dan ciertas condiciones, una gestión semejante a la de los particulares. De ahí que para la hacienda moderna sea tan importante el estudio de las rentas patrimoniales, como el impuesto de los demás recursos públicos.

2.2 CLASIFICACION DE LOS INGRESOS

2.2.1 Ingresos gratuitos. Son donaciones que hacen los ciudadanos al estado y que tuvieron gran importancia en la hacienda de los pueblos antiguos, pero que hoy carecen de significación fiscal; sin embargo aún se presentan en forma de donaciones a fundaciones, hospitales, etc.

2.2.2 Ingresos contractuales. Son los ingresos que el estado obtiene por contraprestaciones hechas en virtud de un contrato expreso o tácito, como las entradas obtenidas por la venta de las mercancías y servicios de las empresas oficiales.

2.2.3 Ingresos obligatorios. Son los ingresos obtenidos por el poder coactivo del estado, como los impuestos, las contribuciones, las multas, etc.

2.2.4 Ingresos ordinarios. Son los que se obtienen periódicamente y que constituyen la fuente común u ordinaria de recursos para el tesoro, como son las rentas de los bienes nacionales y los impuestos.

2.2.5 Ingresos extraordinarios. Son los que de manera ocasional proveen de recursos al tesoro, como los empréstitos, el producto de la venta de bienes fiscales, las emisiones de papel moneda, etc.

2.2.6 Ingresos ordinarios de derecho privado. Son los que el estado obtiene de fuentes y por medios similares a los ingresos de los individuos, sujetos naturalmente a las modificaciones de forma impuestas por la manera distinta como actúan el estado y los particulares. Entre estos tenemos: las rentas de los dominios públicos territorial, industrial y comercial y los que provienen de empresas comerciales o industriales del estado.

2.2.7 Ingresos ordinarios de derecho público. Son los que solo el estado puede obtener, mediante la ejecución de actos propios de su autoridad soberana, como los impuestos propiamente dichos, los impuestos especiales y los honorarios o derechos.

2.3 LOS IMPUESTOS

2.3.1 Tipos de impuestos.

2.3.1.1 Impuestos específicos. Es un impuesto gradual, ya que depende de la graduación de la base imponible, expresada en unidades físicas como kilos, metros, etc.

2.3.1.2 Impuesto advalorem. Tiene como base el precio del bien y depende por tanto del precio que se le asigne a éste, es expresado en términos monetarios.

2.3.1.3 Impuesto general. Son los impuestos que gravan todas las manifestaciones de riqueza de una determinada naturaleza. En la práctica es muy difícil establecer un impuesto que sea verdaderamente general por cuanto siempre se establecen algunas excepciones o hay operaciones que quedan al margen de la imposición.

2.3.1.4 Impuesto especial. Es aquél impuesto que grava solo una determinada especie de manifestación de riqueza, dejando libre de tributo a las demás especies de la misma naturaleza.

2.3.1.5 Impuesto Periódico. Es aquél impuesto que se aplica solo una vez aún cuando el hecho imponible sea permanente o periódico, el estado elige ese impuesto para cubrir necesidades extraordinarias en un momento

determinado.

2.4 NORMAS DE LOS IMPUESTOS

2.4.1 Constitucionalidad. Es decir, que la disposición legislativa que los establece no debe estar en pugna con la constitución.

2.4.2 Igualdad. No debe entenderse en el sentido de que todos paguen, sino a que deben establecerse según la capacidad económica de los individuos. Tiende a exonerar de la carga del impuesto a los que están situados en los estratos más bajos de la escala socioeconómica.

2.4.3. Certeza. Es necesario que el individuo que ha de pagar el tributo sepa en que tiempo, en que forma, a que funcionario y en que cuantía debe hacer el pago. Además el contribuyente debe saber si lo que se le exige está de acuerdo a la disposición legislativa que establece el impuesto.

2.4.4 Facilidad para el contribuyente. El pago del impuesto exige que éste se cobre en la época y en la forma que sean más cómodas para el contribuyente, no solo en beneficio de aquél, sino por la conveniencia del mismo

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
 Facultad de Ciencias Económicas
 Departamento de Investigación Económica
 y Social
 (D.I.E.S.)
 BIBLIOTECA

fisco.

2.4.5 Economía. Se refiere a que el estado debe hacer el menor gasto posible en la recaudación de los impuestos, para lograr de esta manera que los ingresos por este efecto sean mayores. La falta de economía en los impuestos no proviene solamente de los gastos exagerados de administración sino también de los sistemas tributarios existentes, que no están muchas veces acordes con la realidad socioeconómica de la nación.

2.4.6 Uniformidad. La oficina de impuestos debe tener normas uniformes para la liquidación de los impuestos. Dentro de una misma categoría de contribuyentes no puede procederse con criterios distintos en la liquidación del gravamen, ya sea directo o indirecto.

2.5 CLASIFICACION DE LOS IMPUESTOS

2.5.1 Ordinarios y extraordinarios. Ordinarios: son aquellos que como renta entre nosotros se causan y se recaudan permanentemente año por año, constituyendo así una fuente normal de ingresos para el fisco. Extraordinarios: Son aquellos que se establecen y recaudan para determinadas vigencias, generalmente para satisfacer necesidades imperiosas e imprevistas, como guerra y calamidades

públicas. Así mismo, su inclusión en el presupuesto público debe ser transitoria, de lo contrario se convierte en ordinario.

2.5.2 Personales y reales. Personales, son de carácter individual y para fijarlo se tienen en cuenta las condiciones personales del contribuyente, ejemplo el impuesto de renta. Reales, son los impuestos que gravan los inmuebles o una determinada manifestación de la propiedad o de la riqueza. Ejemplo, el impuesto predial.

2.5.3 Directos e indirectos. Directo, es aquél que se establece en virtud de hechos fijos y constantes, como la persona, la propiedad, la renta, etc. Es pagado por la persona objeto del gravamen. Indirectos son aquellos que se pagan por personas distintas a las efectivamente gravadas, en virtud del transpaso de la carga tributaria. También se define, como el que se establece por medio de tarifas impersonales sobre ciertos hechos intermitentes.

2.6 PRINCIPALES INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BUENAVISTA

Los ingresos en el presupuesto municipal en Buenavista se clasifican en dos renglones principales, como son ingresos corrientes e ingresos de capital, con sus respectivos rubros que se detallan a continuación:

A. INGRESOS CORRIENTES

I. INGRESOS TRIBUTARIOS

- a. Impuestos Directos
 - Impuesto predial
 - Sobretasa adicional
 - Sobretasa parques y arborización
 - Circulación y tránsito
- b. Impuestos Indirectos
 - Industria y comercio
 - Sobretasa avisos y tableros
 - Espectáculos públicos
 - Inscripción de negocios
 - Delineación urbana
 - Rifas, apuestas, clubes y similares
 - Juegos permitidos y casinos
 - Licencias de funcionamiento
 - Traslado de reses
 - Deguello de ganado mayor
 - Deguello de ganado menor

II. INGRESOS NO TRIBUTARIOS

- a. Tasas y derechos
 - Registro de marcas y herretes
 - Pesas y medidas
 - Certificaciones y paz y salvos
- b. Rentas Contractuales

- Arrendamientos
- c. Rentas Ocasionales
 - Multas y fianzas
 - Venta de bienes
 - Aprovechamiento
- d. Aportes y Auxilios
 - Auxilios y aportes nacionales
 - Auxilios y aportes departamentales
- e. Participaciones
 - Cesión IVA
 - Regalías

B. RECURSOS DE CAPITAL

I. RECURSOS DEL CREDITO

- Empréstitos internos
- Empréstitos externos

II. RECURSOS DEL BALANCE

- Superavit Fiscal
- Superavit Rentístico

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
 Facultad de Ciencias Económicas
 Departamento de Investigación Económica
 y Social
 (D.L.E.S.)
 MEMOROTECA

2.6.1 Ingresos tributarios. Es una categoría tributaria que se exige sin contraprestación por parte de una hacienda pública (nacional, municipal, etc.) y en función de un hecho imponible que la ley estima que pone de manifiesto la capacidad económica de un contribuyente, estos ingresos pueden ser pagados por el contribuyente en

forma directa, como impuesto directo, como por ejemplo el predial y a través del consumo, como impuesto indirecto, como el caso del impuesto de industria y comercio.

TABLA 1 Comportamiento comparativo de los ingresos tributarios en Buenavista en el periodo de 1985 a 1990.

Ingresos Tributarios

Años	Ingresos Nominales	Variación %	INP	Ingresos Reales	Variación %
1985	1.356.220	-	262,6	516.458	-
1986	1.682.360	24,04	317,5	529.877	2,59
1987	1.788.510	6,3	393,6	454.397	-14,24
1988	1.978.330	10,61	502,7	393.540	-13,39
1989	2.611.770	32,01	633,9	412.016	4,69
1990	3.575.503	36,89	836,7	427.333	3,71

Año base: 1980

Fuente : Tesorería Municipal de Buenavista

Analizando la tabla anterior podemos notar como los ingresos tributarios en forma nominal se han venido incrementando en el municipio año tras año, aunque no en forma uniforme y sostenida, es así como en 1986 aumentaron un 24,04% y para el año siguiente solo un 6,3%, muy por

(D.L.E.S.)
BIBLIOTECA

debajo del índice de inflación de ese año; en 1988 se logró una tasa un poco mayor, 10,61% pero aún insuficiente para contrarrestar la pérdida del poder adquisitivo de la moneda nacional; solamente en los dos últimos años se han producido incrementos sustanciales en los recaudos, con tasas muy similares 32,01% y 36,89% respectivamente, que reflejan el esfuerzo llevado a cabo por la administración local para mejorar las finanzas del municipio.

En cuanto a los ingresos reales tenemos que para 1987 y 1988 se presentaron decrecimientos sustanciales de un 14,24% y 13,39% respectivamente como efecto de lo acontecido en los ingresos nominales, para 1989 se logra de nuevo un incremento real en los recaudos y para el año siguiente se consigue mantener esta tendencia, aunque con una tasa inferior por el alto índice inflacionario registrado en ese año.

En cuanto a la participación de los ingresos tributarios en los ingresos totales del municipio tenemos que ésta era en 1985 de un 19,74% y ya para 1986 había caído al 16,22%, como consecuencia de los mayores ingresos del municipio por concepto de IVA, esta tendencia descendente es más notoria en 1987 donde los ingresos tributarios solo participan con un 6,06% y para 1989 solo alcanzan el 1,30%.

TABLA 2 Participación de los ingresos tributarios en los ingresos totales de Buenavista en el periodo de 1985 a 1990

Años	Ingresos totales	Ingresos tributarios	Participación %
1985	6.867.320	1.356.220	19,74
1986	10.370.122	1.682.360	16,22
1987	29.505.645	1.788.510	6,06
1988	86.404.203	1.978.330	2,28
1989	200.061.855	2.611.770	1,30
1990	97.877.611	3.575.503	3,65

Fuente: Tesorería Municipal de Buenavista

En 1990 se nota una leve recuperación consiguiendo un 3,65%, fruto de una disminución en los ingresos de otros rubros distintos a los tributarios.

En la figura 1 se presentan en forma gráfica las tendencias consignadas en la Tabla 1.

2.6.1.1 Impuesto predial. Este impuesto grava los bienes raíces ubicados dentro del territorio municipal con base en el avalúo catastral que existe. Este impuesto fué creado con el objeto de fortalecer los fiscos municipales y

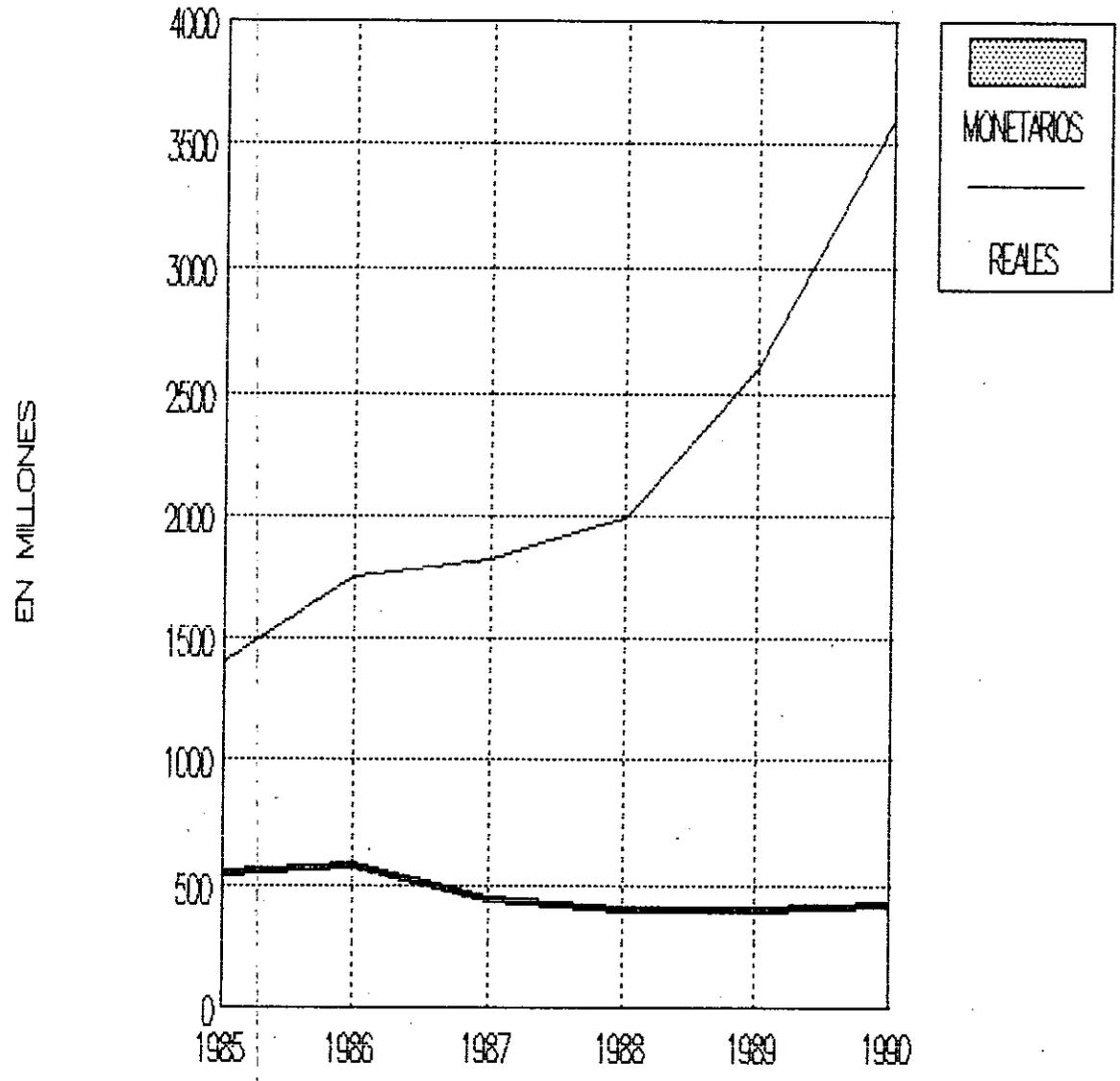


FIGURA 1. INGRESOS TRIBUTARIO

3012

00027070

departamentales en un principio, pero posteriormente se cedió totalmente a los municipios, por medio de la Ley 50 de 1984.

