

DETERMINANTES POLITICOS DEL DESEMPEÑO FISCAL. CASO EL ROSAL

JUAN CAMILO MURILLO RAMIREZ

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.
2008**

DETERMINANTES POLITICOS DEL DESEMPEÑO FISCAL. CASO EL ROSAL

JUAN CAMILO MURILLO RAMIREZ

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR EL TÍTULO DE POLITÓLOGO
DIRECTOR DE TESIS: JESUS CARRILLO RODRIGUEZ**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.
2008**

DETERMINANTES
POLÍTICOS DEL
DESEMPEÑO
FISCAL. CASO EL
ROSAL

Contenido

Índice de Gráficos	3
Índice de Tablas	4
Introducción	5
Capítulo 1	9
Implicaciones del desempeño fiscal, caso El Rosal	9
1.1 El Rosal.....	10
1.2 Informe situación tributaria El Rosal.....	11
1.2.1 Descripción.....	11
1.2.2 METODOLOGIA.....	12
1.2.3 Análisis.....	13
1.2.3.1 Ingresos 2000-2005.....	13
1.2.3.2 Gastos.....	15
1.2.3.3 Transferencias.....	16
1.2.5 Conclusiones.....	18
Capítulo 2	19
Desempeño fiscal de los municipios	19
2.1 Composición del indicador.....	19
2.2 El Rosal	21
2.3 Comentarios y sugerencias	24
Capítulo 3.	27
Crecimiento tributario, más que una simple responsabilidad política	27
3.1 Algunas reflexiones de responsabilidad política y cultura tributaria.....	27
3.2 Responsabilidad municipal directa, factor de fortalecimiento tributario.....	32
3.3 Pensando en soluciones	33
3.3.1 Acciones encaminadas a mejorar el recaudo, un paso por la consecución de responsabilidad municipal directa	33
Capítulo 4	35
El papel de los órganos de Control	35
4.1 Contraloría	35

4.2 Control ciudadano	39
4.2.1 Rendición de cuentas	39
4.2.2 Presupuesto participativo.....	42
Conclusiones	48
Bibliografía	52
ANEXOS	55
Datos análisis cuentas El Rosal.....	57
Ingresos Corrientes	57
Impuesto industria y comercio	58
Impuesto predial	59
Ingresos tributarios	60
Transferencias.....	61
Transferencias SGP.....	62
Indicador Ingresos Tributarios per capita	63
Indicador Tributarios vs Transferencias.....	63
Regresión lineal tributarios-transferencias.....	64
El Rosal	70

Índice de Gráficos

<i>Gráfica 1. Comportamiento Ingresos Tributarios vs Transferencias</i>	<i>14</i>
<i>Gráfica 2. Comportamiento Gastos de Funcionamiento</i>	<i>16</i>
<i>Gráfica 3. Comportamiento de las Transferencias.....</i>	<i>17</i>
<i>Gráfica 4. Variación Porcentual Impuesto Predial 2000-2005</i>	<i>29</i>
<i>Gráfica 5. Ingresos Tributarios vs Transferencias Totales (2000-2005)</i>	<i>22</i>

Índice de Tablas

<i>Tabla 1 Índice de Deflactación Base 2005.....</i>	<i>12</i>
<i>Tabla 2. Variaciones porcentuales Ingresos Tributarios y Componentes.</i>	<i>14</i>
<i>Tabla 3. Desempeño Fiscal municipio El Rosal 2000-2005.....</i>	<i>21</i>

Introducción

La descentralización político-administrativa, es tal vez una de las más importantes reformas institucionales que ha emprendido el país en los últimos tiempos. Con ella se pretendía: *“transferir -de forma gradual- poderes, funciones y recursos del nivel central del Estado; en favor de una mayor autonomía y protagonismo de las regiones y municipios dentro de la toma de decisiones y ejecución de políticas, así como en favor de una participación más directa del ciudadano en la gestión de los asuntos públicos locales”* (Orjuela, 1992).

Sin embargo uno de los aspectos fundamentales dentro de dicho proceso, fue el fortalecimiento fiscal dirigido a desconcentrar el gasto nacional y a mejorar la cobertura y eficiencia en la provisión de bienes públicos, para que los municipios atendieran todo lo relacionado al desarrollo local con una participación de la Nación. Ahora bien no es claro que todos los municipios estén actuando en consecuencia, y es ahí donde el indicador de desempeño fiscal debe brindar las luces suficientes a los municipios para que ellos emprendan el camino que los conduzca a los niveles de solvencia y logren de manera definitiva exaltar el proceso de descentralización.

Los indicadores de desempeño administrativo y fiscal presentan en la actualidad un debate dentro de la economía política, y en el caso colombiano se hace evidente la necesidad de plantear este debate dentro de la ciencia política. Por tal motivo la pretensión principal de esta investigación es plantear un antecedente sobre el tema de desempeño fiscal en los municipios de Colombia desde la gestión pública.

Es necesario entonces que se empiece a considerar variables políticas dentro de la mayoría de los problemas financieros de todas las entidades

descentralizadas, puesto que con frecuencia todos los esfuerzos que estos hacen para lograr una mejoría en el tema financiero se ven opacados por el accionar político y la normatividad institucional que reglamenta el comportamiento de los ingresos.

De ahí que mi interés personal por las finanzas públicas territoriales permita que esta investigación se plantee los siguientes objetivos:

- Determinar los problemas políticos que impiden a los municipios en Colombia mejorar en los indicadores de eficiencia fiscal y dependencia de las transferencias.
- Determinar cómo el municipio de El Rosal presenta una marcada tendencia a la pereza fiscal, pero se mantiene como municipio solvente dentro del ranking del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Considerando lo anterior, este trabajo está diseñado para que todos los investigadores del área social puedan lograr una comprensión de los fenómenos financieros en los municipios de Colombia, en una forma sencilla y recurriendo a insumos teóricos más que a la aplicación de grandes teorías económicas. Sin embargo, es menester señalar que los resultados de esta investigación deben pasar por filtros económicos y bases de datos con el fin de entregar resultados que sustenten los planteamientos teóricos que van a ser tratados.

Ahora bien, es necesario demostrar desde esta investigación algunas de las incidencias del proceso de descentralización fiscal en Colombia. Si bien su proceso se formuló desde la década de 1960, el uso de un modelo de federalismo fiscal donde la eficacia y la eficiencia son fundamentales para que exista un proceso de fortalecimiento macroeconómico nacional sólo se consolidaron con la entrada en rigor de un nuevo modelo de apertura económica y la aparición de una nueva Constitución Nacional.

Es imposible dejar de mencionar el papel desempeñado por los profesores Richard Bird y Eduardo Wiesner, quienes brindaron todo su conocimiento a la Misión de Descentralización, en donde se proponían mejorar la eficiencia del Estado. Ellos reiteraron también que el gasto era suficiente para atender las necesidades del sector público, pero que su manejo era deficiente. *“Los puntos más relevantes eran: la administración del gasto puede ser más eficiente; la eficiencia se consigue con incentivos adecuados; el equilibrio fiscal es preferible al desbalance de las finanzas públicas; los recursos atados no son convenientes para el manejo adecuado de las finanzas públicas, la flexibilización del gasto favorece la buena administración; las transferencias deben ser condicionales para mantener el esfuerzo fiscal; la rendición de cuentas debe pasar de la lógica “agente/principal” al enfoque del federalismo fiscal”* (González, 2006). Con todo su trabajo, Bird y Wiesner motivaron la consolidación del nuevo proceso de descentralización fiscal.

El análisis de caso propuesto para entregar respuestas claras a los objetivos planteados se realizó con la valiosa colaboración de los funcionarios públicos del municipio de El Rosal, y gracias a ellos fue posible presentar evidencias del deficiente desempeño en el municipio dejando sin sustento lo que presentan los informes de desempeño del DNP, donde El Rosal está considerado como municipio solvente.

La metodología utilizada para presentar los resultados requirió del uso de: estadísticas descriptivas, modelos de regresión y regresión lineal, con los cuales se realizará un análisis descriptivo de las principales cuentas del municipio, así como algunas entrevistas, las que por problemas ajenos a este estudio no pueden ser anexadas aquí.

El trabajo está dividido en cuatro capítulos. En el primero se presentará un análisis del municipio de El Rosal, del que se desprenderán los insumos suficientes para presentar los determinantes políticos de un precario desempeño fiscal, en conclusión nos señalará algunos comportamientos dentro del municipio que evidencian las problemáticas políticas que impiden el crecimiento tributario del municipio.

En el capítulo dos, se revisa el proceso de elaboración del indicador de desempeño fiscal, así como se entregaran algunas sugerencias que permitan mejorar los resultados del cálculo y en los que se incluya algunas variables políticas dentro del cerrado contexto económico.

En el capítulo tres, se presentan los dos determinantes políticos más importantes del desempeño fiscal, la responsabilidad política directa y la cultura tributaria, uno que afecta directamente a los funcionarios públicos y otro que incluye a la sociedad civil y presenta el papel que ella debe brindar para lograr las metas que permitan la sostenibilidad.

El capítulo cuatro, presenta el papel de los órganos de control fiscal contemplados por la constitución de 1991, y los que propone la democracia participativa: Rendición de cuentas y presupuesto participativo, en los que la población es el actor más importante y empiezan a tomar un papel mucho fuerte para lograr cumplir con sus necesidades.

Finalmente el estudio termina presentando algunas conclusiones y recomendaciones, llamando la atención en la importancia de realizar modificaciones en algunos cálculos del indicador de desempeño fiscal, para poder determinar con mayor certeza los problemas que viven los municipios de Colombia.

Capítulo 1

Implicaciones del desempeño fiscal, caso El Rosal

La aparición de nuevas entidades territoriales y la asignación de competencias propias es un hecho reciente en la historia de la descentralización política en Colombia. Por el contrario, la descentralización fiscal venía planteando fórmulas desde mucho tiempo atrás, y sólo desde la aparición de la Constitución política de 1991 se replanteó y consolidó su papel.

A partir del proceso de descentralización fiscal que se realizó en Colombia, la reglamentación de las destinaciones específicas de las rentas y de los procesos de autonomía tributaria brindaron a los departamentos y municipios la capacidad de recaudar de manera autónoma sus impuestos, para poder brindar respuestas más eficientes y efectivas a las demandas de los ciudadanos.

Sin embargo, dicho proceso ocasionó en los municipios un fenómeno contrario al que pretendía en sus orígenes, debido a que los municipios generaron muy poca autonomía tributaria y presentaban cada vez un mayor crecimiento en el gasto, así como una gran dependencia hacia las transferencias y las regalías.

Lo señalaban bien autores como Wiesner: “(...) *las transferencias nacionales están desestimulando el esfuerzo fiscal propio*” (WIESNER, 1992). Y de ahí la marcada intención de plantear un indicador que permita determinar el esfuerzo fiscal propio. Aunque la labor de Bird y Wiesner desde sus inicios

permitió la transformación de este indicador sin resultado alguno, más que el de poner sobre los marcos jurídicos y legales lo que hoy día se conoce como desempeño fiscal.

Dada la primera evaluación a la descentralización en Colombia, el gobierno central expidió una serie de “*reformas estructurales*” (DNP, 2005), orientadas a mejorar, aliviar y garantizar la capacidad de pago y el endeudamiento de los municipios y departamentos; de esta manera surgen la Ley 715 de 2000 y la Ley 617 de 2001, las cuales se conocen dentro de la hacienda pública colombiana como normas de saneamiento fiscal.

Estas leyes permitieron de una manera efectiva sacar a los municipios de la aguda crisis de los años noventas, controlando el gasto y articulando procesos para recibir las transferencias de orden nacional, puesto que la Ley 60 de 1993 contemplaba el desembolso de las transferencias con periodicidad bimensual y con la entrada en rigor de la Ley 715 de 2001 se realiza el desembolso con periodicidad mensual; también se generaron medidas de control sobre algunas cuentas propias de los municipios.

1.1 El Rosal

Teniendo en cuenta las evaluaciones del desempeño fiscal en Colombia, se concluyó la necesidad de estudiar tal desempeño en un municipio de creación reciente con el objeto de analizar sus actuaciones a la luz de las normas vigentes y las repercusiones que sobre él tienen las medidas que se plantearon para contrarrestar la crisis de los años noventas y cómo desde ese momento ha mantenido su comportamiento fiscal.

Para tal efecto se escogió el municipio de El Rosal, por haber sido fundado en 1997; cumplió así con el principal factor de escogencia, por tener durante

la década de los años noventas un crecimiento económico sostenible que le permitió llegar a dicha condición, por la concentración de población y porque tal vez sirvió de ejemplo o modelo para los nuevos marcos jurídicos fiscales que, como se menciono antes, fueron creados para evitar los problemas del gasto.

Ahora bien, el objetivo que se planteó sobre este caso (El Rosal) es que a partir de un análisis fiscal del municipio se presenta el comportamiento de los principales componentes del indicador de desempeño fiscal, con el fin de poder brindar una lectura más enfocada sobre los efectos que tienen no sólo en el plano económico sino también en el político, puesto que estos dos conceptos no pueden ser desligados en su totalidad y mucho menos dentro del concepto de federalismo fiscal.

Por tal motivo, a continuación se presentará un informe acerca de la situación tributaria del municipio El Rosal en el período comprendido entre 2000 y 2005¹.

1.2 Informe situación tributaria El Rosal

1.2.1 Descripción

El presente informe pretende realizar un análisis del comportamiento financiero del municipio El Rosal (Cundinamarca) durante el período 2000-2005. Por tal motivo, todos los planteamientos aquí señalados irán conforme a los del federalismo fiscal aplicado por varios autores dentro del contexto colombiano.

¹ Por ser el primer periodo administrativo y de ajuste no se tiene en cuenta el periodo comprendido entre 1997 y 1999.

El análisis se ocupará entonces de estudiar el comportamiento de los indicadores de desempeño fiscal del municipio de El Rosal durante el período 2000-2005, utilizando como fuente la información reportada al DNP.

Por tal razón, este informe examinará las cuentas correspondientes a ingresos, gastos y transferencias para determinar su comportamiento y la incidencia que estas tienen sobre el cálculo del desempeño fiscal municipal (*Artículo 79, Ley 617 de 2000*).

1.2.2 METODOLOGIA

Tomando las ejecuciones presupuestales de los años 2000-2005, se determinan, para cada vigencia de estudio, el comportamiento de los ingresos, los gastos, la dependencia de las transferencias, etc.

Ahora bien, para poder realizar este estudio fue necesario el uso de valores constantes a precios de 2005.

A continuación se presentarán los índices de deflactación que se utilizaron en el presente informe. (Tabla 1).

Tabla 1 Índice de Deflactación Base 2005

Años	IPC base 2005
2000	64.72
2001	73.42
2002	81.02
2003	88.01
2004	94.5
2005	100

*Elaborado por el autor

1.2.3 Análisis

1.2.3.1 Ingresos 2000-2005

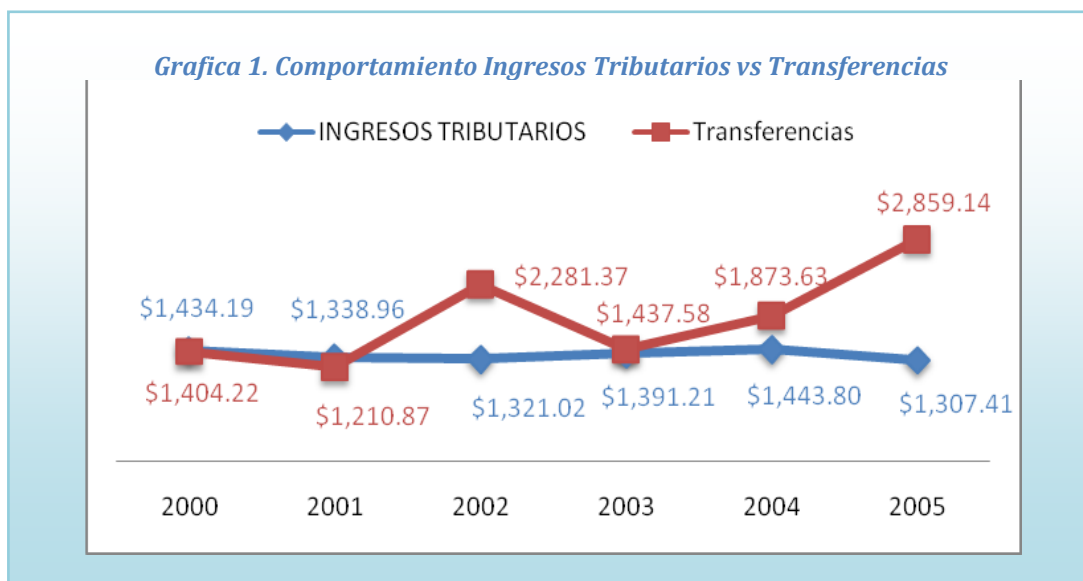
Frente al comportamiento de los ingresos, en general, debe considerarse esta cuenta como la de mayor importancia por ser ella la que reúne dos componentes básicos: el tributario y una fracción de transferencias nacionales.

Dentro del componente tributario se destaca la presencia de varios tributos directos e indirectos de suma importancia, estos son el Predial Unificado, el de Industria y Comercio y el de Avisos y Tableros. Este grupo de tributos es el que impulsa el recaudo año a año, tal vez por el carácter obligatorio so pena de moratoria y altos intereses.

Sin embargo, es evidente que el potencial tributario a través del tiempo varía, ya sea por las condiciones de la ciudadanía (*desempleo, desplazamiento, entre otros*), lo que implica un aumento en las transferencias nacionales debido a la imposibilidad de recaudo directo y la utilización de dicho ingreso en obras para la comunidad.

Este hecho se describe por muchos autores como *pereza fiscal* o "*the fly papper effect*", que debe entenderse como la dependencia de las transferencias de nivel nacional sobre el proceso de recaudo y tributación con el fin de hacer uso adecuado de esos recursos para solucionar las necesidades de la comunidad.

Dentro del análisis tributario, se logró identificar que en el municipio bajo estudio este fenómeno se presenta en la mitad de los períodos electorales (2002-2005). (*Gráfica 1*).



Otro de los resultados del análisis financiero evidenció que los ingresos tributarios ascendieron en 2005 a \$1.307 millones, que representaron en la variación del período de estudio un descenso de 9.45%, siendo el mayor descenso desde el año 2000.

Para ilustrar más esta situación, el comportamiento del recaudo del Impuesto Predial terminó en el mismo año con una variación de -7.91%, y el Impuesto de Industria y Comercio cerró la vigencia con una variación de 18.77% siendo de los pocos tributos municipales que lograron fortalecer el conglomerado de los Ingresos Tributarios (*Tabla 2*).

Tabla 2. Variaciones porcentuales Ingresos Tributarios y Componentes.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ingresos Tributarios		-6.64%	-1.34%	5.31%	3.78%	-9.45%
Predial		22.62%	-33.79%	18.58%	-4.86%	-7.91%
Industria y comercio		41.83%	6.06%	0.18%	72.03%	18.77%

Como se muestra en la Tabla 2, en general, el comportamiento del componente tributario sólo mantiene un crecimiento positivo en el impuesto de Industria y Comercio y a su lado el de avisos y tableros. Esto por las constantes fiscalizaciones a las empresas y locales que tienen sede en el municipio.

El comportamiento del Impuesto Predial, por su parte, muestra una variación negativa en tres (3) de los cinco (5) períodos de estudio. Este comportamiento puede atribuirse a la falta de incentivos para el pago del mismo y al hecho de que, desde el año 1998, uno después de su creación, no se realiza una actualización y sólo en el año 2008 se pretende realizarla, cuando el período sugerido por varios autores es realizar actualización cada cinco (5) años.

Finalmente, puede señalarse que el comportamiento de los ingresos corrientes del municipio, que desde sus inicios se vio impulsado por los ingresos tributarios, se encuentra en un proceso de dependencia de las transferencias de carácter nacional, y que de continuar así puede evidenciar una grave crisis tributaria para el municipio ya que los gastos *-que se analizarán más adelante-* estarían sobrepasando el total de los ingresos, y ello llevaría a dejar de lado las necesidades propuestas por la comunidad por falta de recursos dirigidos, sumiendo así a la comunidad en una grave crisis social.