TABLA 3 Comportamiento comparativo del impuesto predial en Buenavista en el periodo 1985 - 1990

Impuesto predial y complementarios

Años	Ingreso Nominal	Variación %	INF	Ingresos Reales	Variación %
1985	913.850	-	262,6	348.000	-
1986	1.191.560	30,38	317,5	375.294	7,84
1987	1.177.870	- 1,14	393,6	299.255	-20,26
1988	1.283.600	8,97	502,7	255.341	-14,67
1989	1.429.832	11,39	633,9	225.561	-11,66
1990	2.924.440	104,53	836,7	349.520	54,95

Año base : 1980

Fuente : Tesorería Municipal de Buenavista

El análisis de la Tabla 3 nos muestra que los recaudos no presentan estabilidad alguna, es así que en 1986 se logró un incremento en términos nominales del 30,38%, que superó la tasa de inflación registrada en ese año, con lo que se consiguió también un aumento en términos reales del 7,84%;

ya para 1987 los ingresos decrecieron, aún en términos nominales -1,14% lo que podría explicarse a un descuido en el manejo del régimen impositivo municipal, por la llegada quizás de grandes volúmenes de recursos al municipio por otros rubros, como el impuesto a las ventas, regalías, etc. A partir de 1988 se consiguieron aumentos en los ingresos nominales, aunque no alcanzaron a recuperarse en términos reales solamente en 1990 se consiguió un incremento categórico en los ingresos monetarios 104,53% que contrarrestó aún la ola alcista en los precios al consumidor registrada ese año y logró por fin establecer una tasa positiva en los últimos cuatro años en los recaudos en términos reales.

Con respecto a la Tabla 4, notamos que la participación del impuesto predial en el conjunto de ingresos municipales disminuyó hasta el año de 1989 cuando se situó en un 0,71% mientras que cuatro años antes era de un 13,30%, esto se debió al mal manejo fiscal registrado en esos años; el último año muestra una leve recuperación, 2,98%, producto del esfuerzo realizado para conseguir mayores recursos por este rubro.

2.6.1.2 Impuesto de Industria y Comercio. Este impuesto grava las actividades industriales, comerciales y de

TABLA 4 Participación del impuesto predial en los ingresos totales de Buenavista en el periodo de 1985-1990

Años	Ingresos Totales	Impuesto Predial	Participación %
1985	6.867.320	913.850	13,30
1986	10.370.122	1.191.560	11,49
1987	29.505.645	1.177.870	3,99
1988	86.404.203	1.283.600	1,48
1989	200.061.855	1.429.832	0,71
1990	97.899.611	2.924.440	2,98

Fuente: Tesorería Municipal de Buenavista

servicios, ingreso este que según la Ley 14 de 1983 queda a disposición de los municipios. Se obtiene sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior.

En la Tabla 5 podemos observar, que a excepción del año 1990, los ingresos del municipio por concepto de este impuesto nunca crecieron en términos reales en el periodo en estudio y al contrario mostraron siempre tasas negativas; esto se debió no solo a un estancamiento en los

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación Económica
y Social
(D. I. E. S.)
MEMOROTECA

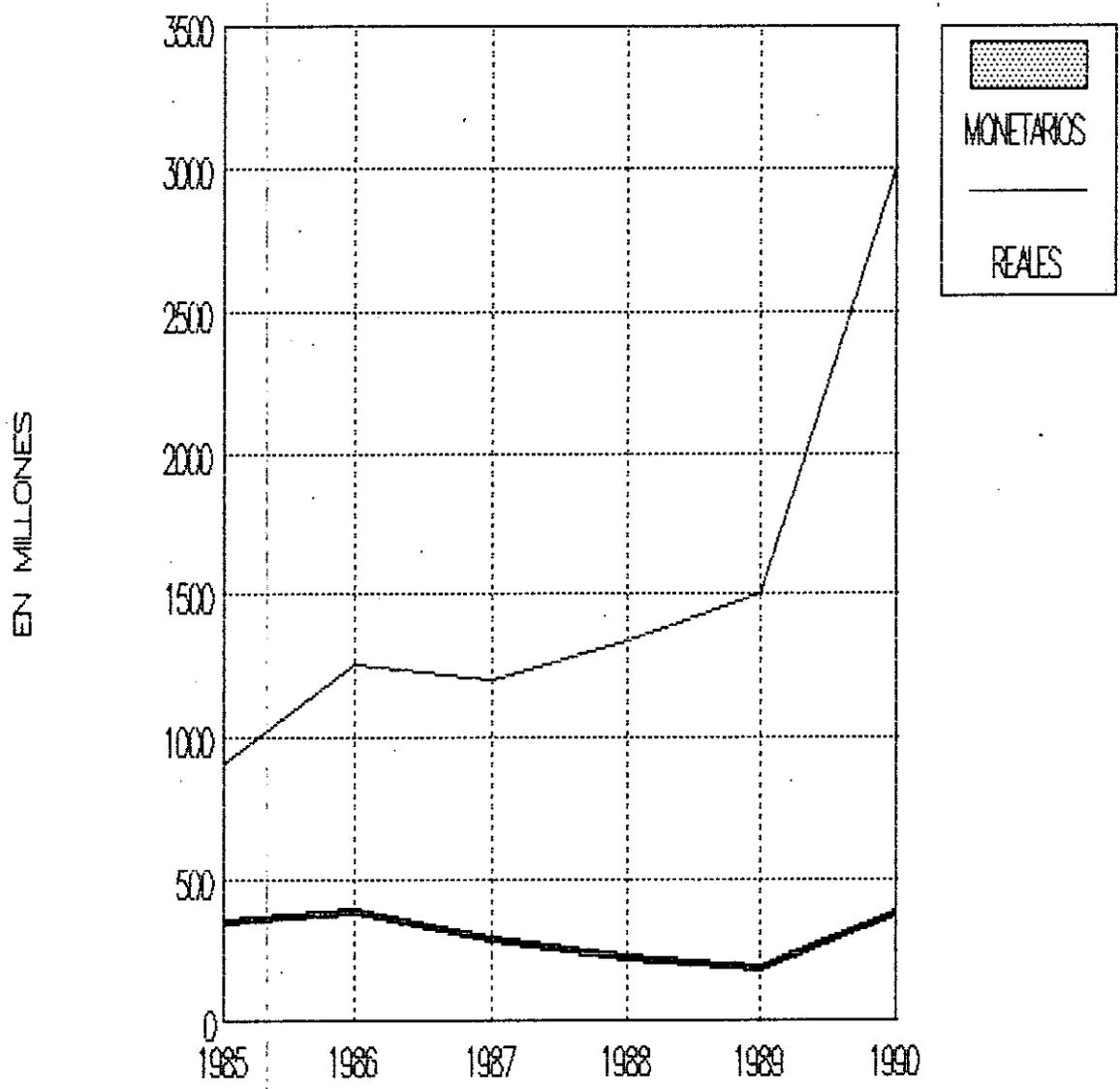


FIGURA 2. IMPUESTO PREDIAL

TABLA 5 Comportamiento comparativo del Impuesto de Industria y Comercio en Buenavista en el período 1985 - 1990.

Año	Ingreso Nominal	Variación %	INF	Ingresos reales	Variación %
1985	152.820	-	262,6	58.194	-
1986	154.700	1,23	317,5	48.724	-16,27
1987	151.500	-2,06	393,6	38.490	-21,00
1988	125.400	-17,22	502,7	24.945	-35,19
1989	127.153	1,39	633,9	20.058	-19,59
1990	286.723	125,49	836,7	34.268	70,84

Fuente: Tesorería Municipal de Buenavista.

recaudos en términos nominales, que sufrieron el azote de la pérdida del poder adquisitivo de la moneda nacional sino también al decrecimiento de estos o a su insignificante incremento cuando lo hizo. En cuanto al último año se nota el grande esfuerzo que hizo la administración municipal para tratar de devolverle la dinámica a este impuesto consiguiendo aumentarlo en el 125,49% a precios corrientes y asimismo en un 70,84% a precios constantes.

TABLA 6 Participación de los impuesto de Industria y Comercio en los ingresos totales de Buenavista en el período 1985 - 1990

Año	Ingresos totales	Impuestos de Ind. y Cio.	Participación %
1985	6.867.320	152.820	2,22
1986	10.370.122	157.700	1,49
1987	29.505.645	151.500	0,51
1988	86.404.203	125.400	0,14
1989	200.061.855	127.153	0,06
1990	97.899.611	286.723	0,29

Fuente: Tesorería Municipal de Buenavista

Como se observa en la Tabla anterior el impuesto de Industria y Comercio tiene una baja participación en los ingresos totales y su tendencia fué siempre decadente hasta el año de 1989, ya que para el año siguiente logró una leve recuperación en su participación, fruto de los mayores recaudos registrados en ese año.

2.6.1.3 Deguello de ganado mayor. Este impuesto se cobra por cada cabeza de ganado bovino que se sacrifica dentro del perímetro urbano, con el fin de proteger la cría y el

levante, el sacrificio de la hembra puede tener un impuesto más alto.

TABLA 7 Comportamiento comparativo del impuesto de deguello de ganado mayor en Buenavista en el periodo de 1985 - 1990

Impuesto de deguello del ganado mayor

Años	Ingreso Nominal	Variación %	INP	Ingresos Reales	Variación %
1985	175.500	-	262,6	66.831	-
1986	137.500	-21,65	317,5	43.307	-35,19
1987	163.740	19,08	393,6	41.600	- 3,94
1988	193.240	11,99	502,7	36.451	-12,37
1989	240.500	31,24	633,9	37.939	4,08
1990	200.700	-16,54	836,7	23.987	-36,77

Fuente: Tesorería Municipal de Buenavista

Analizando el cuadro anterior podemos destacar la inestabilidad en el comportamiento de los ingresos por concepto de este impuesto, es así, que los recaudos nominales en 1986 disminuyeron en un 21,65% y para 1987 se incrementaron en un 19,08%, esta tendencia se mantuvo hasta 1989, ya que el año siguiente cayeron de nuevo en un

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
 Facultad de Ciencias Económicas
 Departamento de Investigación Económica y Social
 (D. I. E. S.)
 BIBLIOTECA

16,54%.

En cuanto a los ingresos reales de la situación no puede ser mas diciente, en el periodo en estudio solo en el año de 1989 se logró incrementarlos, consiguiendo un 4,08%, en el resto del periodo siempre se presentaron tasas negativas en su variación, producto de alzas en el nivel de precios.

TABLA 8 Participación de impuesto de deguello de ganado mayor en los ingresos totales de Buenavista en el periodo de 1985 - 1990

Años	Ingresos Totales	Impuesto de Deguello	Participación %
1985	6.867.320	175.500	2,55
1986	10.370.122	137.500	1,32
1987	29.505.645	163.740	0,55
1988	86.404.203	183.240	0,21
1989	200.061.855	240.500	0,12
1990	97.899.611	200.700	0,20

Fuente: Tesorería Municipal de Buenavista

Como podemos observar en la tabla anterior, la participación de ingresos por deguello de res mayor en los

ingresos totales del municipio es baja, con tendencia a ir disminuyendo con el transcurrir de los años; es así como en 1985 representaban el 2,55% y en cuatro años más tarde solo el 0,12%. En 1990 consigue una leve recuperación la primera en el período con respecto al año inmediatamente anterior al situarse en un 0,20% más que todo debido a la caída en los ingresos totales del municipio que a un incremento en su recaudo, que fué menor al registrado en 1989.

2.6.1.4 Otros ingresos tributarios. Entre estos encontramos el impuesto de circulación y tránsito, el de juegos permitidos, espectáculos públicos, licencias de funcionamiento, etc.

Como se observa en la tabla anterior, la participación de los ingresos por concepto de estos impuestos en los ingresos totales es ínfima y tiende a disminuir año tras año en el período en estudio, en cuanto a su comportamiento en valores absolutos encontramos que durante los primeros cuatro años se incrementaron progresivamente, para luego caer drásticamente en 1990, debido quizás a la eliminación de un impuesto o a un redondeamiento presupuestal.

TABLA 9 Participación de otros ingresos tributarios en los ingresos totales de Buenavista en el periodo de 1985 - 1990

Año	Ingresos Totales	Otros Ingresos	Participación %
1985	6.867.320	114.050	1,66
1986	10.370.122	198.600	1,91
1987	29.505.645	295.400	1,0
1988	86.404.203	386.090	0,44
1989	200.061.855	814.285	0,40
1990	97.899.611	163.640	0,16

Fuente: Tesorería Municipal de Buenavista

2.6.2 Ingresos no tributarios. Este ingreso comprende las tasas, las multas, las rentas contractuales, las rentas ocasionales, el producto de monopolios y de empresas industriales y comerciales del estado o de economía mixta, interventoría y explotaciones.