1.2.3.2 Gastos

Los gastos en El Rosal se han caracterizado por constantes variaciones; sin embargo, en el ejercicio se puede señalar que el comportamiento del mismo tiende a ser reflejo de los gastos de funcionamiento, que según las aproximaciones de este estudio evidenció un aumento desmedido en el

período 2000-2003, posiblemente por la cantidad de funcionarios que laboraron en dicho período en la entidad (*Gráfico 2*).



La gráfica 2 permite también señalar el esfuerzo realizado por las autoridades en el período 2004-2005, por la reducción del gasto del municipio, o bien, puede ser que por la disminución sustancial de los ingresos corrientes para el mismo período se vio limitado el gasto de funcionamiento, ayudándose, claro está, de las transferencias para nómina.

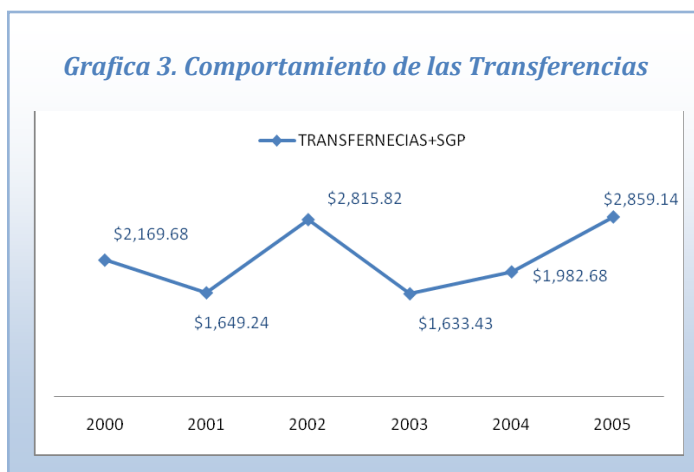
Del resultado del análisis de los gastos totales se identifica, al igual que en el área de los ingresos, que los años en que aumentan los gastos en todas sus cuentas son 2002 y 2005.

1.2.3.3 Transferencias

Otro componente del análisis son las transferencias que recibe el municipio; en este caso, se unificarán las de orden nacional y las correspondientes al Sistema General de Participaciones, SGP- Es evidente que el comportamiento de este tipo de cuentas también es un determinante para identificar la denominada pereza fiscal, y parte fundamental del análisis del desempeño y la eficiencia y por tal motivo, son de valiosa utilidad para el

estudio. Sin embargo y como se señaló antes, las transferencias del orden nacional representan un pequeño porcentaje de este total, y el municipio recibe una gran proporción de transferencias por parte del SGP, reglamentadas por la Ley 715 de 2001. Se aprecia que por el poco tiempo de creado que tiene el municipio, los montos aumentan al igual que la población que llega a las áreas urbanas y rurales.

De nuevo, aparece el fenómeno que se ha venido señalando en los temas anteriores: el aumento de esos montos en los períodos 2002 y 2005, impulsados por el SGP en esos períodos (*Gráfica 3*).



Ahora bien, las transferencias se propusieron como un mecanismo transmisor de descentralización (Bird, 2001) y según esto los objetivos de la descentralización que más se adaptan a nuestro caso son: cerrar la brecha fiscal intergubernamental, permitiendo que los ingresos y los gastos de cada nivel de gobierno sean aproximadamente iguales; igualar la capacidad de los gobiernos locales en la provisión de servicios públicos.

Otro planteamiento que se utilizará para poder entregar razones del aumento sustancial de las transferencias es que estas se entregan a los gobiernos locales, quienes tienen la mayor capacidad de proveer bienes y servicios, y

en ellos se estaría destinando las inversiones que tiene el Estado central para cada uno de sus municipios, según sus necesidades y su viabilidad.

1.2.5 Conclusiones

Las principales razones por las cuales se podría señalar que el municipio de El Rosal tiene un deficiente desempeño fiscal son:

- Existe una marcada tendencia de dependencia fiscal en la mitad de las vigencias en los períodos administrativos.
- No existe interés político para realizar una actualización catastral, para exponer el potencial tributario del municipio y proponer mecanismos para identificar las necesidades de la población.
- Existen grandes cambios dentro de las cuentas del municipio (Impuesto Predial, Impuesto de Industria y Comercio) que evitan el buen recaudo y el uso excesivo de transferencias de carácter nacional.
- Se revela una falta de control político por parte de las entidades responsables (Personería, Rendición de Cuentas, etc.); así, es posible señalar que el municipio está propenso a hechos de corrupción.

A continuación, y a partir de las anteriores conclusiones, se desprenderán los siguientes capítulos, que intentarán explicar desde una perspectiva política esos problemas que se aprecian en el municipio bajo estudio y las razones por las cuales el municipio no logra superar su esfuerzo fiscal propio.

Capítulo 2

Desempeño fiscal de los municipios

Como se mencionó en el primer capítulo, los considerables esfuerzos por parte de la misión Wiesner-Bird en el campo de la descentralización fiscal permitieron que por primera vez se introdujera el concepto de desempeño fiscal propio, y de ahí que se planteara por primera vez un método para calcularlo.

Sin embargo, estos esfuerzos sólo se vieron materializados desde la aparición de la Ley 617 de 2000, diez años después de que se planteara el tema. A partir de ese momento el cálculo de este indicador es responsabilidad directa del Departamento Nacional de Planeación (DNP), el cual presenta como objetivo de este nuevo indicador *“dar a conocer los resultados alcanzados por los municipios (...) en el manejo de sus finanzas, concretamente el estado de las finanzas año a año.”* (DNP, 2005).

2.1 Composición del indicador

El DNP aplicó la propuesta metodológica del Fondo Monetario Internacional (FMI) en su manual de estadísticas e indicadores, de ahí que el ranking que entrega cada año sea el producto ponderado entre seis indicadores básicos:

1. Autofinanciación de los gastos de funcionamiento
2. Magnitud de la deuda
3. Dependencia de las transferencias de la Nación

4. Generación de recursos propios
5. Magnitud de la inversión
6. Capacidad de ahorro
7. INDICADOR PONDERADO DE DESEMPEÑO FISCAL

Cada uno de estos indicadores se presenta en escala de 0 a 100, donde 0 debe considerarse como municipio inviable financieramente y 100 donde el municipio se considera viable financieramente.

El cálculo de estos indicadores se realiza con la información que envía cada entidad territorial al Departamento Nacional de Planeación al finalizar el período fiscal, por esto en algunos informes presentados se encuentren vacíos debidos a falta de información.

Frente a estos hechos no se ha generado ningún tipo de medidas, y cada año los informes presentan entre 10 y 15 vacíos; esto impide cumplir con las pretensiones de este cálculo y simplemente no permite realizar un diagnóstico completo de la situación de los municipios año tras año.

Otro punto que debe tenerse en cuenta dentro del componente del indicador de desempeño fiscal es el proceso comparativo que lleva a cabo entre la vigencia actual y los años anteriores, análisis que permitirá cumplir con el objetivo que se propuso la entidad desde que lleva a cabo dicho análisis.

Ahora bien, frente a lo anterior deberían efectuarse análisis comparativos mucho más extensos, es decir, entregar informes en los que se tenga un marco de referencia entre cinco (5) o diez (10) años, o bien un informe comparativo del desempeño durante los períodos administrativos, con el fin

de presentarse a manera de evaluación del mandatario o bien para entregar un balance a los nuevos mandatarios.

A continuación realizaremos una contextualización del comportamiento del municipio de El Rosal, con el propósito de plantear algunas preguntas frente al indicador, hacer algunas sugerencias y, desde luego, poder contrastar los datos que se presentan frente a los proporcionados por el municipio.

2.2 El Rosal

Para poder contextualizar el caso en cuestión y tras una serie de consideraciones previas frente a los principales determinantes políticos del desempeño fiscal, se presentará el comportamiento del municipio bajo los parámetros propuestos por el DNP, con el fin de señalar, dentro de las conclusiones, si los resultados son coherentes con las vivencias del municipio durante el período de estudio, y si alguno de esos determinantes es causal de un bajo desempeño fiscal.

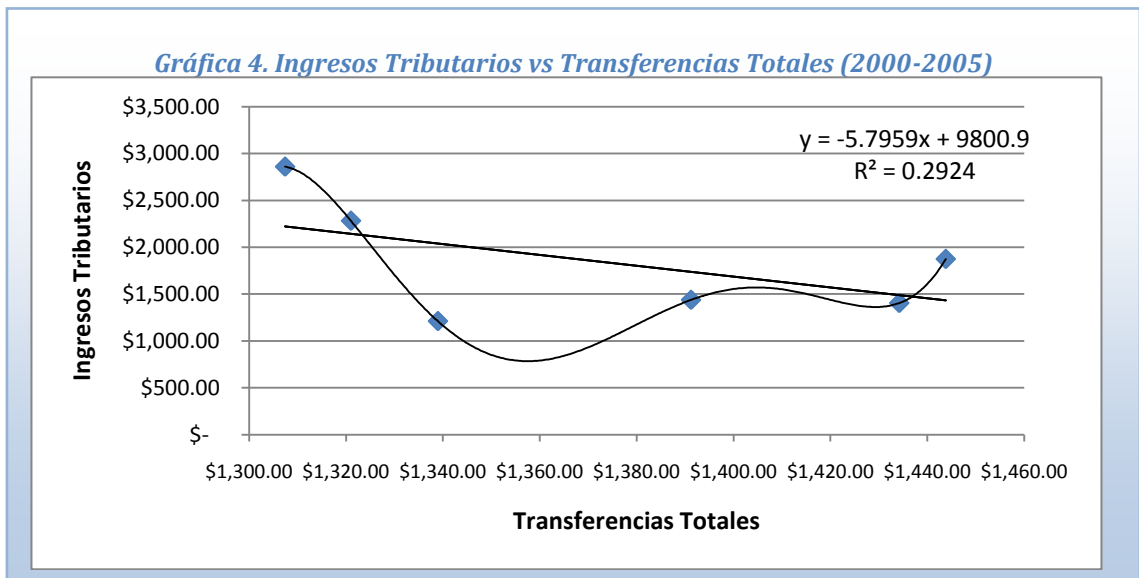
La *tabla 3* presenta el comportamiento del municipio dentro de los informes de desempeño fiscal en el período 2000-2005; allí se puede observar el comportamiento de los seis indicadores (I.) y también los rankings nacional y departamental.