Con respecto a la Tabla 10 podemos destacar como a partir de 1987 se da un incremento vertiginoso en los ingresos no tributarios, especialmente en este año en que se da un saldo de una tasa negativa registrada en el año anterior a un asombroso aumento del 19,948% y sigue incrementándose

durante los dos siguientes años aunque a tasas mas moderadas con respecto al anterior, pero también altas; 436,75% en 1988 y el 276,87% en 1989, para disminuir un 72,5% en 1990. Con respecto a su comportamiento en términos reales encontramos una situación similar a la anterior ya que después de 1986 en que se registró una tasa negativa, durante los siguientes tres años se consigue incrementar los recaudos también en pesos constantes y aún cuando en 1990 vuelve a presentarse una tasa negativa, los ingresos siguen siendo cuantiosos comparándolos con los dos primeros años del período en estudio.

TABLA 10 Comportamiento comparativo de los ingresos no tributarios de Buenavista en el período de 1985 a 1990.

Años	Ingresos Nominales	Variación %	INP	Ingresos Reales	Variación %
1985	71.500	-	262,6	27.277	-
1986	36.000	-49,65	317,5	11.338	-53,35
1987	7.217.500	19,948	393,6	1.833.714	16,073
1988	38.523.755	433,75	502,7	7.663.368	317,91
1989	145.186.951	276,87	639,9	22.903.762	198,87
1990	39.924.450	- 72,50	836,7	4.771.656	-79,16

Fuente: Tesorería Municipal de Buenavista

Todos estos movimientos registrados en este rubro en el período analizado tiene su explicación en la aparición a partir de 1987 en el presupuesto de ingresos de la cuenta "Regalías Auríferas" a través de la cual llegaron cuantiosos recursos al municipio durante este y los dos años siguientes, hasta que cesaron en 1990 al comprobarse que las minas del mineral no se encontraban en el territorio del municipio.

TABLA 11 Participación de los ingresos no tributarios en los ingresos totales de Buenavista en el período 1985 - 1990.

Años	Ingresos Totales	Ingresos no tributarios	Participación %
1985	6.867.320	71.500	1,04
1986	10.370.122	36.000	0,34
1987	29.505.645	7.217.500	24,46
1988	86.404.203	38.523.755	44,58
1989	200.061.855	145.186.951	72,57
1990	97.899.611	39.924.450	40,78

Fuente: Tesorería Municipal de Buenavista

El análisis de la Tabla 11, permite destacar el cuantioso

incremento en la participación de los ingresos no tributarios, en las rentas totales de Buenavista, a partir de 1986, cuando representaban solo el 0,34% hasta llegar a un máximo del 72,57% en 1989, esto debido como ya dijimos al aumento de los ingresos por concepto de regalías por explotación de oro, que le giraba la nación durante esos años. En 1990 se presenta una caída en su participación al dejar de recibirse esos recursos por motivos que ya explicamos.

2.6.2.1 Participación de Impuesto a las Ventas. Con la expedición de la Ley 12 de 1986, la cesión del impuesto al valor agregado (IVA) se ha constituido en la principal fuente de recursos de los pequeños municipios del país. Las normas contempladas en esta ley, así como sus efectos sobre los ingresos municipales los estaremos analizando más adelante.

Analizando la participación del impuesto a las ventas en las rentas totales de Buenavista, encontramos que aquella ha presentado una situación inestable y no uniforme durante el transcurso del período en estudio. Así observamos que en 1985 esta participación era del 70.67% y el año siguiente naturalmente se incrementó al entrar en vigor la Ley 12 por los nuevos recursos recibidos, a un 78,81%;

TABLA 12 Participación del IVA en los ingresos totales de Buenavista en el período 1985 - 1990

Años	Ingresos Totales	Impuesto a las ventas	Participación %
1985	6.867.320	4.853.170	70,67
1986	10.370.122	8.172.791	78,81
1987	29.505.645	15.724.374	53,29
1988	86.404.203	21.363.158	24,72
1989	200.061.855	32.263.124	16,12
1990	97.899.611	50.499.678	51,58

Fuente: Tesorería Municipal de Buenavista

para el año 1987 a raíz de la entrada por primera vez al tesoro municipal de dineros provenientes de la nación por concepto de explotación de oro en su jurisdicción los ingresos totales aumentaron significativamente y por lo tanto la participación del IVA disminuyó a un 53,29%; en el año 1988 ésta cayó aún más, al incrementarse cuantiosamente los recursos captados por estas regalías e igual razonamiento damos a la baja de tasas presentada en 1989 de sólo el 16,12%; pero en cuanto cesaron los giros de la nación al municipio por regalías en 1990, el impuesto a las ventas recuperó su papel fundamental en las entidades

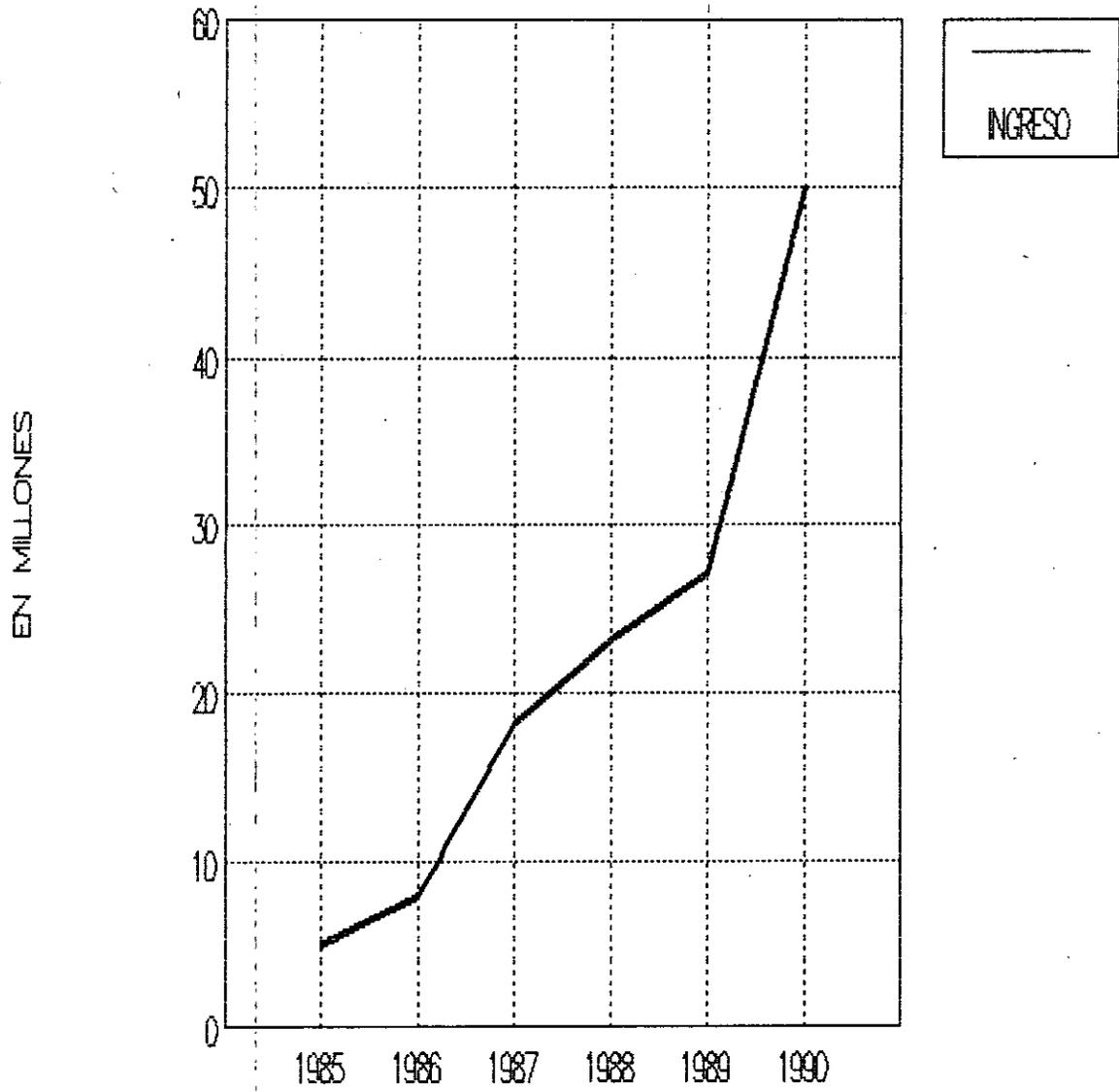


FIGURA 3. IMPUESTOS A LAS VENTAS

financieras del municipio, al colocarse ese año en el 51,58%. En la fig.3 se observarán las tendencias del impuesto al valor agregado.

2.6.3 Ingresos de Capital. Este ingreso incluye, el producto de la venta de activos fijos y financieros, reembolso de préstamos concedidos, préstamos obtenidos, transferencia de capital recibido y otros.

Los ingresos de capital, poco tienen participación en el ingreso total de los municipios pobres, debido a que la mayor parte del presupuesto municipal se dedica a gastos de funcionamiento, para sostener la administración pública, por lo que generalmente son deficitarios.

Cabe anotar que en las ejecuciones presupuestales del municipio de Buenavista, durante los años de 1989 y 1990, aparece el rubro "Recursos del Crédito" participando con un 10 y 4% respectivamente en los ingresos totales del municipio en esas vigencias.

2.7 INGRESOS TOTALES DEL MUNICIPIO 1985 A 1990

El análisis de los ingresos del municipio durante el periodo estudiado, permite apreciar su extraordinario

TABLA 13 Ingresos totales del municipio de Buenavista durante el período 1985-1990.

Años	Ingresos Nominales	Variación %	INP	Ingresos Reales	Variación %
1985	6.867.320	-	262,6	2.615.125	-
1986	10.370.122	51,0	317,5	3.266.180	24,89
1987	29.505.645	184,52	393,6	7.496.352	129,51
1988	86.404.203	192,83	502,7	17.188.025	129,28
1989	200.061.855	131,54	633,9	31.560.475	83,61
1990	97.899.611	-51,06	836,7	11.700.682	-62,92

Fuente: Tesorería Municipal de Buenavista.

crecimiento, tanto en términos nominales como reales; esto se puede apreciar más claramente en el lapso comprendido entre 1985 y 1989, en el que crecen a tasas como del 184,52% en el 87, 192,83% en el 88 y 131,54% para el 89; esto refiriéndose a precios corrientes y a un asombroso 129,51% en 1987 y 129,28% en el año siguiente en precios constantes. La aparición de estos elevados índices de crecimiento en los ingresos municipales durante estos primeros cinco años, tiene su explicación en la interacción de dos factores; la puesta en marcha de la reforma

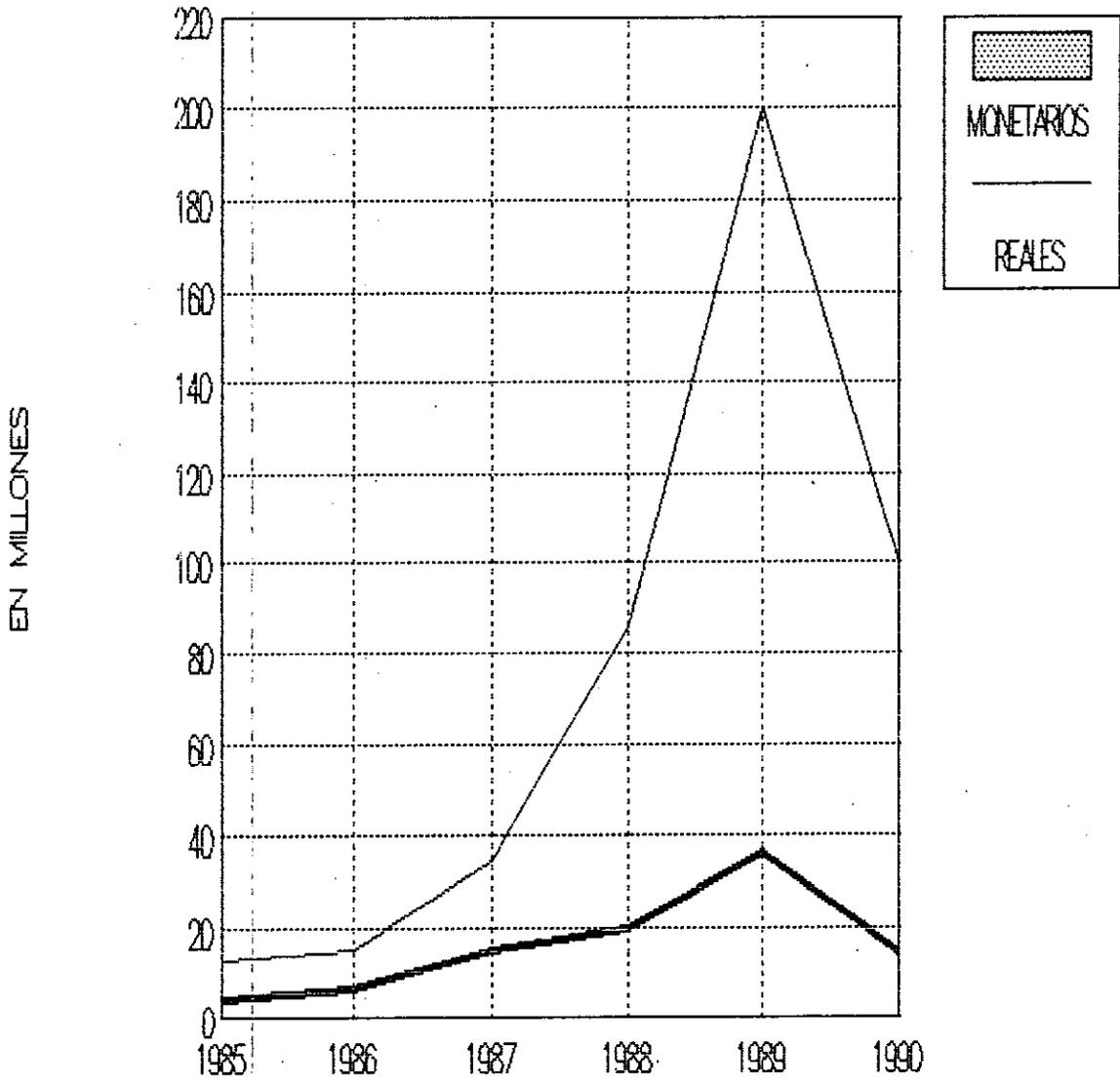


FIGURA 4 INGRESOS TOTALES

administrativa municipal de 1986 que le permitió al municipio recibir mayores recursos por concepto del impuesto a las ventas, y los cuantiosos recursos captados desde 1987 por el tesoro municipal a cuenta de regalías auríferas.