Tabla 3. Desempeño Fiscal municipio El Rosal 2000-2005

Años	I. 1	I. 2	I. 3	I. 4	I. 5	I. 6	I. 7	Nacional	Departamental
2000	45.44	6.9	31.18	31.85	76.42	50.66	70.99	11	4
2001	48.91	6.03	29.44	32.55	60.69	42.63	67.65	32	15
2002	44.22	9.68	42.43	24.57	79.52	46.94	67.46	52	20
2003	48.52	27.61	38.89	37.64	74.53	44.47	65.66	90	24
2004	49.76	16.20	45.26	34.87	69.08	43.20	65.18	120	31
2005	38.43	7.92	55.01	25.15	76.72	59.51	67.38	91	27

Si se analiza la tabla 3, según la tipología de desempeño fiscal², resulta claro que durante este período el desempeño fiscal del municipio se mantuvo siempre dentro de la categoría correspondiente a un municipio solvente; sin embargo, ¿cómo resulta ser un municipio solvente cuando no ejerce un recaudo efectivo de sus ingresos, o cuando la tendencia demuestra que presenta una fuerte dependencia de los recursos nacionales sobre los recursos propios?

Estas preguntas surgen cuando se intenta recrear algunos de los indicadores propuestos y se obtienen resultados como los siguientes (ver Gráfica 4), donde se presenta una tendencia creciente de la dependencia de las transferencias totales (Nacionales + SGP), y una disminución sustancial en el recaudo efectivo de los ingresos tributarios. Fenómeno que se percibió desde el Capítulo 1 en las conclusiones, donde se demuestra la presencia de una marcada tendencia a la dependencia fiscal.



² Tipología de Desempeño Fiscal: Solvente, mayor a 60. Sostenible, entre 50 y 60. En Riesgo, entre 40 y 50. En Deterioro, menor a 40.

Ahora bien, la gráfica 4 puede servir de insumo para realizar la primera sugerencia al cálculo del indicador de desempeño fiscal, pues el indicador número 3, Dependencia de las Transferencias, se está calculando actualmente con el total de ingresos del municipio, incluyendo en esta cuenta la serie 1.3 correspondiente a transferencias (ver Anexo A), cuando la relación debería estar dada por el total de las transferencias (SGP + Nacionales) *versus* Ingresos Tributarios, Ingresos no Tributarios y otros Ingresos, hecho que lograría de manera efectiva determinar una dependencia real de las transferencias sobre los recursos propios.

Otro dato que debería tenerse en cuenta se planteó algunos meses atrás en el periódico económico *Portafolio*³; se realizó allí un análisis que mostró la incidencia del indicador de desempeño fiscal frente al índice de necesidades básicas insatisfechas de varios municipios de Antioquia, y se señaló cómo este análisis permitió también poner como objetivo claro del resultado del indicador la respuesta efectiva de los municipios para mejorar algunas de esas necesidades.

Si bien este posible nuevo indicador, resulte solo útil a aquellos municipios que desarrollen encuestas de Necesidades Básicas Insatisfechas, anualmente o aquellos en los que entidades nacionales las realicen, simplemente se sugeriría incluirlo como objeto de evaluación con el fin de obtener resultados mucho más contundentes sobre las pretensiones que se plantea el Indicador de Desempeño Fiscal, en este caso evidenciar el uso de los recursos propios para solventar las necesidades sociales y fortalecer los presupuestos para que la población civil se beneficie de su buen uso.

³ *Desempeño fiscal local y necesidades básicas insatisfechas*. PORTAFOLIO. Página Web. Jueves 21 de febrero de 2008.

Ahora bien, todas estas sugerencias permitieron al caso de El Rosal brindar un análisis posterior al del período de estudio, que determinó la intención del nuevo gabinete para fortalecer los procesos de tributación y establecer procesos que contribuyan a obtener mejores resultados en los procesos fiscales, así como una buena distribución de los mismos en favor de la sociedad civil.

Por esta razón muchos de los nuevos procesos que se intenta implementar dentro del municipio están encaminados a generar mejores resultados dentro del desempeño fiscal- Por ello, una de las nuevas políticas que se incluirán en el plan de desarrollo 2008-2011 es el fortalecimiento financiero a través de conciencia social; esto se suma a los planes y medidas que pretenden incluir a la sociedad civil dentro de la creación de presupuesto.

Todas estas medidas a corto plazo pueden influir en un ascenso significativo dentro de los rankings departamental y nacional, y de esta manera permitirán ejercer un control mucho más constante sobre las actuaciones de la administración.

Estos controles, institucionales y ciudadanos (capítulo 4) deben emplearse como insumos para seguir mejorando año a año y de esta manera poder lograr un ascenso no sólo en el ranking de desempeño fiscal sino en la totalidad de indicadores que lo componen.

2.3 Comentarios y sugerencias

A partir del análisis realizado en el municipio se puede hacer las siguientes consideraciones, que contribuirían a un mejor desarrollo del indicador así como a buscar la responsabilidad por parte de los municipios para presentar resultados que los pongan dentro de los parámetros de eficiencia y

efectividad bajo los que se rige el desempeño fiscal dentro de la teoría del federalismo fiscal.

Anteriormente se hicieron dos consideraciones que pueden contribuir a fortalecer el peso que tiene el indicador sobre los municipios; por tal motivo, es indispensable el uso de un indicador que tenga en cuenta el recaudo efectivo de tributos sobre el potencial tributario, para que de allí se pueda analizar los esfuerzos que realizan los municipios en la consecución efectiva de recursos propios y también para identificar los principales problemas sociales que se están desatendiendo por una marcada tendencia al mal uso que se da a los ingresos.

Si bien los órganos de control deben generar mecanismos que permitan a los municipios poder llevar a cabo un reparto equitativo de los ingresos y mantener un riguroso control sobre los gastos, es necesario que desde el momento en que se publiquen los informes de desempeño fiscal sean estas autoridades las que elaboren planes de contención para las vigencias fiscales, y que estos planes se den a conocer a todas las autoridades e incluso a gran parte de la población civil, que se verá afectada por la búsqueda de eficacia y eficiencia en el reparto de los ingresos propios municipales.

Seguido a esto, es deber de la entidad que publica estos informes (DNP) que la divulgación de los mismos sea realizada por ellos y no, como ocurre en la mayoría de los municipios, que se lleva a cabo por medio de los diarios de la región o simplemente por los órganos de control departamentales, disminuyendo los esfuerzos por mejorar sus niveles de desempeño por el hecho de obtener un buen nivel de solvencia dentro del departamento, desconociendo su posición dentro del conglomerado nacional.

Todas estas sugerencias posiblemente sólo se cumplan para el caso de unos pocos municipios, entre ellos El Rosal, de allí que todo lo que se expresó aquí sirva para mitigar la mayor parte de los problemas dentro de este municipio, pero estamos seguros de que si no todos, algunos de los municipios que tienen características similares viven bajo las problemáticas que acá se analizaron y seguramente pueden usar algunas de las propuestas o empezar a generar desde su administración pública planes que estén encaminados a fortalecer las finanzas de sus municipios y de esta manera favorecer a su población, la cual será la mayor beneficiaria de un buen desempeño fiscal.

A continuación, y para seguir con el esquema metodológico propuesto, se considerarán varios factores que afectan la cultura tributaria dentro de los municipios; en primer lugar el papel que juegan los funcionarios para influenciar el pago de la comunidad a través de la responsabilidad directa municipal, y segundo, hacer énfasis en las diversas consideraciones que tienen los ciudadanos para ejercer el pago efectivo de los tributos.

Capítulo 3.

Crecimiento tributario, más que una simple responsabilidad política

El presente capítulo presentará dos componentes fundamentales dentro del esquema político del proceso de tributación, la responsabilidad política y la acción ciudadana dentro de la cultura tributaria, así como sus relaciones para lograr un fortalecimiento efectivo del recaudo tributario real.

En primer lugar se hace una breve reseña de la responsabilidad política, para poder identificar las posibles soluciones a varios problemas que tienen las administraciones de varios municipios en Colombia. Posteriormente se presenta una sección dedicada a lo que denominaremos cultura ciudadana tributaria, para exponer a grandes rasgos por qué la gente tributa, qué motivaciones tiene para ello y por qué razón a muchos no les gusta tributar, para presentar al final una serie de reflexiones destinadas a afrontar los problemas de falta de tributación en el caso específico del municipio analizado.

3.1 Algunas reflexiones de responsabilidad política y cultura tributaria

Si bien la *responsabilidad política* es un deber de todo funcionario público, en el caso de los municipios y tal como lo menciona la Ley 136 de 1994, la responsabilidad se constituye en un principio rector de la administración municipal, artículo 5, parágrafo e): “*La responsabilidad por el cumplimiento de las funciones y atribuciones establecidas en la Constitución y en la*

presente Ley, será de las respectivas autoridades municipales en lo de su competencia. Sus actuaciones no podrán conducir a la desviación o abuso de poder y se ejercerán para los fines previstos en la ley”.

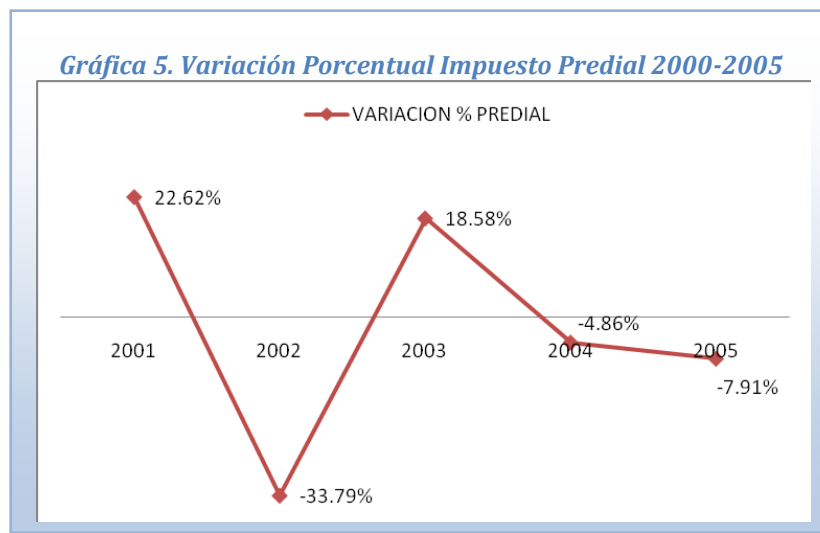
Sin embargo, la responsabilidad política debe entenderse desde dos puntos de vista: el primero debe considerarse como el compromiso adquirido con los electores con el fin de cumplir sus demandas y necesidades, y segundo, como la actitud que se adopta para poder cumplir con los lineamientos establecidos por la ley y que vayan encaminados al desarrollo del municipio.