Con respecto al año de 1990 se puede notar el decrecimiento en el ingreso nominal de ese año del 51,06% con respecto a la vigencia anterior y asimismo del -62,92% en términos reales, debido a la desaparición de uno de los dos factores antes mencionados. Sin embargo es de destacar el significativo crecimiento de los ingresos municipales en el periodo analizado, ya que pasaron de \$6.867.320 en 1985 a \$97.899.611 en 1990 con un crecimiento del 1.352,58% en términos nominales y de \$2.615.125 en el 85 a \$11.700.682 en el último año, con un incremento del 347,42% en términos reales.

2.8 PRESENTACION DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE INGRESOS

El presupuesto de ingresos contendrá la estimación de todos los recursos que se espera recaudar y recibir en el año fiscal. De acuerdo al código fiscal del departamento de Sucre en que hace relación al presupuesto de rentas e ingresos, estas normas están contenidas en los artículos 212 al 216.

Artículo 212. El presupuesto de rentas e ingresos contendrá dos grandes secciones, a saber: Ingresos corrientes y Recursos de capital.

Artículo 213. Los ingresos corrientes se clasificarán en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se subclasificarán según su fuente, en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas, las multas, rentas contractuales y comerciales, los auxilios, los aportes y participaciones de otros organismos oficiales.

Artículo 214. Los recursos de capital comprenderán el cómputo de los recursos del Balance 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 contratados.

Artículo 215. Recursos de operaciones de tesorería; no podrán ser incluidos dentro de los cálculos del presupuesto de rentas y recursos de capital; los recursos provenientes de operaciones de tesorería, tales como el recibo de depósitos o de avances sobre las rentas, el descuento de documentos que deben cancelarse dentro del mismo año fiscal

sin afectar el presupuesto de gastos o los sobregiros bancarios.

Artículo 216. Base para el cómputo de rentas: El cómputo de las rentas debe incluirse dentro del proyecto de presupuesto, tomando por base los montos del producido de cada renglón rentístico durante el año fiscal inmediatamente anterior a aquél en que se prepara el proyecto, promediando el valor reconocido del primer semestre del año en que se prepare éste, sin tomar en consideración el costo de su recaudo. Teniendo en cuenta la base señalada, el gobierno departamental podrá aumentar el cálculo de cada renglón de las rentas periódicas hasta en un 10% o disminuirlo hasta en un 30%, según las perspectivas económicas y fiscales que se contemplan para el año en que se va a regir el presupuesto.

2.9 EFECTOS DE LA LEY 12 DE 1986 SOBRE LOS INGRESOS MUNICIPALES

Dentro del propósito de fortalecer los fiscos locales, la decisión más importante de los últimos años está contenida en la Ley 12 de 1986, que modificó sustancialmente la participación de los municipios en el impuesto a las ventas.

La nación venía transfiriendo a los municipios el 26,5% de las sumas que recaudaba por concepto de impuesto a las ventas (IVA). Para muchos municipios esta cesión es fundamental, pues llega a representar hasta el 70% y 80% de sus ingresos corrientes. Los valores transferidos a este título han venido creciendo de manera considerable. Para comenzar, aumentaron gracias a la reestructuración del impuesto ordenado mediante Decreto 3451 de 1983, pero el crecimiento apreciable de las transferencias de la nación a los municipios no se debe únicamente a medidas como la señalada. Su incremento grande obedece a la revisión de fondo que se hizo al régimen de participación de los municipios en el IVA, con el que se intenta vigorizar un proceso de descentralización fiscal y administrativa a nivel de la estructura general del estado como de la reorganización de sus finanzas intergubernamentales.

Las principales disposiciones referidas a los ingresos contenidas en la Ley 12 que modificó sustancialmente la participación de los municipios en el impuesto a las ventas son las siguientes:

a. Eleva gradualmente el monto de la cesión de un 30 a un 50% del producto del impuesto a las ventas y la participación de los municipios en dicho impuesto del 26,5%

al 45,3% el total recaudado. El incremento a favor de los municipios empezó el primero de Julio de 1986 y termina en 1992, año en que debe alcanzar su tope máximo o sea el 45,3%.

b. De la participación que se destina a todos los municipios reserva un porcentaje, también gradual y que en 1992 será del 16,8% del producto anual del impuesto, que se reparte exclusivamente entre los municipios con población inferior a 100.000 habitantes que son cerca de 1.000 del total de municipios del país, pues las ciudades con más de 100.000 son apenas 30. Se considera que los municipios con menos de 100.000 habitantes no tienen tantos recursos propios (tributación local) como las ciudades grandes para satisfacer sus necesidades.

c. En los municipios menores de 100.000 habitantes, la distribución del porcentaje adicional se hará en proporción a la población y al esfuerzo fiscal que realicen, para lo cual adopta una fórmula que induce a las localidades a lograr un mayor recaudo por concepto de impuesto predial.

d. De acuerdo como lo estipula el Artículo 16 de la Ley 12, las transferencias a los municipios de las participaciones en dicho impuesto, las hará el Ministerio

de Hacienda sobre la base de seis (6) cuotas bimestrales calculadas según estimativos de apropiaciones y con respecto al 80% del aforo que aparezca en la respectiva ley.

El pago se hará dentro del mes siguiente al vencimiento del bimestre respectivo y el saldo pendiente de giro, al finalizar cada vigencia fiscal, se cancelará a los primeros cuatro (4) meses de la siguiente vigencia.

3 LOS GASTOS MUNICIPALES

3.1 NOCIONES GENERALES DEL GASTO PUBLICO

El estado y demás entes públicos tienen necesidades, y para atenderlas, requieren efectuar gastos. Es indudable que estos gastos (o mejor las necesidades públicas seleccionadas para ser satisfechas y que deben atenderse con los mismos) han de responder a unas valoraciones efectuadas por la propia colectividad. Se trata por tanto de una cuestión de naturaleza eminentemente política, donde esas valoraciones, importantes por si mismas, constituyen el punto de partida en el recorrido que ha de efectuar el gasto público.

El gasto público refleja el desarrollo social, político y económico de un país, departamento o municipio, significando esto que entre mayor eficiencia haya en su manejo, por parte de la administración pública, mayor será el grado de desarrollo que se logre obtener.

3.2 DISPOSICIONES LEGALES SOBRE LOS GASTOS MUNICIPALES

La siguiente es la legislación de los gastos, contenida en

el código fiscal del departamento de Sucre.

Artículo 219. El presupuesto de gastos estará dividido en dos partes: Gastos de funcionamiento y gastos de inversión. Cada una de estas partes se presentan divididas en secciones, programas y subprogramas.

A nivel municipal el código establece:

Artículo 600. Los jefes de las diferentes dependencias, los corregimientos o inspectores municipales, remitirán al alcalde a más tardar el 10. de Octubre de cada año, las solicitudes de sus apropiaciones de gastos, con sujeción a las siguientes normas:

a. Las partidas para gastos de funcionamiento se ajustarán a lo estrictamente necesario y respecto de los gastos de personal, se incluirán las partidas necesarias de conformidad con los acuerdos o decretos vigentes sobre asignaciones civiles.

b. Las partidas para gastos e inversiones de fomento corresponderán a los cálculos que tenga la alcaldía para el normal desarrollo de los programas administrativos.

c. Para los gastos imprevistos se hará una apropiación que no exceda del 1% del monto total de la partida para cada

sección o dependencia municipal.

d. Las partidas para el servicio de la deuda pública deberán corresponder al valor de los servicios de las obligaciones contraídas por el municipio.

Artículo 601. El alcalde, después de un detenido análisis del cálculo de gastos que para su respectiva dependencia, le haya enviado la secretaría de la alcaldía y los jefes de departamentos administrativos, hará a tales cálculos las adiciones o reducciones que estime conveniente.

Artículo 602. En el presupuesto de gastos no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un gasto decretado por acuerdo anterior, a obligaciones contractuales, a créditos reconocidos jurídicamente o a gastos ordinarios que requiere para su funcionamiento normal la administración.

Artículo 603. Cuando en los balances aparezcan déficit, de vigencias anteriores a aquellas en que se prepara el presupuesto se incluirá necesariamente la partida suficiente para cubrirlos.

3.2.1 Discusión y aprobación. Al hacer la presentación

del proyecto de gastos municipales en el presupuesto al Concejo Municipal, acompañado de una descripción de las actividades, programas y proyectos que desarrollarán las secretarías de las respectivas dependencias, se procede a la discusión y aprobación de los gastos municipales.

Aprobado el proyecto de presupuesto en primer debate, pasará nuevamente a la comisión para que lo estudie y rinda el informe para el segundo debate en un término de 10 días.

El estudio de los gastos en segundo debate se hará con sujeción a las siguientes normas.

a. Ni la alcaldía, ni el concejo podrán proponer aumento de las partidas solicitadas, ni la inclusión de nuevos gastos en el proyecto, si con ello se altera el equilibrio entre rentas y gastos.

b. No se discutirá el texto mismo del proyecto presentado, sino el texto de los proyectos de créditos y contra créditos de rentas o gastos y los segundos a las partidas que se reducirán o se eliminarán del proyecto.

c. Cuando no se trate de aumentar, disminuir, eliminar o proponer una partida nueva, sino de introducir

modificaciones al texto del respectivo artículo, se procederá de acuerdo con lo que disponga el reglamento del concejo para las discusiones del segundo debate.

d. Los nuevos recursos y gastos que durante las discusión del proyecto proponga la alcaldía con relación a los aumentos o rebajas de sueldos, creación o supresión de empleos, será materia de proyectos de acuerdos distintos.

Aprobado el acuerdo en segundo debate, en fecha distinta a esta aprobación, el concejo entrará a considerarlo en tercer debate, si en éste es aprobado, el acuerdo pasará al alcalde para su sanción dentro de los términos que fija la ley.

3.2.2 Ejecución. El único ordenador en el municipio, para la ejecución del presupuesto es el alcalde, y a la única persona a quien puede delegar esta función es al secretario de hacienda; los gastos se registrarán por los acuerdos mensuales de ordenación, que podrán ser elaborados dentro de los cinco primeros días de cada mes, con base en el promedio de rentas de los últimos seis meses inmediatamente anteriores.

En el acuerdo mensual de ordenación de gastos debe

incluirse la doceava parte del monto global de los gastos de la administración en el mes respectivo, la cuota correspondiente al servicio de la deuda pública y la cuota que corresponde al pago de contratos y pedidos que hayan sido materia de certificado de reserva por parte de la contraloría o que se hayan registrado en la alcaldía, aunque su cuantía no requiere tales certificados.

En ningún caso el acuerdo mensual de ordenación de gastos excederá durante los primeros cuatro meses del año fiscal a la doceava parte del monto global del presupuesto. A partir del quinto mes se tendrá como base para la cuantía de los acuerdos de ordenación de gastos el promedio de recaudo de la renta de los meses vigencia ocurrida. En el acuerdo mensual de ordenación de gastos deberá incluirse la doceava parte de los gastos fijos de la administración municipal correspondiente al mes respectivo.

Las apropiaciones para obras públicas, comercio, campañas planificadoras de educación, higiene y salud; serán atendidas con dineros procedentes de auxilios y las que por razón de sentencia judicial, contrato o convenio, deben ser pagados totalmente.

Los gastos que deben cubrirse con recursos provenientes de

auxilios, transferencias y empréstitos solo pueden incluirse en los acuerdos de ordenación de gastos, cuando estos recursos hayan ingresado efectivamente a la tesorería.

3.2.3 Control. Corresponde preventivamente a la contraloría ejercer el control fiscal para la correcta ejecución de los gastos municipales, este control puede ser previo, posterior, perceptivo o de gestión.

3.3 CLASIFICACION DEL GASTO PUBLICO

3.3.1 Gasto de Funcionamiento. Son los gastos necesarios para el normal funcionamiento de la administración. Se pueden clasificar en dos renglones principales:

1. Gastos de consumo, que comprenden: a) bienes durables de consumo (automóviles, muebles y enseres, etc). b) bienes semidurables de consumo (implementos de duración generalmente inferior a un año) y c) bienes de consumo perecedero (alimentos, combustible, etc.).

2. Gastos en servicios, que comprenden: a) sueldos, salarios, honorarios, etc. y b) prestaciones sociales.

3.3.2 Gastos de inversión. Son los efectuados en la

adquisición de bienes durables: a) intermedios, de duración superior a tres años (edificios, maquinaria y equipos, etc.) y b) finales (obras de infraestructura económica y social). Los gastos de inversión retribuyen bienes de capital, de modo que aumentan el patrimonio fiscal.

En los gastos de inversión no solamente se incluyen los efectuados en capitalización física, como los antes indicados, sino también los hechos en capitalización humana, como son principalmente los de educación y aprendizaje, o de infraestructura social.

Los de inversión intermedios y finales, pueden asimismo clasificarse en directos e indirectos. Los primeros se destinan a financiar los servicios de cuyo presupuesto de ingresos surgen las respectivas asignaciones, para dotación y edificios o para obras de infraestructura económica y social.

Los segundos verdaderas transferencias, por lo cual también pueden clasificarse de transferencias-inversión. Los gastos indirectos de inversión los efectúan los entes públicos receptores de las subvenciones o las empresas privadas receptoras de los subsidios estatales, en bienes durables, intermedios o finales.

3.4 PRESENTACION DE LOS GASTOS EN EL PRESUPUESTO MUNICIPAL

Analizando los gastos ejecutados en el municipio de Buenavista entre los años 1985 y 1989, encontramos su vertiginoso aumento, tanto en términos nominales como en reales, alcanzando tasas de crecimiento como del 159,04% de 1987 y 219,7% de 1988 esto a precios corrientes y del 108,95% y 150,31% respectivamente para esos mismos años a precios constantes; esto debido al notable incremento registrado en los ingresos del municipio para esos años.

TABLA 14 Comportamiento comparativo de los gastos en el presupuesto municipal de Buenavista. 1985 - 1990.