Ahora bien, siguiendo lo anterior en el campo tributario, es menester que los funcionarios públicos brinden las condiciones y garantías para el recaudo efectivo de los tributos y con ellos responder a las necesidades de los habitantes. Muchos de los funcionarios en varios municipios optaron por renunciar a su responsabilidad con los electores y con el municipio; es bien sabido que muchos expertos en finanzas publicas consideran al impuesto predial, unificado por la Ley 44 de 1990, donde se determinó una tarifa que oscila entre 1 y 16 por mil del avalúo catastral, como el mayor impulso a los recaudos tributarios, y que del buen recaudo del mismo es posible mejorar el esfuerzo fiscal propio.

Sin embargo, las autoridades como la de El Rosal optaron por dejar de lado una actualización catastral y alargar su vigencia a diez años, cuando lo más adecuado sería, como lo señala la Ley 14 de 1983 en su *“Artículo 5º. Las autoridades catastrales tendrán la obligación de formar los catastros o actualizarlos en el curso de períodos de cinco (5) años en todos los municipios del país, con el fin de revisar los elementos físico y jurídico del catastro y eliminar las posibles disparidades en el avalúo catastral originadas en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario”* (Colombia, 1983), puesto que

esto le permite obtener un mayor ingreso para financiar su desarrollo territorial y le permitirá ejercer un mayor control sobre los ingresos proyectados para planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

Por este motivo, cuando se realizó el análisis tributario del municipio se presentaron variaciones negativas en el recaudo del impuesto predial (Gráfica 5). Ahora bien, estas variaciones en su gran mayoría se pueden resumir en el desconocimiento por parte de las autoridades, del inminente crecimiento del casco urbano, que en El Rosal tiende a ser disperso y de ahí que se hallen áreas donde no exista el avalúo catastral y aún tributen como predios rurales.



La suma de este par de factores: la no actualización catastral y la dispersión de su casco urbano, derivan en un inminente *desequilibrio horizontal*, es decir, la baja capacidad económica que representan los impuestos en su rendimiento para enfrentar las demandas sociales o bien cuando la capacidad económica excede los gastos emergentes.

En el caso de El Rosal es evidente que durante el período de estudio existió una gran cantidad de flujo de habitantes, atraído en su gran mayoría por opciones de trabajo ofrecidas por los beneficios que brindó el municipio para la creación de cultivos de flores y papa criolla, así como los beneficios tributarios que a estas nuevas empresas les traía por la generación de empleo; de esta manera los nuevos empleados atraídos por los buenos salarios se fueron instalando en el municipio, aumentando el potencial tributario.

Está claro que la única forma de enfrentar el desequilibrio horizontal desde las acciones administrativas es la responsabilidad política de los funcionarios, primero para solventar las demandas sociales y segundo, para generar una mayor cantidad de ingresos propios que se destinen a estas respuestas. Mientras tanto, Bird y otros, señalaron (Bird, 1990) que la mejor y única manera de contrarrestar este problema es el uso racional de las transferencias; sin embargo, la incidencia de la pereza fiscal en los municipios es tanta que ni destinando estas transferencias a las demandas se logra evitar que los gastos se eleven y ni siquiera los recursos propios consiguen solventar en parte el gasto total de los municipios.

Este tipo de problemáticas, que en el municipio no se empieza a observar sino en el día de hoy, ponen a los funcionarios entrantes a buscar mecanismos que permitan mejorar las condiciones de tributación y evitar caer de nuevo en ese penoso fenómeno denominado pereza fiscal.

Desde el momento en que empiezan a surgir esos problemas, en el caso específico porque el recaudo es inestable y varía constantemente, los funcionarios adoptaron medidas para estimular el crecimiento del recaudo tributario y se dieron cuenta de que las administraciones anteriores no brindaron información suficiente acerca de los incentivos propuesto por el

pago oportuno de los tributos, lo que llevó a que muy poca gente se acogiera a ellos, y se generó en el común de la sociedad civil un descontento por la escasa información divulgada.

Las actuales campañas de concientización ciudadana sobre el pago de impuestos estimulan el principio que señala en forma positiva: *“los municipios que logren captar consumidores, ganarán población, nivel de recaudo tributario y aumento catastral”*. Tal como lo planteó Bird (Bird y Wiesner, 1991), esta consideración resume en gran parte que el crecimiento tributario sólo se adquiere con un conocimiento real de la situación del municipio y de los factores que motivan a los ciudadanos a realizar un pago juicioso y cumplido de sus obligaciones tributarias.

Las motivaciones que los habitantes del municipio tienen para realizar su tributo son variadas. Al dialogar con algunos pobladores del casco urbano del Rosal sobre lo que ellos creen motiva a los demás habitantes del municipio a realizar el pago de los impuestos se revela que muchos de ellos tienen concepciones que resultan negativas y perjudican de una u otra forma el pago de estos impuestos; frente a esto algunos señalaban: *“Yo pago mis impuestos, pero nunca veo las mejoras, las vías siguen igual y lo único que han hecho es un polideportivo”*; otros, por su parte, decían: *“Si el jardín comunitario es construido con el pago de mis impuestos, entonces mis hijos y yo nos beneficiamos.”*

En algunas de estas declaraciones es visible una falta de cultura tributaria de los ciudadanos, pues a veces ellos apelan al no pago, perjudicando las arcas municipales; algunos hacen un pago despreocupado, o simplemente como una obligación formal; por el contrario, otros al verse beneficiados con los resultados del pago empiezan a concientizarse en que el pago es una buena manera de recibir beneficios propios.

El tema de los incentivos ha sido una piedra en el zapato para los teóricos de la nueva economía política, pues es imposible responder a todas las necesidades de los ciudadanos al mismo tiempo, así que la única forma de llegar a un esfuerzo fiscal propio desde los ingresos tributarios está en lograr identificar las principales necesidades del común de la población y, a partir de estas, trabajar para que la mayoría vea avances en ellas y logre de una manera u otra condicionar su pago desde la solución a sus necesidades.

3.2 Responsabilidad municipal directa, factor de fortalecimiento tributario

Si bien la responsabilidad política es una posible solución a los desequilibrios y, en este caso específico, al desequilibrio horizontal, es evidente que no se puede desconocer la incidencia de otro tipo de responsabilidades, en este caso la responsabilidad municipal directa.

Cuando nos referimos a responsabilidad municipal directa, hacemos referencia a la responsabilidad con que los funcionarios públicos, en cabeza del alcalde, responden efectiva y eficientemente a las demandas de salud, educación y saneamiento básico de la comunidad. Por tal motivo, un municipio en donde no se logre avances significativos propios en estos campos, y que desde luego sólo utilice los recursos que le destina la Nación a través de transferencias, incurriría en dependencia fiscal y estaría dejando de lado el desarrollo tributario municipal, fuente de la mayoría de recursos.

Esta serie de planteamientos se convierte en un grave problema de elección; sin embargo, Tiebout planteó que para obtener eficiencia en la generación de bienes públicos es necesario dejar que los ciudadanos sean quienes revelen sus preferencias- Tiempo después Oates planteó que la eficiencia sólo logra alcanzarse cuando los funcionarios públicos pueden elegir a partir de lo que

tienen, las necesidades más apremiantes para la sociedad y logran mitigarlas.

Este tipo de situaciones son muy preocupantes, porque de la buena responsabilidad política descrita anteriormente se deriva una efectiva responsabilidad municipal directa.

Este tipo de situaciones se observan en el informe financiero antes expuesto, ya que por escaso desarrollo tributario en el municipio causan problemas tan graves como el debilitamiento de la base y recaudo del impuesto predial, y se hacen mucho más graves cuando la única alternativa es el impuesto de industria y comercio.

3.3 Pensando en soluciones

Como respuesta a esta problemática (Wiesner, 1991) señala: *“La condición fundamental para el logro de la eficiencia y para que sea obtenible el fortalecimiento del proceso político (...) a nivel municipal, consiste en que la tributación tenga un mínimo de base local”*; el mínimo de esas bases en este caso sería poder ser eficiente en el recaudo de un impuesto fuerte como el predial.

Si se logra consolidar un programa continuo en que se incluya a los ciudadanos como los veedores de cada una de las acciones para lograr un fortalecimiento tributario, la responsabilidad municipal directa estaría desligándose de las respuestas provistas por las transferencias, y serían sus acciones las que brinden mejoras mucho más efectivas en los aspectos de salud, educación y saneamiento básico.

3.3.1 Acciones encaminadas a mejorar el recaudo, un paso por la consecución de responsabilidad municipal directa

En este nuevo período el municipio de El Rosal se vio en la obligación de resaltar esa responsabilidad municipal, y el primer gran paso para lograr un mejor control fue desligar el cobro de los impuestos desde la casa de gobierno, por medio de convenios con bancos presentes en el municipio, y lograr dicho recaudo, con el fin de que los contribuyentes tengan claro que la actividad tributaria va a poder tener controles externos que permitan en el futuro la evaluación de esa responsabilidad directa adquirida con los contribuyentes desde que ellos depositan allí sus pagos.

En acciones a corto plazo el gabinete actual tiene planeado efectuar una nueva encuesta de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), una actualización catastral y varias campañas para que los habitantes del municipio logren identificar la respuesta a sus necesidades a través de las acciones del municipio.

Sin embargo, ¿serán estas acciones respuestas efectivas para fortalecer los procesos tributarios en el municipio?

Tal como se vio en el capítulo, el crecimiento tributario es una de las más grandes responsabilidades de los funcionarios públicos, puesto que un proceso que permita el incremento sustancial en los ingresos permite a largo plazo una atención adecuada a la mayoría de necesidades de la población.

Por tal motivo, el siguiente capítulo tiene como principal pretensión, presentar los órganos que se encargan de hacer un seguimiento riguroso sobre los funcionarios públicos, así como los nuevos mecanismos en los que la población civil puede hacer parte de los procesos administrativos, como también hacer parte de los mecanismos propios de control sobre los funcionarios públicos.

Capítulo 4

El papel de los órganos de Control

El presente capítulo tiene como objetivo principal presentar los diferentes órganos de control contemplados por la Constitución política y luego en los nuevos marcos normativos, que le permiten a la sociedad civil la participación dentro de los procesos de seguimiento y evaluación en los programas y proyectos de los funcionarios públicos municipales.

Es importante señalar que sólo se hará alusión a los órganos a los que competen los aspectos fiscales, es decir: Contraloría General de la Nación y mecanismos participativos como el presupuesto participativo y la rendición de cuentas. Así mismo se hace un marcado énfasis en los problemas que se presentan con el uso de la información y los pocos avances que desde la década de 1990 se han venido desarrollando para la inserción de la sociedad civil dentro de los procesos de control.

4.1 Contraloría

Desde la instauración de la Constitución política de 1991 se establecieron las funciones de los denominados órganos de control (contraloría, procuraduría y personería), *Titulo X. De los Organismos de Control*. Sin embargo, para el tema que nos ocupa, la Contraloría es la institución sobre la que hablaremos; su función está expuesta en el artículo 267, y sobre ella recae el control fiscal en municipios y departamentos; bien haríamos al recordar que no en todos los municipios de Colombia existe esta institución⁴ y, por tanto, todos

⁴ La existencia de la contraloría en los municipios de Colombia, está dada para aquellos de categoría especial, primera y segunda con más de 100.000 habitantes.

los municipios de categoría sexta, como El Rosal, dependen de las contralorías departamentales, ubicadas en la mayoría de las capitales seccionales; por esta razón el control sobre los municipios de categorías tercera, cuarta, quinta y sexta se ejerce a distancia y están supeditados al uso de inestables redes de información previstas por la contraloría departamental para enviar, cada final de vigencia, sus informes contables.

Ese inestable flujo de información y la falta de presencia permanente de dicha institucionalidad dentro del municipio puede tener repercusiones sobre la veracidad de la información presentada, y por esta razón ocurren inconsistencias en el total de las cuentas dentro de los balances municipales; este fenómeno se hace evidente cuando se comparan los informes de la Contraloría con los del Departamento Nacional de Planeación (DNP), siendo estos últimos con los que se elabora el informe de desempeño fiscal.

El problema va mucho más allá, pues a la inestabilidad de las redes de información debe sumarse la falta de transparencia al elaborar y presentar, por parte de los funcionarios públicos, los presupuestos a estas instituciones; este puede ser el factor determinante para saber por qué en algunos casos muchos municipios que parecen tener un comportamiento estable y efectivo en su desempeño fiscal, cuando se estudian a fondo tienden a presentar problemas sociales por falta de destinación de recursos. Frente a esto, *“La falta de transparencia facilita, por un lado, la alteración de la signación de los recursos públicos asignada por las preferencias de los ciudadanos y reduce la productividad y eficiencia del gasto público, y, por otro, contribuye a aumentar el riesgo fiscal.”* (Wagner, 1997). Este riesgo sólo puede ser medido cuando los municipios no tienen otra salida que acogerse a la Ley 550 en el caso colombiano o bien a otro tipo de instituciones que le permitan ejercer un control eficiente para superar un gran déficit fiscal.

Muchas de las respuestas para evitar la falta de transparencia y las notables inconsistencias dentro de las instituciones de control, serían: primero, permitir una continua permanencia de las instituciones encargadas del control presupuestal; segundo, la coordinación del endeudamiento territorial, y tercero, el uso de reglas presupuestarias.

Si bien en Colombia existen reglas definidas para la elaboración y destinación del presupuesto, así como para la coordinación del endeudamiento⁵, las instituciones de control confían ciegamente en las entidades territoriales que en su gran mayoría son quienes elaboran dichos indicadores (capacidad de endeudamiento, entre otros) y se limitan a enviarlos a las entidades pertinentes.

Ahora bien, la Ley 358 de 1997 en su artículo noveno señala:

“Los planes de desempeño son programas de ajuste fiscal, financiero y administrativo tendientes a restablecer la solidez económica y financiera de la entidad. Y deberán garantizar el mantenimiento de la capacidad de pago y el mejoramiento de los indicadores de endeudamiento de las respectivas entidades territoriales.

Estos planes de desempeño deberán contemplar medidas de racionalización del gasto y el fortalecimiento de los ingresos propios.

Las entidades territoriales deberán enviar trimestralmente la información correspondiente a la evolución de los planes de desempeño al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) quien evaluará el cumplimiento de dichos planes. Las entidades que incumplan esta medida quedarán sujetas a las sanciones pertinentes.

Las corporaciones públicas y las contralorías de las entidades territoriales deberán vigilar el cumplimiento de los planes de desempeño. La Contraloría General de la República podrá coordinar y controlar el ejercicio de ésta función con las contralorías del orden territorial.” (Colombia, 1997).

Ahora cabe preguntar, ¿cuántos de los 1100 municipios que tiene Colombia presentan un plan de desempeño y cuán efectivo es el seguimiento de las

⁵ Ver: “Ley 358 de 1997. Por la que se dictan otras disposiciones en el tema de endeudamiento” y más recientemente “Ley 795 de 2003. Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones.”

contralorías? Y ¿por qué municipios que lo necesitan no son llamados por dicho órgano de control para la elaboración de un plan de desempeño?

La respuesta a la segunda pregunta resultará algo simple pero muy dicente, pues no existe ningún llamado porque hoy en día la competencia sobre esos planes de desempeño recae sobre varias entidades de acuerdo con el tema que desarrolle dicho plan; cuando se trata de regalías, que es el aspecto sobre el que varios municipios presentan planes de desempeño año a año, la competencia es puesta en manos del DNP, institución que ha adoptado esa responsabilidad debido a su control sobre dicho aspecto y al recibirla simplemente se limita a informar a la Contraloría General de la República o a las contralorías departamentales la presencia de dichos planes, para que en un trabajo conjunto hagan un seguimiento a las metas establecidas.

El Rosal se planteó la elaboración de un plan de desempeño, debido al crecimiento de los gastos del municipio y a la falta de políticas efectivas de recaudo; sin embargo, estas labores se vieron truncadas por la contraloría departamental que determinó que según sus informes, el municipio no requería adoptar un plan de ese corte por tener a largo plazo el potencial para evitar un aumento desmedido de los gastos, al aumentar el potencial tributario del impuesto predial.

Tal vez si la contraloría departamental estuviese presente en el municipio podría determinar que se requiere un plan de desempeño, con objetivos claros y enfocados al fortalecimiento de los ingresos, así como a la posibilidad de créditos de baja cuantía y una reducción sustancial en los gastos de funcionamiento. Pero el reto ahora es mucho mayor para los municipios como El Rosal y otros cuantos de sexta categoría, porque tienen que ser ellos mismos quienes identifiquen sus problemas para luego llevarlos

a estas instituciones, puesto que son estas quienes aprueban y desaprueban las posibles soluciones a los problemas que se les presenten.

Así pues, esta falta de control desde el interior del municipio está siendo remplazada por mecanismos que permitan llevar a cabo un control desde las problemáticas sociales; esto tal vez ponga un sesgo a la identificación de problemas, pero resulta efectivo para determinar qué necesidades existen y cómo destinar eficientemente recursos para solventarlas.

4.2 Control ciudadano

Hoy día se están considerando nuevos órganos de control, conocidos como Control Ciudadano; entre ellos se encuentran la rendición de cuentas y el presupuesto participativo, factores que ponen en la mesa la democracia participativa, estos procesos se están implementando debido al insipiente papel que juegan los ciudadanos dentro de los procesos democráticos, pues están considerando que su deber democrático se limita únicamente a ejercer el voto y dejan de lado las acciones para mejorar las condiciones de su municipio, a continuación cada uno de ellos se presentará más a fondo a continuación.

4.2.1 Rendición de cuentas

Dentro del esquema de la administración pública, la imagen de rendición de cuentas debe ser interpretada como *“la obligación legal y ética, que tiene un gobernante de informar y explicar al gobernado sobre cómo ha utilizado los recursos que le fueron dados por el pueblo para emplearlos en beneficio del pueblo y no en provecho de los gobernantes de turno”* (Morón, 2000).

Este mecanismo, que ha venido cobrando un papel fundamental dentro de la gestión pública, permitió que exista un control sobre las acciones de los

funcionarios públicos y que ese control sea realizado por los principales actores hacia quienes van destinadas las acciones públicas.

En Colombia, el Departamento Administrativo de Función Pública (DAFP) ha puesto todos sus esfuerzos para concientizar a los funcionarios públicos acerca de las ventajas que trae para la función pública la aplicación de este mecanismo, pues a partir de él se puede lograr el fortalecimiento del sector público, contribuir al desarrollo de los principios constitucionales de transparencia, responsabilidad, eficacia, eficiencia y participación ciudadana en el manejo de los recursos públicos y servir de insumos para la elaboración de planes de acción que respondan a las demandas de la comunidad.

Si bien estos mecanismos de control pretenden la inclusión social, es deber de los gobernantes en la mayoría de los casos citar a este tipo de audiencias.

El manual publicado por el DAFP, *“Guía para la Rendición de cuentas de la Administración Pública a la ciudadanía”* plantea que los gobernantes y funcionarios de los municipios y departamentos deben aplicar la rendición de cuentas fiscal como el primer momento de dicho proceso, y en él deberá presentar un informe de los ingresos y los gastos desglosados a tal punto que la ciudadanía tenga conocimiento de los más mínimos gastos, así como de los macro proyectos y créditos.