Años	Gastos Nominales	Incremento %	INP	Gastos Reales	Incremento %
1985	6.351.831	-	262,6	2.418.823	-
1986	10.355.580	63,03	317,5	3.261.600	34,84
1987	26.825.200	159,04	393,6	6.815.345	108,95
1988	85.761.220	219,7	502,7	17.060.119	150,31
1989	200.061.855	133,27	633,9	31.560.475	84,99
1990	97.899.611	-51,06	836,7	11.700.682	62,92

Fuente: Tesorería Municipal de Buenavista

Con respecto al significativo decrecimiento presentado en

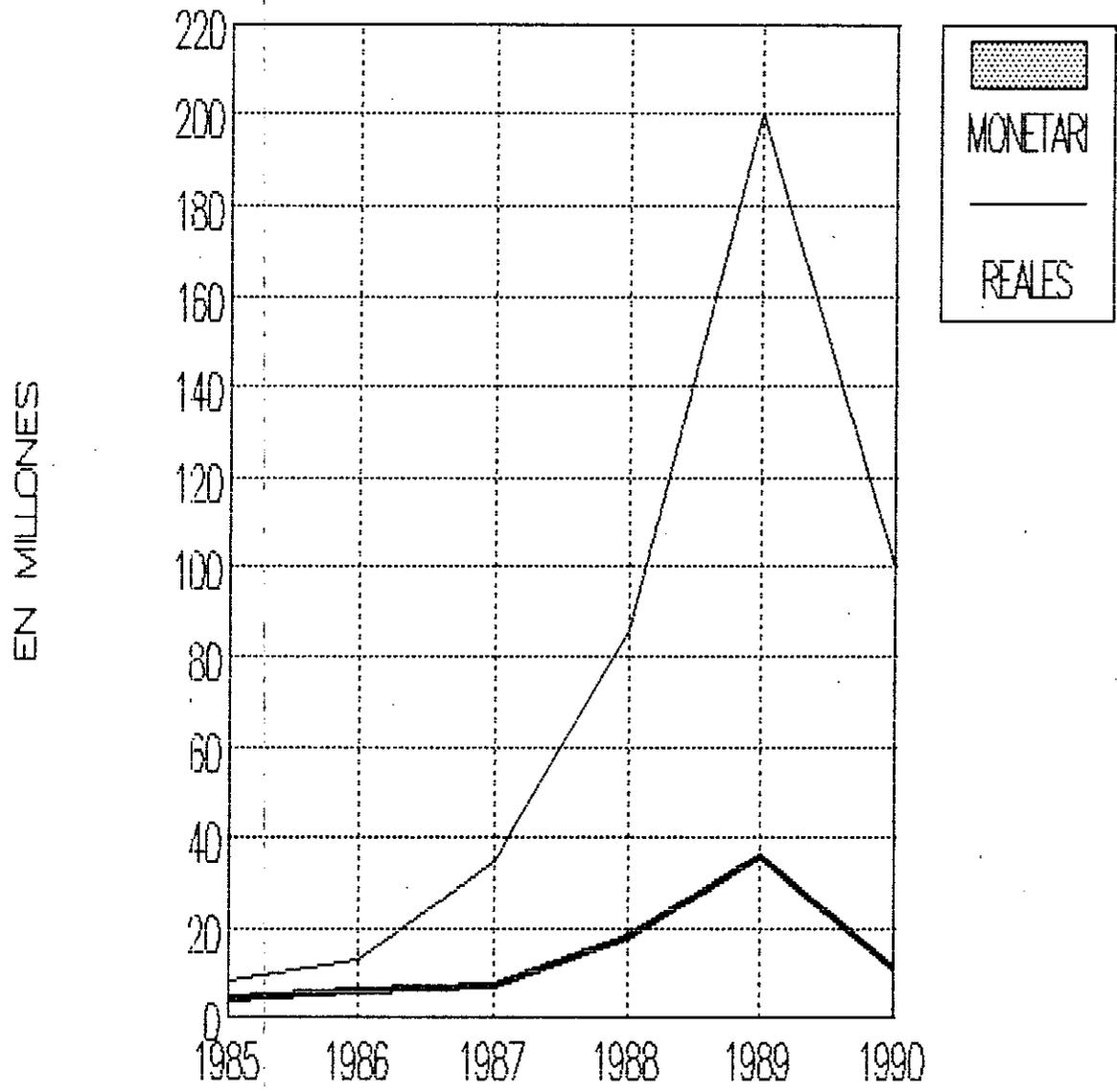


FIGURA 5. GASTOS TOTALES

los gastos en el último año, se entiende por el descenso en los ingresos ocurrido en ese año por motivos ya explicados anteriormente.

3.5 ANALISIS DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

TABLA 15 Comportamiento comparativo de los gastos de funcionamiento en Buenavista en el período 1985 - 1990

Años	Gastos Nominales	Variación %	INP	Gastos Reales	Variación %
1985	4.483.085	-	262,6	1.707.191	-
1986	6.435.244	43,54	317,5	2.026.848	18,72
1987	11.888.928	84,74	393,6	3.020.561	49,02
1988	49.569.985	316,94	502,7	9.860.748	226,45
1989	134.626.882	171,58	633,9	21.237.874	115,37
1990	59.094.845	-56,10	836,7	7.062.847	-66,74

Fuente: Tesorería Municipal de Buenavista.

El cuadro anterior nos muestra el crecimiento ininterrumpido de los gastos de funcionamiento entre 1985 y 1989, con tasas altas, especialmente las presentadas en

1988 y 1989, en 1990 se registra la única disminución en el período; en cuanto a su comportamiento en términos reales estos presentan una situación similar a los gastos nominales, ya que durante los primeros cuatro años se incrementaron sustancialmente y solo en el último año disminuyeron en un 66,74% en relación al alto volumen alcanzado el año inmediatamente anterior.

TABLA 16 Participación de los gastos de funcionamiento en los gastos totales de Buenavista de 1985 a 1990.

Años	Gastos Totales	Gastos de Funcionamiento	Participación %
1985	6.351.831	4.486.085	70,57
1986	10.355.580	6.435.244	62,14
1987	26.825.200	11.888.928	44,31
1988	85.761.220	49.569.985	57,80
1989	200.061.855	134.626.882	67,29
1990	97.899.611	59.094.845	60,36

Fuente: Tesorería Municipal de Buenavista.

La Tabla 16 permite apreciar que la participación de los gastos de funcionamiento en los gastos totales de Buenavista en el período estudiado, ha sido muy variada, es

así como durante los primeros tres años mostró una tendencia descendente, de un 75,15% con que participaba en 1985 bajaron a un 62,14% en el año de 1986 y a un 44,31% en el año siguiente; en el año de 1988 se presenta un incremento del 57,8% y en el año de 1989 uno del 67,29% que refleja la política seguida por la administración municipal en ese periodo, en relación con el crecimiento desmedido de la burocracia, en 1990 se logró bajar esa participación no sólo porcentualmente sino, más importante aún un notable decrecimiento en valores absolutos.

3.6 ANALISIS DE LOS GASTOS DE INVERSION

La Tabla 17 nos muestra el incremento realmente significativo que tuvieron los gastos de inversión en Buenavista en los últimos diez años, especialmente en el lapso comprendido entre 1985 y 1989 en los que se obtuvo siempre tasas positivas de crecimiento, tanto en términos nominales como también en términos reales; es de destacar que los altos índices de incrementos logrados en 1987 y en 1988 que nos dicen de grandes inversiones realizadas por la administración local en esa época. Mención aparte merece el estudio de lo acontecido en el último año, en el que por primera vez en el periodo se presentaron decrecimientos tanto a precios corrientes como a precios constantes, esto

00027070

debido a la disminución registrada en los ingresos del municipio en ese año que obligó a una restructuración en el plan de inversiones; sin embargo el volúmen de los recursos destinados a inversión en el citado año del período, motivó de nuestro estudio.

TABLA 17 Comportamiento comparativo de los gastos de inversión en Buenavista en el período comprendido entre 1985 y 1990.

Año	Gastos Nominales	Variación %	INP	Gastos Reales	Variación %
1985	1.868.746	-	262,6	749.621	-
1986	3.920.336	99,15	317,5	1.234.751	64,71
1987	14.936.272	296,86	319,6	3.952.900	220,13
1988	36.191.235	132,61	502,7	7.199.370	80,12
1989	65.434.968	80,80	633,9	10.322.601	43,38
1990	38.804.766	-40,69	836,7	4.637.835	-55,07

Fuente: Tesorería Municipal de Buenavista

Analizando la participación de los gastos de inversión en los gastos totales de Buenavista encontramos que ésta no ha sido estable en el período, así observamos que en 1985 esa participación era de solo el 29,42% y para el año siguiente había incrementado a un 37,85%, en 1987 se colocó en el

55,68% que resulta muy bueno para el promedio de los municipios colombianos, pero ya en el siguiente año había decrecido al 42,20% y aún más en el periodo siguiente lo que demuestra el aumento de los gastos administrativos, más que todo registrados en esa vigencia, para 1990 se consiguió un notable repunte en esa participación y llegó al 39,63%, que se considera buena.

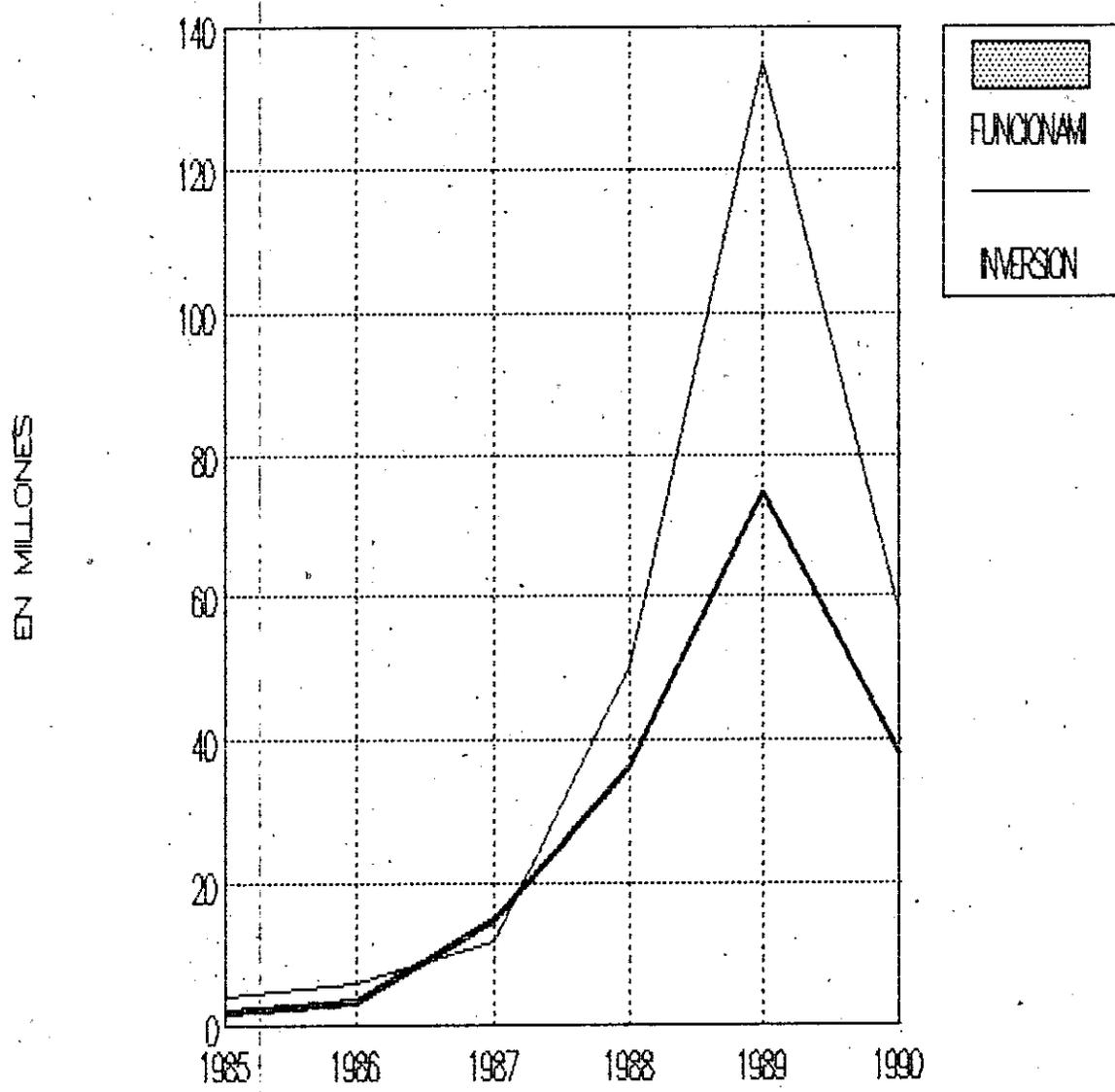
TABLA 18 Participación de los gastos de inversión en los gastos totales de Buenavista de 1985 a 1990.

Años	Gastos Totales	Gastos de inversión	Participación %
1985	6.351.831	1.868.746	29,42
1986	10.355.580	3.920.336	37,85
1987	26.825.200	14.936.272	55,68
1988	85.761.220	36.191.235	42,20
1989	200.061.855	65.434.968	32,70
1990	97.899.611	38.804.766	39,63

Fuente: Tesorería Municipal de Buenavista

Es importante resaltar que estos índices pueden llevar a

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación Económica
y Social
(D.I.E.S.)
BIBLIOTECA



GASTO DE FUNCIONAMIENTO E INVERSION
FIGURA 6.

formarnos juicios equivocados en relación con la buena o mala marcha de una administración, ya que lo importante no es tanto el alto volúmen que se consiga sino que los recursos sean utilizados en la mayor forma posible y que redunden en mayor bienestar para la comunidad.

3.7 EFECTOS DE LA LEY 12/86 SOBRE LOS GASTOS MUNICIPALES

Según como lo señala el Artículo 6 de la ley, los municipios de todo el país y el D.E. de Bogotá, "podrán continuar destinando hasta el 25,8% de los porcentajes establecidos en el inciso primero del Artículo 3, para atender gastos de funcionamiento e inversión". La diferencia entre ese valor y el tope de la asignación se deberá destinar exclusivamente a gastos de inversión.