Sin embargo, recaemos en el mismo problema planteado en el acápite anterior, la falta de transparencia en los informes contables; hacen bien en señalar la guía y otras fuentes de información que el uso de estos mecanismos de control pretende ganar en transparencia y generar relaciones de confianza entre el gobernante y los gobernados, y que es a partir de este

medio como se puede ganar en credibilidad y en viabilidad para los nuevos planes integrales.

Ahora bien, para entender cómo debe ser este proceso, la guía plantea el siguiente modelo para la presentación de una rendición de cuentas fiscales:

“Presentar el Plan y el presupuesto para la siguiente vigencia. La audiencia pública de rendición de cuentas debe tener tres partes como mínimo:

- Presentación del informe de Rendición de Cuentas por la Entidad y el Plan y Presupuesto para la siguiente vigencia.*
- Presentación de las evaluaciones o propuestas de acciones, realizadas por las organizaciones de la sociedad civil previamente inscritas y con documentos radicados.*
- Intervenciones en General y Aclaraciones” (Pública, 2005).*

Según estas disposiciones, el actual gobierno municipal de El Rosal ha venido implementando este tipo de mecanismos; seguramente este hecho no afecte sino a los períodos comprendidos después de 2005, pero a largo plazo plantean un mecanismo efectivo para el control de las finanzas públicas en el municipio.

El ejercicio que se realizó al finalizar el período 2007 tuvo una presencia aceptable de la población, por falta de difusión, y se obtuvieron conclusiones no muy satisfactorias; el nuevo gobierno para el mes de junio de 2008 tiene planeado hacer su primera rendición de cuentas y para ello está utilizando todos los medios de difusión, incluso la plataforma virtual del municipio para poder obtener resultados más satisfactorios.

El alcalde del municipio, Hugo Orlando Arévalo Pulido, señaló en entrevista personal que gracias al apoyo del proyecto *Internet para la Rendición de Cuentas (IPRC)* se ha establecido una sección especial dentro del *website*

del municipio para que los habitantes de El Rosal, y en especial los gerentes de los cultivos de flores y otras empresas de gran tamaño, puedan estar enterados de los procesos y de cómo estos podrán participar desde la distancia, y añadió: *“(...) aunque en el municipio son muy pocos los habitantes de áreas rurales que tienen acceso al servicio de internet, esperamos que aquellos que hacen uso de este medio sean críticos frente a las actuaciones del gobierno municipal y expongan sus ideas con libertad pero con el mayor respeto. (...) Frente al tema de lo rural se utilizarán otros medios para llegar a ellos y obtener lo que piensan, así como presentarles informes para que se sientan incluidos dentro del espacio municipal.”*

Estos esfuerzos tal vez se verán recompensados a largo plazo, pero con la intención firme con que cuenta el gobierno municipal se puede sacar mucho más provecho de estas actividades para poder aumentar los ingresos tributarios y para controlar el excesivo gasto que demanda el municipio anualmente.

Cabe recordar también que para que las rendiciones de cuentas sean un espacio exitoso, debe recurrirse a procesos que las evalúen y que estén ajenos al sector municipal; por tanto, el éxito de estos procesos estará dado por la compañía que puedan brindar instituciones como el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Contraloría General o bien la Contraloría Departamental, siguiendo los modelos de evaluación propuestos también por el DAFP y haciéndolos públicos tanto a los habitantes del municipio como a las autoridades municipales para que se puedan comparar con los anteriores y determinar la efectividad de los mismos.

4.2.2 Presupuesto participativo

Si bien el presupuesto participativo es principalmente una herramienta de planificación, es de gran utilidad para la población de un municipio, puesto

que sobre ellos recae un poder de decisión acerca de las prioridades en el recaudo, el gasto y el orden de importancia de las obras que se realicen con dicho presupuesto, pero también debe entenderse como un mecanismo de control ciudadano, al ser el pueblo en última instancia quien tiende a generar evaluaciones sobre lo que se propuso y sobre su cumplimiento.

Muchas investigaciones señalan el origen del presupuesto participativo en varios municipios brasileños, como respuesta a las necesidades de los ciudadanos y al deseo de poder ejercer un control sobre los recursos públicos. Y debido a su éxito logró tener una gran acogida en varios países de Latinoamérica, incluyendo a Colombia, donde se aplica en varias ciudades capitales y en varios municipios que tienen necesidades muy grandes.

El presupuesto participativo convierte a las comunidades en sujetos que tienen la libertad de definir por sí mismos los medios con los cuales pueden brindarse respuestas efectivas a las necesidades identificadas por ellos mismos y a la destinación de recursos públicos para dar cabida a esas respuestas.

En muchos casos este mecanismo se puede usar para buscar a través de la gobernabilidad local un mejor desarrollo de la comunidad y para generar estándares elevados de competitividad.

Si nos referimos a la creación de presupuestos públicos a partir del presupuesto participativo, debe ser entonces enfocada desde lo siguiente: *“debe servir de instrumento para el cumplimiento de las metas establecidas en el plan de desarrollo, facilitar la gestión de la administración y contribuir a la toma de decisiones, evaluar el comportamiento de los ingresos y egresos, regular y controlar las finanzas, así como producir la información necesaria,*

tanto para la misma entidad como para la comunidad en general. Todo ello implica que la presupuestación debe ser más concertante y obliga a las comunidades a buscar la inclusión de sus expectativas, lo cual se traduce también en la posibilidad, obligación y derecho que tiene la comunidad de conocer y participar del manejo adecuado de los recursos colectivos y/o públicos.” (Reyna Otero, 2004).

Esta cita permite identificar paso a paso cómo debe crearse presupuesto público desde la práctica del presupuesto participativo, y en ella se remite al control y la regulación de las finanzas públicas, que en este caso es lo que nos ocupa. Sin embargo, existen lineamientos claros para ese control más allá de la participación en las mesas de trabajo; al parecer, en el caso colombiano se cuenta con la presencia de la ciudadanía y sus demandas con el fin de consolidar proyectos, pero en algunos casos puede ocurrir que dicho proyecto sea negado por el concejo municipal, hecho que sólo tendría dos posibles cursos de acción: primero, una reformulación del presupuesto por los mismos ciudadanos, y segundo, una acción directa del alcalde para ejecutarlo.

Dentro de este proceso ambivalente, la ciudadanía tiende a buscar respuestas claras a los problemas comunes, dentro de la mesa donde se ubiquen; cabe señalar que hubo algunas mejoras efectuadas al modelo brasileño, como la creación de mesas de trabajo con temas definidos, con el firme objetivo de realizar un trabajo más completo y que quizá lleve a presentar mejores resultados que cuando sólo sea un selecto grupo de ciudadanos en busca de un desarrollo integral de presupuesto; en consecuencia, la creación de presupuesto terminará siendo un trabajo mancomunado por todos los sectores de la sociedad del municipio.

El ejercicio en el Rosal empezó desde una etapa de planificación y podría decirse que con un muy buen resultado, puesto que la intención del gobierno municipal fue la integración de los habitantes en todos los procesos de planificación, de tal manera que su primer ejercicio fue la elaboración del plan de desarrollo que regirá para el período 2008-2011, en el cual se presentan los problemas del municipio definidos y con algunas sugerencias para corregirlos.

El primer momento de las mesas de trabajo fue reunirse alrededor de varios temas prioritarios, educación, salud, necesidades básicas insatisfechas, vías y estructuras, sector agrícola y necesidades rurales; sin embargo, para el ejercicio del presupuesto participativo el municipio pretende mantener estas mismas mesas y generar otras dos que se centrarían en el gasto público y el endeudamiento.

Este ejercicio, que pretende ser ejemplar en la región, cuenta con el apoyo tanto de la comunidad como del gobierno municipal; esto les permite a los habitantes del municipio tener la suficiente confianza en que sus acciones no serán en vano y en que, por el contrario, fomentarán el desarrollo de su comunidad.

Para el municipio, el poder contar con los puntos de vista de sus habitantes significa poder conocer de cerca las problemáticas de las comunidades y ver cómo estas esperan respuestas prontas y efectivas para estas demandas.

Ahora bien, aunque el ejercicio hasta aquí tiende a poner la planificación como el objetivo primordial de esta práctica, el municipio determinó una comisión que se encargue de ejercer un control periódico sobre el presupuesto, sus fondos y sus destinos, para que sean coherentes con los planteamientos de los habitantes del municipio y para que permitan resolver

los problemas identificados con mayor responsabilidad y no dependiendo de otros ingresos que podrían destinarse a mejoras o al pago de deudas.

Tras esta breve explicación de los que consideramos serían órganos de control fiscal posibles y eficientes, y de cómo algunos de ellos están funcionando, podría señalarse que la intención del municipio es salir de un bache que se produjo por un manejo autoritario de los recursos propios en administraciones y de la despreocupación por las opiniones de los que día a día se enfrentan a las problemáticas que vive el municipio.

Podría afirmarse entonces que El Rosal tiene a largo plazo una posibilidad de crecimiento fiscal competitivo, e incluso de gobernabilidad local efectiva, reduciendo en gran parte los problemas sociales emergentes y consolidar un papel estratégico dentro de la región y dentro del departamento, puesto que su potencial abarca no sólo el de mantener una economía sostenible sino el de brindar posibilidades a muchos de optar por realizar inversiones con confianza y buena rentabilidad.

Esta consideración deberá ser uno de los objetivos principales que debe trazarse el municipio y sobre el cual debe recaer la responsabilidad de los órganos de control, puesto que es por ellos por los que el municipio mantendrá un control sobre sus acciones para que le permitan llegar a un punto en donde eficiencia y competitividad converjan y se puedan remediar los errores que durante los últimos años se han presentado y han sumido a El Rosal en un bache financiero y social.

Ahora bien, tal como se explicó en este capítulo, los órganos de control y la participación ciudadana se suman al esquema que hemos venido elaborando desde el primer capítulo, puesto que permiten a las instituciones como la Contraloría velar por el crecimiento de la responsabilidad política, y a la

sociedad civil a través de los mecanismos de participación mejorar su capacidad tributaria, desde la puesta en marcha de presupuestos participativos enfocados al fortalecimiento tributario municipal.

Conclusiones

Aunque la propuesta que se utilizó en este trabajo tenía unas pretensiones bastante amplias, es el momento de señalar que se logró cumplirlas en su mayoría; el apoyo de las autoridades del municipio y de la población civil permitió que los resultados obtenidos fueran coherentes y que estuviesen enfocados sobre los principales retos que enfrenta el desempeño fiscal.