A su vez, esta proporción condicionada a gastos de inversión podrá destinarse a los siguiente fines:

- a. Construcción, ampliación y mantenimiento de acueductos y alcantarillados, plantas, redes, ... etc.
- b. Construcción, pavimentación y remodelación de calles.
- c. Construcción y conservación de carreteras veredales, caminos vecinales, fuentes y puertos fluviales.
- d. Construcción y conservación de centrales de transporte.

- e. Construcción, mantenimiento de la planta física y dotación de planteles educativos oficiales de primaria y secundaria.
- f. Construcción, mantenimiento planta física de los puestos de salud y ancianatos.
- g. Para casas de cultura.
- h. Para construcción y mantenimiento de plazas de mercado, plazas de ferias, instalaciones deportivas y parques.
- i. Para extensión de redes de electrificación urbana y rural.
- j. Para programas de reforestación vinculados a la defensa de las cuencas y hoyas hidrográficas.
- k. Para el pago de deuda pública, contraída para financiar gastos de inversión.
- l. Para invertir en bonos del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano con el fin de obtener créditos adicionales para financiar las obras de desarrollo municipal.

Estas son en general las obras básicas en donde podrán los municipios invertir el incremento de la cesión. Se espera ahora, que con estos nuevos recursos todas las entidades territoriales programen de una forma prioritaria y eficiente su presupuesto con el fin de que puedan prestar y dotar los bienes y servicios públicos más necesarios para

su comodidad.

La Ley 12 hace la observación de que en las entidades territoriales donde la mayor parte de la población está localizada fuera de su cabecera, será obligatorio invertir al menos el 50% de la participación del impuesto a las ventas, en sus zonas rurales y corregimientos, pero con la salvedad de que para los municipios menores de 100.000 habitantes deberán invertir el 80% en su cabecera y al menos el 20% en sus zonas rurales, veredas y corregimientos. A su vez para estos municipios, las oficinas de planeación departamental, intendencial y comisarial a que pertenezcan, deberán vigilar la ejecución de los planes, programas y proyectos de obras públicas y de desarrollo económico y social.

4 EL PRESUPUESTO

4.1 DEFINICION

El presupuesto es un acto administrativo por el cual se calcula anticipadamente todas y cada una de las rentas e ingresos y se autoriza y apropian los gastos de funcionamiento e inversión de las entidades oficiales, para un periodo de tiempo determinado (generalmente un año), teniendo en cuenta los planes y programas a cumplir en dicho ejercicio fiscal. Se expresa en términos financieros y debe obedecer a normas preestablecidas.

4.2 EVOLUCION HISTORICA DEL PRESUPUESTO

Las primeras formas de presupuesto, las encontramos entre los antiguos egipcios, donde se organizó un sistema que realizaba cálculos de la renta pública y ejercía cierto control en los gastos.

Durante la edad media los monarcas fijaban el presupuesto a su libre albedrío.

Le corresponde históricamente a Inglaterra el honor de ser

la cuna del derecho presupuestal, es aquí donde el pueblo obtuvo el derecho a intervenir en los presupuestos bajo el principio de que el Rey no puede imponer contribución alguna sin el consentimiento del parlamento. 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.

En Colombia el derecho presupuestal nace con la independencia y adopta las normas y principio del derecho presupuestal frances. Durante la dominación española, nunca se permitió al pueblo así fuera a través de los cabildos, intervenir directa o indirectamente en los asuntos relacionados con la imposición de los tributos, y menos aún con la inversión de los mismos. En materias fiscales, el absolutismo de la monarquía fué total e intransigente.

Apenas declarada la independencia y obtenidos los primeros triunfos de las armas de la república, los próceres se apresuraron a consagrar en las constituciones políticas de los diferentes estados del Nuevo Reino de Granada los principios fundamentales que habrían de dar origen al

derecho presupuestal colombiano.

La primera Ley orgánica del presupuesto data del 3 de Agosto de 1824 y por ella se asignó a la Dirección General de Hacienda todo lo relacionado con el manejo de las rentas y los gastos públicos. La constitución de 1886 con las reformas que se le hicieron posteriormente estableció los principios fundamentales vigentes en la materia de presupuesto.

En 1950 se crea la Dirección Nacional del Presupuesto y se realiza la codificación de las disposiciones presupuestales y en 1960 se adopta el sistema presupuestal por "programas y actividades" que con algunos pequeños cambios es el que opera actualmente.

4.3 PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

Universalidad

Establece que cada uno de los ingresos y cada uno de los gastos se incluyen en el presupuesto por separado. Las rentas se incorporarán por el monto de sus productos brutos, sin que haya lugar a ninguna deducción, y en la ley de apropiaciones se liquida lo necesario para cubrir los gastos que ocasione el recaudo y el manejo de esas rentas.

Equilibrio presupuestal

El presupuesto de gastos tendrá como base el presupuesto de rentas e ingresos y entre ambos se mantendrá el más estricto equilibrio. Cuando se pierde este equilibrio se llega a un estado de déficit o superavit fiscal.

Unidad de presupuesto

La finalidad de este principio es que todos los ingresos del tesoro público constituyan un fondo común que tenga como fin atender todos los egresos causados por la administración. De ahí que no habrá destinaciones especiales de ingresos corrientes, ni rentas compensadas. Sin embargo, a los recursos provenientes del crédito que se incorporen en el presupuesto de rentas e ingresos es igual al estimativo de los gastos. Si el monto de los gastos, es superior al producto de las rentas e ingresos, habrá déficit presupuestal; pues, el presupuesto está aritméticamente equilibrado, pero sustancialmente en déficit cuando se ha obtenido el equilibrio reduciendo el patrimonio del estado o aplicando recursos del crédito para cubrir los gastos ordinarios de la administración. Para establecer el déficit o el superavit, basta comparar el producto de los gastos y las reservas constituidas durante el ejercicio. La comparación se hace entre los activos y pasivos del balance del tesoro, es decir, entre las cuentas

que representan recursos y a los recursos del capital se les llevará cuentas especial de contabilidad pero no será materia de presupuesto ni de fondos separados.

Exclusividad de la aprobación

El monto que se utiliza para cada rubro de gastos debe aplicarse exclusivamente al objeto determinado en el texto del respectivo rubro y no podrá excederse, salvo que la cuantía se modifique por medio de los créditos adicionales y por traslados hechos en formas autorizadas.

Anualidad

El año fiscal comienza el primero (1º) de enero y termina el treinta y uno (31) de Diciembre de cada año. Sin embargo no es absolutamente riguroso que el periodo fiscal corresponda al año civil.

En otros países por razones de carácter técnico o económico, el periodo fiscal se inicia y termina en diferentes meses del año con arreglo a las circunstancias especiales que así lo exijan.

Al conjunto de realizaciones administrativas y fiscales que se cumplan dentro del periodo se llama "Vigencia Fiscal". Este ejercicio o vigencia fiscal es diferente al periodo

fiscal; comprende el tiempo suplementario característico del sistema de presupuesto de competencia o de causación. Esta prolongación para los municipios es hasta el 31 de Marzo, para los departamentos hasta el 28 de Febrero y para la nación hasta el 30 de Abril.

Programación

Los presupuestos deben obedecer a programas, que utilizan la técnica racional de fijarse metas, procedimientos, objetivos y actividades a desarrollar de acuerdo con unos recursos humanos, materiales, financieros y de organización que se haya previsto.

De lo anterior podemos concluir que la técnica de presupuesto por programas, se ve como una necesidad, pues, surge como un anuncio de la herramientas que permitirán eliminar las improvisaciones.

Especificidad

Se refiere a que en el presupuesto deben figurar todos y cada uno de los rubros, tanto de ingresos como de gastos, de manera que conozcan lo mas realmente posible sus programas y recursos. Las apropiaciones asignadas por objeto del gasto que utilizarán 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.

Publicidad

Según este principio, pronto sea aprobado el presupuesto por la respectiva corporación, debe aplicarse y darse a conocer a los funcionarios que tienen que ver con el control, contabilización, ejecución y al público en general.

4.4 DISPOSICIONES LEGALES SOBRE PRESUPUESTO MUNICIPAL

Las siguientes disposiciones están contenidas en el código fiscal del departamento de Sucre.

Artículo 590. El presupuesto municipal es un acto administrativo mediante el cual el concejo computa anticipadamente los ingresos y autoriza los gastos públicos para un ejercicio fiscal, y debe ser elaborado de manera que indique los planes, programas y proyectos del gobierno municipal.

El Alcalde y la comisión elaboradora del presupuesto de rentas y gastos se ceñirán a las disposiciones.

Parágrafo. El ejercicio fiscal comienza el 19 de Enero y termina el 31 de Diciembre de cada año pero se prolongará hasta el 28 de Febrero siguiente con el objeto de consolidar los registros contables y cerrar la cuenta general del presupuesto y del tesoro.

Artículo 591. La programación del presupuesto se sujetará a las normas siguientes:

Las dependencias municipales, corregimientos e inspecciones de policía, deben confeccionar antes del primero de Septiembre de cada año un programa de acción para el año siguiente de conformidad con los procedimientos y sistemas administrativos de planeación que hayan adoptado.

- Cada programa deberá contener una clara especificación de sus objetivos con la indicación de la cantidad de recursos humanos, materiales y equipos necesarios para alcanzarlos, y deberá formularse en función de los planes a largo plazo.

- Tales dependencias deberán presentar programas alternativos con objetivos máximos, medios y mínimos, a fin de hacer posible una evaluación técnica de los programas.

- Todo programa debe contener un detalle de los costos globales unitarios, de los objetivos y de los recursos necesarios para su cumplimiento.

Parágrafo. Los programas se presentarán ante el alcalde quien no incluirá en el proyecto de presupuesto de gastos las partidas que no fueron presentadas formando parte de un programa.

Artículo 592. Habrá unidad de presupuesto y de caja. Todas las rentas e ingresos y los gastos del municipio figurarán en el presupuesto.

Los ingresos provenientes de rentas ordinarias constituirán un acervo común sobre el cual se girará para atender a los gastos generales.

Los ingresos provenientes de rentas con destinación especial se manejarán por separado de los fondos comunes, a efecto de cumplir con la destinación que se le ha señalado. A los recursos provenientes del crédito, se le llevará una cuenta especial que asegure su inversión en las obras para las que fueron contratados.

Parágrafo. Como anexos al presupuesto se incluirán los

presupuestos especiales de las empresas y establecimientos públicos municipales descentralizados y demás organismos autónomos con personería jurídica.

Artículo 593. El presupuesto se dividirá en tres partes:

- a. Presupuesto de Rentas e Ingresos.
- b. Presupuesto de Gastos e Inversiones.
- c. Disposiciones especiales.

4.5 CICLO PRESUPUESTAL

4.5.1 Preparación del proyecto del presupuesto.

Iniciación del proyecto. La administración municipal por conducto del conducto del alcalde o de la secretaria de hacienda donde exista, iniciará la preparación del proyecto de acuerdo sobre el presupuesto para el período fiscal siguiente, con la debida antelación a la reunión en sesiones ordinarias del concejo municipal (mes de Noviembre).

Informaciones que sirven de base para las apropiaciones. Los jefes de dependencias municipales (personero, tesorero o secretario) suministrarán al alcalde, con la debida antelación a la presentación del proyecto de presupuesto al concejo, un detalle motivado y discriminado de las

apropiaciones requeridas, para el período fiscal siguiente.
Factores para el cálculo de ingresos. El cálculo de ingresos se efectuará considerando los siguientes aspectos:

a. La tendencia de los recaudos en cada uno de los renglones rentísticos, durante los nueve (9) primeros meses del año fiscal, en que se presente el proyecto, más los recaudos de los tres (3) últimos meses de la vigencia inmediatamente anterior.

b. Tratándose de entidades que actúan con un presupuesto autónomo, el cálculo para éstas tendrá como base, el total de la recaudación del año fiscal inmediatamente anterior.

c. La efectividad de los cómputos presupuestales, y su comportamiento de un período no inferior a cinco años.

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

Cálculo de los recursos del crédito. Para establecer la cuantía de los recursos del crédito necesarios en el respectivo período fiscal, se tomarán en consideración las operaciones de crédito debidamente contratadas.

4.5.2 Presentación del proyecto de presupuesto. El proyecto de acuerdo sobre presupuesto municipal, ajustado estrictamente al modelo que para el efecto prescriba la contraloría, será presentado por el Alcalde a las consideración del concejo dentro de los primeros diez (10) días de sesiones ordinarias del mes de Noviembre, y debe entregarse ejemplar de él, a cada edil.

4.5.3 Discusión y aprobación del proyecto de presupuesto. Aspecto legal. El mismo día en que se presente a la consideración del concejo el proyecto de presupuesto, se pasará a la comisión respectiva para que lo estudie en su aspecto legal, y rinda informe en un término no mayor de cinco (5) días, con el fin de someterlo a un primer debate o devolverlo al Alcalde según el caso.

Informe para primer debate. Para efectos del informe de que trata el artículo anterior, la comisión del presupuesto verificará el lleno de los requisitos establecidos en este estatuto.

Vencimiento del término. Si vencido el término fijado en el artículo 344, la comisión no hubiere rendido informe, el presidente del concejo someterá a primer debate el proyecto presentado por el gobierno municipal.

Sesiones de la comisión de presupuesto. Las sesiones de la comisión de presupuesto tienen carácter privado, y a ellas solo pueden concurrir con voz pero sin voto los demás concejales, el alcalde y los jefes de dependencias municipales.

Devolución del proyecto al alcalde. Si la comisión devolviere al alcalde el proyecto de presupuestos, por no haberse presentado de acuerdo con las disposiciones reglamentarias éste deberá devolverlo con las correcciones y adiciones pertinentes, dos (2) días después de recibido.

Estudio para segundo debate. Aprobado el proyecto de presupuesto en el primer debate, volverá a la comisión respectiva para que lo estudie y rinda informe para segundo debate en el término de cinco (5) días, el proyecto solo podrá modificarse en la forma prevista en los reglamentos de la corporación y figurará en primer lugar en el orden del día de la sesión.

Segundo debate para el proyecto. Si vencido el término de que trata el artículo anterior, la comisión no hubiere rendido informe, el presidente del concejo por sí o a petición de cualquier concejal exigirá a la comisión la devolución del proyecto y abrirá el segundo debate del

mismo, sin perjuicio de considerar durante dicho debate el informe y las modificaciones que presente la comisión.

Tercer debate. Para tercer debate se considerará el proyecto en forma ordinaria, y podrá prescindirse de la lectura de los cuadros de ingresos y egresos de los créditos adicionales y de los contracréditos.

Sesiones preferenciales. Si faltando diez (10) días para clausurar sesiones ordinarias el concejo no estuviere definitivamente aprobado el proyecto de presupuesto, las sesiones siguientes se destinarán preferencialmente a la discusión y aprobación de dicho proyecto.

Aprobado y declarado exequible el presupuesto, el alcalde procederá a expedir un decreto declarando oficial el presupuesto.

4.5.4 Ejecución del presupuesto. Se inicia la ejecución activa y pasiva del presupuesto el primero de Enero, de acuerdo con las normas específicas al respecto y es el alcalde la persona encargada de mantener el equilibrio presupuestal, para ello elabora un acuerdo mensual de gastos, el cual consta de dos partes: una para los gastos que se cancelan con el producto de la renta y los ingresos y otra para las apropiaciones que deben atenderse con los

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación Económicas
y Social

(D.I.E.S.)
BIBLIOTECA

fondos provenientes de empréstitos.

El alcalde debe tener en cuenta la estructura de la organización de la institución y las normas que tienen relación con la ejecución, éste recibirá un informe de ingresos y gastos de las distintas dependencias, los veinte (20) primeros días de cada mes y con base en éste prepara durante los diez (10) últimos días de cada mes un programa de las sumas que puedan girarse por las distintas unidades ejecutoras, con cargo a su respectiva apropiación para gastos, mediante asignación de partidas globales.

El alcalde para garantizar el equilibrio del presupuesto debe tener en cuenta normas, sin que con esto perjudique el normal cumplimiento de los programas, los cuales son:

- Las apropiaciones específicas para cubrir los gastos ordinarios mensuales de la administración, por doceavas partes, de igual manera se hará con el monto del acuerdo mensual de gastos de cada unidad administrativa, así como también los auxilios y las transferencias.
- El servicio de la deuda pública será acordado por el monto de los respectivos vencimientos mensuales.

- Las apropiaciones para los proyectos de inversión, se acordarán con base en los vencimientos pactados en los respectivos contratos y las inversiones directas se efectuarán de conformidad con las necesidades de los proyectos.

- Todo gasto municipal, deberá ser girado por el alcalde a cargo del tesoro municipal, mediante relaciones de autorización refrendadas por el contralor o auditor municipal.

Para el pago por concepto de viáticos en giros oficiales serán acompañados de los comprobantes de giros y el pago será ordenado por la alcaldía por medio de resolución motivada.

4.5.5 Contabilidad y control de presupuesto. Corresponde preventivamente a la contraloría municipal o en su defecto a la auditoría ejercer el control fiscal para la correcta ejecución de los gastos municipales. Este se refiere a la imputación en los libros de la ejecución presupuestal y de contabilidad oficial, que demuestre hechos cumplidos como consecuencia de la acción administrativa emanada por normas contempladas como programas, planes, objetivos, funciones, etc.

4.6 EJECUCION DEL PRESUPUESTO EN EL MUNICIPIO DE BUENAVISTA EN EL PERIODO DE 1985 A 1990.

TABLA 19 Presupuesto ejecutado de Buenavista en el periodo de 1985 - 1990.

Años	Ingresos	Gastos	Diferencia Absoluta
1985	6.867.320	6.351.831	515.489
1986	10.370.122	10.355.580	14.542
1987	29.505.645	26.825.200	2.680.445
1988	86.404.203	85.761.220	642.983
1989	200.061.855	200.061.855	--
1990	97.899.611	97.899.611	--

Analizando la Tabla 19 sobre el comportamiento del presupuesto ejecutado en Buenavista, durante el periodo en estudio, se observa que a excepción de los dos últimos años, siempre se presentó un superavit; esto nos indica más que todo, la poca capacidad de endeudamiento que tienen estos municipios, que les permitan emprender grandes obras, de ahí que las diferentes administraciones buscan ante todo mantener esta situación, evitando las inversiones por muy necesarias que ellas sean, que involucren recursos demasiado altos.

En 1987 se presentó un superavit considerable debido a los mayores ingresos cedidos finalmente por concepto del IVA.

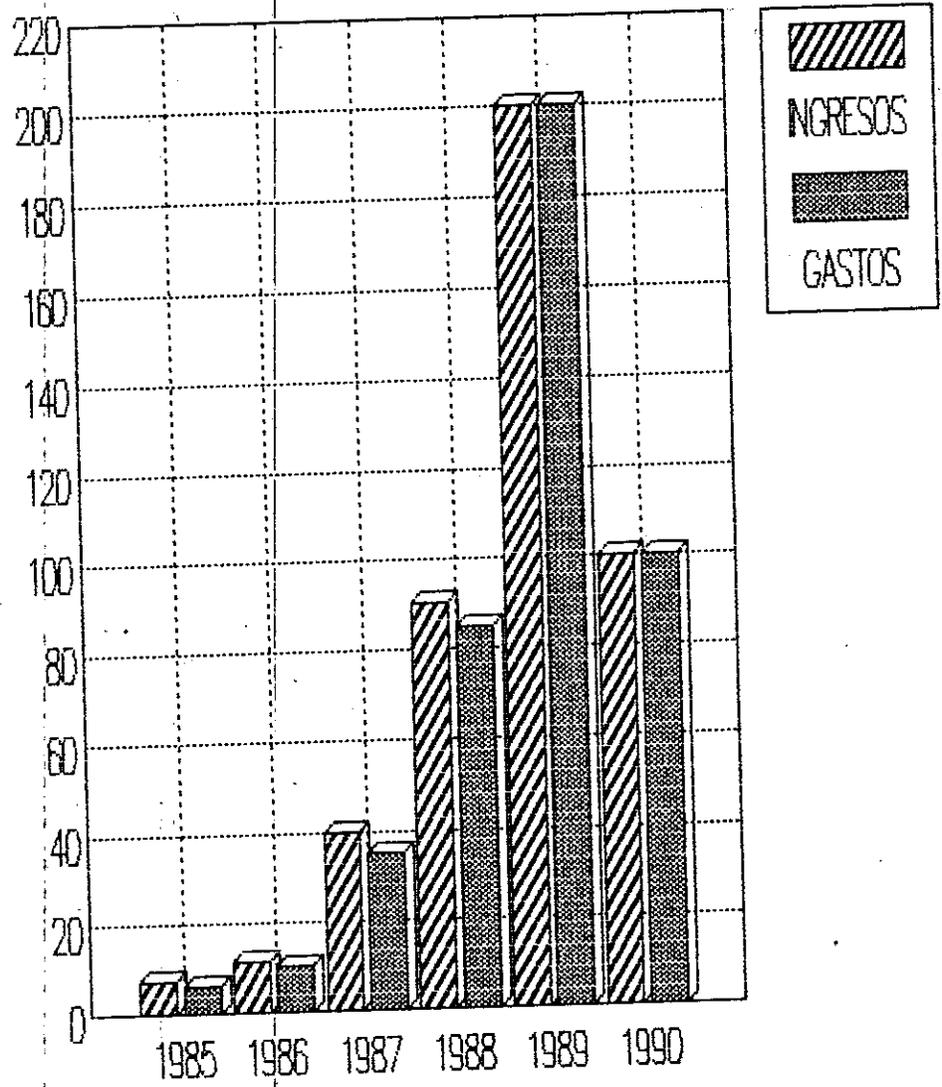
En cuanto tiene que ver con los dos últimos años nos encontramos con unos rígidos equilibrios matemáticos en las ejecuciones presupuestales de esos años.

La Figura 7 presenta el comportamiento de los ingresos y gastos ejecutados en Buenavista según la Tabla 19.

4.7 COMPARACION DE LOS INGRESOS Y GASTOS PRESUPUESTADOS Y EJECUTADOS EN 1985 - 1990

Al hacer un análisis de la Tabla 20, encontramos la gran variedad de situaciones financieras que se presentan al comparar los presupuestos y las ejecuciones en el municipio de Buenavista, en los últimos seis años; así por ejemplo, en 1985 se recaudó mucho menos de los presupuestado y por lo tanto los gastos tuvieron que recortarse, ya en 1986 los ingresos ejecutados superaron lo inicialmente presupuestado, aunque con una cifra ínfima, esto se debió no a un mejoramiento en la capacidad recaudadora del municipio sino a que a partir de ese año se recibieron mayores recursos por concepto de la reforma al sistema de participación de los municipios en el impuesto a las ventas (IVA); al año siguiente se empieza a notar con más claridad

EN MILLONES



INGRESOS Y GASTOS EJECUTADOS 1985-1990

FIGURA 7.

la falta de criterios técnicos en la elaboración de los presupuestos, por lo que se presentan diferencias cuantiosas entre lo presupuestado y lo captado realmente.

TABLA 20 Comportamiento de los ingresos y gastos presupuestados y ejecutados en Buenavista en el período de 1985 - 1990.

Año	Ingresos			Gastos		
	Ejecutados	Presupuestado	Diferencia	Ejecutado	Presupuestado	Diferencia
1985	6.867.320	8.017.200	1.149.880	6.351.831	8.017.200	1.665.369
1986	10.370.122	10.355.580	14.542	10.355.580	10.355.580	--
1987	29.505.645	15.721.262	13.784.383	26.825.200	15.721.262	11.103.938
1988	86.404.203	30.827.520	55.576.683	85.761.220	30.827.520	54.955.700
1989	200.061.855	125.198.213	74.863.642	200.061.855	125.198.213	74.863.642
1990	97.899.611	125.198.213	28.298.602	97.899.611	125.198.602	28.298.602

En 1988 la subestimación en los ingresos esperados es mayor que la del año anterior y por lo tanto los gastos son mucho mayores de los inicialmente planificados, facilitando esta situación la presencia de anomalías en el manejo de estos recursos, por la falta de control sobre ellos; en

1989, la situación descrita anteriormente es más notoria y se observa que la preparación del presupuesto en el municipio obedece más al motivo de llenar un requisito legal que a preveer con la mayor objetividad posible los ingresos que se recaudarán y el plan de gastos a llevarse a cabo en la municipalidad, y para el último año se presenta de nuevo una diferencia negativa en lo que respecta al monto de recursos que se esperaba captar y lo que realmente llegó a las arcas del municipio, aquí se nota que el presupuesto de este año es igual al del año anterior, lo que confirma el folclorismo con que se elaboran aquellos en Buenavista.

4.8 PROYECCIONES DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL PARA EL PERIODO 1991 - 1995.

Haremos una proyección de los posibles ingresos que recaudaría el municipio de Buenavista en el periodo 1991 - 1995, sin incluir participaciones nacionales, ni departamentales. Utilizaremos el método de los mínimos cuadrados y recta de regresión lineal. Tomaremos como variable independiente a X, que representará el tiempo (años); y la variable Y representará los ingresos que percibirá el municipio en los años a proyectar, siendo ésta la variable dependiente.

Es importante anotar que para realizar la proyección tuvimos que restar a los ingresos ejecutados, los ingresos percibidos por el municipio por concepto de las participaciones en el impuesto a las ventas (IVA) y el de las regalías auríferas. Las estimaciones de las cesiones del IVA en el periodo a proyectar fueron realizadas por el Departamento Nacional de Planeación.

Años	X	Y	XY	X ²
1985	-5	2.014.150	-10.070.750	25
1986	-3	2.197.331	- 6.591.993	9
1987	-1	6.581.271	- 6.581.271	1
1988	1	26.541.045	26.541.045	1
1989	3	52.611.780	157.835.340	9
1990	5	47.399.933	236.999.665	25

n=6 Σx=0 Σy=137.345.510 ΣXY=398.132.036 ΣX²=70

y = a + bx (1a. ecuación)

entonces:

Σy = na + bΣx (2a. ecuación)

137.345.510 = ba + b(0)

a = $\frac{137.345.510}{6}$ = 22.890.918,33

$$\Sigma xy = a * \Sigma x + b \Sigma x^2 \quad (3a. \text{ ecuación})$$

$$398.132.036 = a(0) + b * 70$$

$$b = \frac{398.132.036}{70} = 5.689.600,5$$

Reemplazando a y b en la primera ecuación tenemos:

$$y = a + bx$$

$$y = 22.890.918,33 + 5.689.600,5 (x)$$

Para darle valores a x partimos del año de 1990 en el cual x tiene un valor de cinco, para 1991 valor de siete, para 1992 valor de nueve y así sucesivamente hasta el año de 1995.

Por tanto los ingresos que se recaudarían en el municipio de Buenavista de 1991 a 1995 serían:

$$y = 1991 = 22.890.918,33 + 5.687.600,5 (7) = 62.704.121$$

$$y = 1992 = 22.890.918,33 + 5.687.600,5 (9) = 74.079.322$$

$$y = 1993 = 22.890.918,33 + 5.687.600,5 (11) = 85.454.523$$

$$y = 1994 = 22.890.918,33 + 5.687.600,5 (13) = 96.829.724$$

$$y = 1995 = 22.890.918,33 + 5.687.600,5 (15) = 108.204.925$$

Si a las cifras anteriores les sumamos las proyecciones realizadas por el departamento nacional de planeación, en relación con la participación del municipio en imponentes

para esos años tendremos:

TABLA 21 Ingresos totales esperados desde 1991 a 1995.

Año	Ingresos Proyectados	Cesión IVA	Total
1991	62.704.121	67.413.245	130.117.366
1992	74.079.322	101.052.454	175.131.776
1993	85.454.523	128.438.088	214.892.611
1994	96.829.724	165.499.539	262.328.263
1995	108.204.925	209.426.567	317.631.492

Fuente: Departamento Nacional de Planeación y Proyecciones realizadas en el estudio.

La Tabla 21 nos muestra los ingresos totales esperados por el municipio durante los años comprendidos entre 1991 y 1995.

A los gastos municipales no les hemos hecho proyecciones porque éstos dependen de los ingresos y de los planes y programas de inversión que acometa el municipio.

5 CONTROL FISCAL

5.1 FUNDAMENTOS Y CARACTERISTICAS DEL CONTROL FISCAL

5.1.1 Fundamentos políticos del control fiscal. Teniendo presente la forma democrática del gobierno y la división de su ejercicio, corresponde al poder legislativo, aprobar el plan de ingresos y gastos presentados por el ejecutivo para su ejecución.

La ingerencia política en las finanzas públicas no puede terminar en el acto de aprobación del presupuesto y orientación general de la política financiera por parte del Congreso, Asamblea o Concejos, ello no es garantía suficiente, la vigilancia de la ejecución presupuestal es necesario, no solo hará que se respete el plan financiero según la fuerza restrictiva que le es inherente, sino también como instrumento que contribuye a ser más ordenada, oportuna y eficaz dicha gestión.

5.1.2 Fundamentos financieros del control fiscal. Del fundamento político del control financiero surge la garantía de la correcta destinación de los fondos públicos

a los fines de la hacienda. En justicia formal se distribuye el costo público (tratamiento igual a los iguales y desigual a los desiguales en capacidad económica) por lo cual unos sujetos contribuyen mas que otros; y mediante la democracia formal (derecho a un voto por cada ciudadano, independiente de su capacidad económica y por ende de su contribución fiscal) se orientan los fines de la hacienda. Esta relación, aparentemente asimétrica, busca mantener por sectores económicos, regiones y clases sociales la contrapartida indirecta colectiva y sin equivalencia del costo de los servicios públicos primarios que han de presupuestar a todos y sin exclusión de nadie en participar.

Pero para mantener esa relación se requieren controles políticos y técnicos que dimana de los organismos de representación política.

Como existe la posibilidad de que el gobierno al ejecutar el presupuesto incumpla en el mandato del poder legislativo (Concejo, Asamblea, Congreso) de recaudar todos los ingresos calculados y gaste más de las asignaciones previstas se hace necesario su vigilancia en el aspecto financiero.

5.1.3 El objeto del control fiscal. Consiste en vigilar la gestión financiera y responsabilizar al gobierno en la ejecución presupuestaria; a los liquidadores contables recaudadores y depositarios de los fondos públicos. Para lograr dicha responsabilización, ha de controlarse la conducta del funcionamiento respectivo.

La vigilancia de la ejecución presupuestaria no debe entorpecer las operaciones normales del ejecutivo, sino que ha de tratar que se realicen los mandatos y autorizaciones dadas por el poder legislativo en el presupuesto aprobado por ellos y cumplir con las normas y procedimientos sobre la ejecución del ingreso y gasto público tales como liquidar, recaudar, contabilizar y depositar los ingresos; y para ordenar, liquidar y pagar los gastos. Como consecuencia, evaluar los resultados y calificar la eficiencia de la gestión financiera.

Esta vigilancia no puede calificar la conveniencia de las erogaciones públicas, porque esto le compete al ejecutivo, al contralor solo le incumbe establecer si el gasto está previsto en el presupuesto y así estas operaciones cumplen con los requisitos técnico y legales.

5.2 TIPOS DE CONTROL FISCAL

5.2.1 Control administrativo. Este control concentra su atención en el desarrollo de los programas y actividades y en su resultados según los objetivos previamente trazados para verificar las desviaciones, retrasos e interferencias que en el transcurso del periodo financiero puedan presentarse; y en consecuencia promover su reorientación, activación y remoción de las dificultades encontradas. Esta forma de control puede ejecutarla la dependencia encargada de realizar las operaciones de ejecución presupuestaria, o contralor interno, (ministros o departamentos administrativos, secretarías) o contralor externo (Dirección General de Impuestos).

5.2.2 Control jurisdiccional. La vigilancia fiscal de caracter jurisdiccional es externa y la ejerce la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Administrativos y el Concejo de Estado. Es el control de la legalidad.

5.2.3 El control técnico. Del poder legislativo en sus diferentes jerarquías emana el control político y también el control técnico o numérico - legal que en la práctica es el más decisivo. Por la indole política que define la composición y las funciones de dicha rama del poder

público, el control técnico no puede ejercerlo en forma directa, para ello se vale de un ente especializado llamado Contraloría General de la República, Departamental o Municipal con independencia del poder ejecutivo, a fin de lograr la debida imparcialidad en esta clase de vigilancia de la ejecución presupuestaria por parte de aquél. El objeto de este control no descarta sino que más bien supone el análisis y la crítica sin que por ello el contralor se convierta en cogestor de las finanzas públicas. Es un sentido inverso, el control de gestión que incluye el técnico-legal.

Diversas formas de control fiscal técnico:

a. El control previo: Es forma de control es de caracter preventivo, se efectúa antes de realizarse la operación ejecutiva del ingreso o gasto público, la finalidad preventiva del control previo se ejerce mediante la preauditoria, que puede ser interna o externa.

Este tipo de control se basa en la verificación con antelación de las transacciones u operaciones a llevar cabo y las causas y documentos que las originan y respaldan se ajusten a las leyes, normas, reglamentaciones y procedimientos establecidos.

b. El control perceptivo: consiste en la comprobación de las existencias físicas de fondos, valores y bienes del municipio y en su confrontación con los comprobantes, documentos, libros y demás registros.

c. El control posterior: este control consiste en comprobar que las transacciones u operaciones ejecutadas por las entidades controladas se ajusten a la normas, leyes, reglamentaciones y procedimientos establecidos.

5.2.4 Control político. Esta forma de control a manos de la rama legislativa del poder público (Congreso, Asamblea, Concejos) es más importante que el administrativo y el jurisdiccional.

Responsabiliza a los principales ejecutores del presupuesto: Presidente de la República, Ministro de Hacienda y demás miembros del gabinete, jefes de departamentos administrativos, Director general del presupuesto: a nivel departamental y por último al alcalde, analista de presupuesto a nivel municipal.

Esta vigilancia persigue establecer ante todo responsabilidades de carácter político. Por tal razón antes de tener en cuenta aspectos de índole numérico legal

mira aquellas situaciones de oportunidades y conveniencias calificadas o definidas por el ejecutivo en lo referente a la efectividad del plan financiero público.

El control político examina el resultado de la ejecución presupuestaria como acierto o desacierto del gobierno en ella frente a las circunstancias económicas y sociales.

5.3 LA ENTIDAD PUBLICA FISCALIZADORA

Existen dos sistemas generales para organizar la entidad pública fiscalizadora: El de tipo Comité o Colegiado (Tribunal) o forma Jurisdiccional de organización y el de tipo Lineal o Escalonado, o forma administrativa de organización. El primero corresponde a la corte de cuentas existentes en algunos países como Francia. El segundo sistema es considerado más eficiente por lo ágil y completo al establecer la dependencia escalonada de los funcionarios que integran la contraloría y distribuir jerárquicamente las funciones.

En la corte o tribunal de cuentas, el control es jurisdiccional, orientado a establecer responsabilidades de los cuentadantes y empleados de manejo en general. Esta función, por su aspecto administrativo también la ejerce la contraloría mediante el examen, glosa y fenecimiento de las

cuentas presentadas por los empleados de manejo.

La Contraloría debe ser independiente de las ramas del poder político, sobre todo de la rama ejecutiva, para lograr la independencia e imparcialidad se establecen métodos y procedimientos rigurosos y equilibrados; en lo que se refiere al nombramiento del contralor, sus calidades, el período en el ejercicio del cargo, las causales de su remoción, la organización administrativa interna de la contraloría y su presupuesto.

5.3.1 Funciones principales de la Contraloría. En realidad la Contraloría General solamente tiene una función básica: El control técnico o numérico de la ejecución presupuestaria por el gobierno. Para completar y facilitar la función principal, se le atribuyen otras no menos importantes, como llevar el libro de la deuda pública del Estado, prescribir los métodos de contabilidad de la Administración Nacional y de sus entidades descentralizadas y la manera de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes municipales; exigir informes a los empleados públicos sobre su gestión fiscal; revisar y fenecer las cuentas de los responsables del erario, y las que a su vez se establecen para hacer efectivas estas funciones principales.

El control que la Contraloría ejerce sobre los administradores o gestores de los servicios públicos y los contables de la administración y encargados del depósito y custodia de los fondos públicos, no es de carácter administrativo. Una de las funciones importantes de la Contraloría en el cumplimiento de su función básica, es la de prescribir los métodos de contabilidad de toda administración y de las entidades descentralizadas como son los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado.

Por otro lado es importante el papel que desempeña la Contraloría como ente receptor y evaluador de informes de balance, inventarios, estados financieros procedentes de la Secretaría de Hacienda a fin de determinar si se ha cumplido con las disposiciones vigentes.

5.4 EL CONTROL FISCAL EN EL MUNICIPIO DE BUENAVISTA

El control fiscal en Buenavista fué ejercido hasta 1988 por la Auditoría Municipal, dependiente de la Contraloría Departamental de Sucre. A raíz del establecimiento de la Contraloría Municipal, por medio del Acuerdo 018 del 15 de Noviembre de 1988, esta entidad quedó encargada de realizar esta gestión.

El 6 de Diciembre de 1989 el Tribunal Contencioso Administrativo del departamento de Sucre, expidió el fallo de nulidad del acuerdo 018 de 1988 que creó la contraloría municipal en Buenavista, al encontrar que no cumplía con los requisitos de ley para su funcionamiento; desde entonces, la vigilancia fiscal en el municipio volvió a estar a cargo de la Auditoría que realiza un control de tipo posterior, que es el que se efectúa sobre las operaciones ya realizadas, generalmente a través del exámen, de las cuentas rendidas, para verificar su exactitud y legalidad.

CONCLUSIONES

- La elaboración del presupuesto en el municipio de Buenavista, no obedece a criterios técnicos ni de planificación económica, sino que se hace más que todo por cumplir con un requisito legal.
- Como consecuencia de lo anterior no hay un orden establecido en la presentación del mismo, encontrándose rubros que aparecen y desaparecen de un año a otro, o cambian de nombre y lugar permanentemente.
- La principal fuente de recursos del municipio es la participación en el impuesto a las ventas con un 49,18% en el período estudiado en promedio.
- El impuesto predial participa en un 33,95% en promedio en el período analizado, en la generación de recursos al municipio.
- Impuestos como el de industria y comercio, y circulación y tránsito participan con tasas insignificantes dentro del

total de ingresos del municipio.

- A pesar de haber recibido el municipio, cuantiosos recursos durante los años de 1988 y 1989, y aparecer un elevado presupuesto de inversiones en esos años, la destinación de esos dineros no se refleja por ninguna parte en el municipio, y la comunidad sigue careciendo de algunos servicios básicos.

- Las partidas destinadas a inversión no se ejecutan atendiendo un orden de prioridades en las necesidades de la comunidad, sino que responden a intereses personales antes que todo.

- Se carece de un plan específico de inversiones hecho técnicamente y basado en una previa evaluación de las necesidades más urgentes que tenga la comunidad.

- Existe una desorganización en la mayor parte de las dependencias municipales en relación con los archivos, que no están ordenados convenientemente.

- A excepción del último año en que recobró dinámica, los impuestos predial y otros no respondían a los objetivos para lo que fueron creados, fuente de recursos para los

fiscos municipales, por aplicarse métodos anticuados para su establecimiento.

- El control fiscal ejercido sobre los presupuestos en el período analizado aquí, fue prácticamente nulo.

- Faltó claridad en el manejo de los recursos públicos durante el período estudiado, de ahí que se hayan presentado situaciones curiosas, como el equilibrio entre las ejecuciones presupuestales y el presupuesto elaborado inicialmente (años de 1989 y 1990).

RECOMENDACIONES

- Elaborar el presupuesto de ingresos y gastos utilizando criterios técnicos y con la mayor objetividad posible para que realmente sirva como base confiable a la administración municipal.
- Las distintas dependencias de la administración local deben organizar adecuadamente sus archivos, así como capacitar a las personas encargadas de ellos.
- Se debe evitar que impuestos como el predial pierdan dinámica en la generación de recursos, por tanto se deben actualizar sus tasas anualmente.
- Realizar un estudio de las necesidades más urgentes que tiene el municipio y darle prioridad en las inversiones a aquellas que representen mayor beneficio para la comunidad.
- Debe tratarse de limitar en lo posible los gastos de funcionamiento, para conseguir un aumento en el monto de las inversiones.

- Se debe sistematizar el recaudo de los impuestos municipales.

- Contratar la realización de un plan de desarrollo como medio de establecer los problemas que aquejan al municipio y sus soluciones de acuerdo a las capacidades del fisco municipal.

- Destinar en el presupuesto una partida para la realización de brigadas de salud a los barrios marginados.

BIBLIOGRAFIA

- BREMOND, Janine y GELEDAN, Alain. Diccionario económico social. Barcelona: Vicens-Vives, 1985.
- GAVIRIA CORREA, Gonzalo. Nuevo Manual de Administración Municipal. Medellín: Dike, 1987.
- JARAMILLO, Esteban. Hacienda pública. Bogotá: Voluntad, 1976.
- PUELLO CHAMIE, Mario. Metodología de una memoria de grado. Cartagena, Universidad de Cartagena, Facultad de Ciencias Económicas.
- RAMIREZ CARDONA, Alejandro. Sistema de hacienda pública. Bogotá: Temis, 1980
- SANIN, Angel Héctor. Ley 12 de 1986. La redistribución fiscal y el impulso al municipio colombiano. Bogotá: ESAP publicaciones, 1988.
- VEGA RODRIGUEZ, Eduardo. Manual de presupuesto municipal. Bogotá: ESAP publicaciones, 1985.

ANEXO CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

*Actividades	Octubre	Noviembre	diciembre	Enero	Febrero	Marzo	Abril
1	██						
2			████████████████				
3			██				
4					██████████████		
5						██████████	
6							██████████

Actividades

1. Elaboración y presentación del anteproyecto
2. Aprobación del anteproyecto
3. Recopilación de la información
4. Desarrollo de los capítulos
5. Conclusiones y recomendaciones
6. Presentación de la Tesis