En general, se puede concluir que el esquema en que se maneja el desempeño fiscal no sólo debe entenderse como un problema de administración o simplemente un tema económico; la primera intención, que queda clara tras la lectura de estas páginas, es que el tema político también ejerce un influjo preponderante en el desempeño fiscal y puede tener más implicaciones que incluso las problemáticas económicas.

Por tal motivo, las principales implicaciones de los determinantes políticos del desempeño fiscal en el municipio de El Rosal son:

Primero, la falta de control político por parte de los órganos de control ha permitido que muchos de los errores que cometieron otros municipios en la década de 1990 se repitieran sin ningún cambio en un municipio de reciente creación; ni siquiera los marcos normativos que se crearon por la misma época permitieron que las acciones encaminadas a un manejo responsable de las finanzas públicas fueran ejercidas de manera completa y efectiva para entregar soluciones a la población civil.

Segundo, la voluntad política de muchos de los mandatarios por ejercer de manera eficiente un recaudo y distribución de los ingresos, así como el control de los gastos, sólo se queda en promesas incumplidas puesto que se

proponen metas muy grandes en sus propuestas de plan de desarrollo pero luego simplemente se dejan de lado y se recurre a otras herramientas que sólo dan permisividad para manejar un gasto descontrolado y omitir las posibles acciones tributarias que activen el recaudo de los tributos.

Tercero, la falta de conocimiento de las medidas que permitan reactivar los procesos de recaudo estipuladas por los marcos legales, imposibilitan tener certeza sobre el potencial municipal con el que se pueda contar para los planes y programas encaminados a solucionar las necesidades de la población.

Cuarto, la marcada dependencia fiscal, que como consecuencia genera pereza fiscal, dejando al margen lo que se puede hacer con los ingresos propios, y mostrándole a la población un desinterés por el recaudo, generando también en la población un abandono del interés por tributar y más aún por participar activamente en las decisiones públicas.

Estas cuatro conclusiones hacen referencia al municipio de El Rosal; sin embargo, pueden entregarse dos conclusiones generales que se derivan de los resultados del desempeño fiscal.

No existe ningún tipo de normatividad que determine las principales causales de la dependencia fiscal, fenómeno que se evidencia en la totalidad de los municipios de categoría sexta, donde los mandatarios no tienen más que hacer un uso excesivo de los recursos nacionales y dejar de lado un pobre esquema tributario.

Si bien todos estos resultados deben repercutir sobre las acciones futuras, es necesario que se generen mecanismos que les permitan crear modelos

propicios para el mejoramiento de los municipios o bien, si su situación lo amerita, adjuntarse como inspección a un municipio que les permita salir a flote y controlar su situación financiera.

Otra consideración es el problema de la confianza de la población civil sobre los funcionarios públicos, ya que mucha de esta confianza está dada por las buenas acciones que estos funcionarios realicen en sus períodos, hecho que les permite volver a acceder a cargos públicos, pero que tras el primer envión se dedican a ejercer otro tipo de control dejando de lado sus acciones anteriores y poniendo como marco de referencia sobre la población sus nuevas acciones.

Así, sumado a esto el desconocimiento de la función pública por parte de muchos funcionarios, permiten que se cometan errores que lleven a los problemas que se mencionaron anteriormente y que este factor se convierta en detonante de la mayoría de las problemáticas fiscales y de redistribución de beneficios sobre la población civil.

Teniendo en cuenta toda la problemática asociada al proceso de desempeño fiscal, consideramos que es necesario redefinir el papel de los funcionarios públicos y de la población civil, de manera que se pueda lograr consistencia en el manejo de las finanzas municipales. En particular, debe pensarse en que obtener buenos resultados de desempeño fiscal generará en el municipio una mejor calidad de los procesos redistributivos y propiciará un sistema eficiente en la respuestas a las necesidades de la población vulnerable. También conviene proponerles a los mandatarios una revisión y reestructuración de la legislación tributaria municipal que permita dinamizar el ingreso tributario y hacer una notable disminución del gasto público, así como poner límites al endeudamiento.

Todas estas consideraciones convierten a los factores políticos en los principales determinantes del desempeño fiscal; así, es fundamental que muchas de las iniciativas se divulguen y hagan parte de los planes de desarrollo. De esta manera se generará a mediano plazo una conciencia social sobre la importancia que tiene ser eficaz y eficiente en los procesos tributarios.

Bibliografía

- Bird, R. (1990). Intergovernment Finance and local taxation in developing countries: Some Basic considerations for reformers. *Public Administration and Development* , 10, 278.
- Colombia, C. N. (1983). *Ley 44 del 6 de Julio 1983, por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- DNP. (2005). *Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios 2004*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Gonzales, J. I. (2006). Los aporte de Eduardo Wiesner al pensamiento economico colombiano. *Revista de Economia Institucional* , 8 (14), 17-53.
- Morón, J. (2000). Los deberes de transparencia (Accountability) en la gestión pública (con especial énfasis en sus indicadores para la gestión municipal). *Revista Probidad* .
- Publica, D. A. (2005). *Guía para la rendición de cuentas de la Administracion Publica a la ciudadania*. Bogotá.
- Reyna Otero, A. y. (2004). *El presupuesto participativo, una propuesta para radicalizar la democracia: experiencias y metodologias*. Medellin: Pregón Ltda.
- Wiesner, E. (1991). *Colombia: Descentralización y federalismo Fiscal*. Bogotá: DNP.

- Ospina, J.; Ariza, J.; Zarama, F. (2006), *Herramientas para la gestión tributaria de los municipios*, Bogotá, Cooperación Técnica Alemana y Federación Colombiana de Municipios.
- Iraguera, A. M.; Ramos, J.; Saavedra, L. A. (2001), Análisis de la descentralización fiscal en Colombia, Bogotá, Banco de la República, (borrador).
- Musgrave, R. A. (1959), *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, New York, McGraw-Hill.
- Bird, R. et al. (1996), *Colombia Reforming the Decentralization Law Incentives for an Effective Delivery*, Bogotá, Banco Mundial.
- Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Publicas. (1997), *El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad: informe final*, Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Vol. 1, 3, 6.
- Junquito, R.; Melo, L. A.; Misas, M. A. (1995), *La descentralización fiscal y la política macroeconómica*, Bogotá, Banco de la República.
- Colombia (1997), Constitución Política, Bogotá, Legis.
- Zapata, J. G.; Acosta, O. L.; Gonzales, A. (2001), *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia ¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años noventa?*, En *Archivos de Economía*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.

- Orjuela, L. J. (1992) “*La descentralización en Colombia: paradigma para la eficiencia y legitimidad del Estado*” en Dugas, John; Ocampo, Angélica et al *Los caminos de la descentralización. Diversidad y retos de la transformación municipal* (Bogotá: Universidad de Los Andes – Departamento de Ciencia Política).
- Ortega, J. R. et al (2000), *Incidencia fiscal de los incentivos tributarios*. En *Archivos de Economía*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.
- Fondo Monetario Internacional. (2001), *Manual de estadísticas en finanzas públicas*, Washington, International Monetary Fund.

ANEXOS

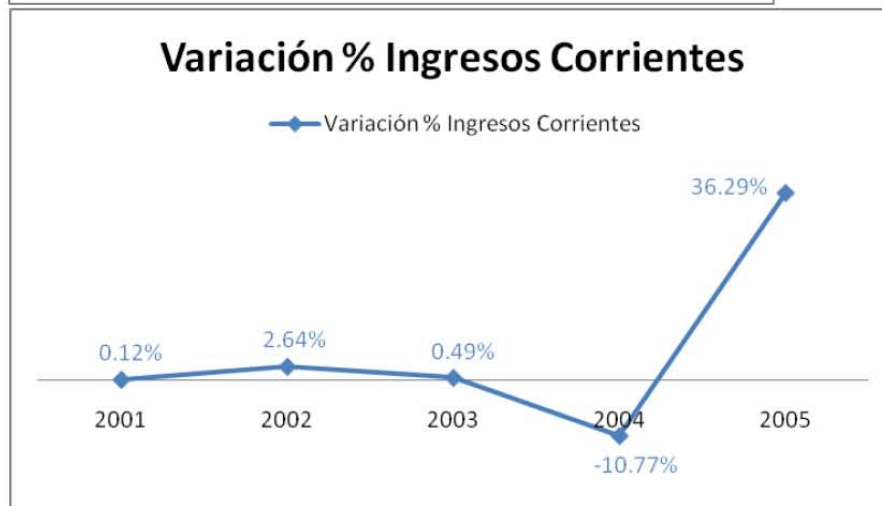
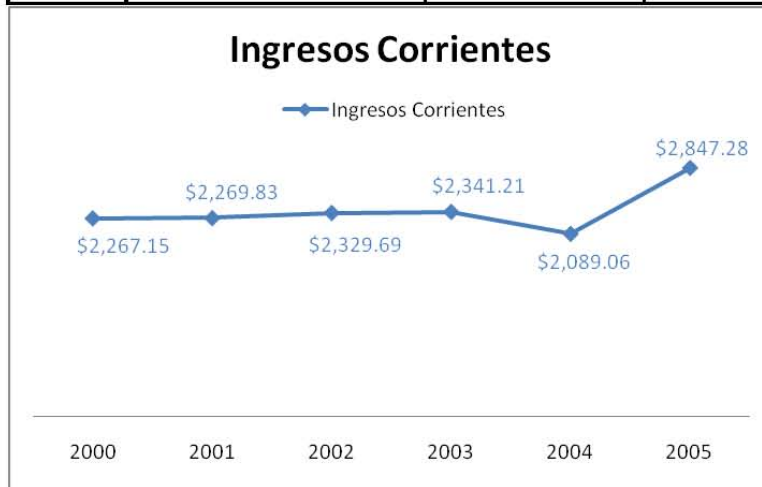
Ejecuciones Presupuestales Municipio El Rosal 2000-2005

Municipio	Cuenta	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
E. ROSAL	INGRESOS TOTALES	\$ 3,914.48	\$ 3,019.85	\$ 4,356.72	\$ 3,253.25	\$ 3,912.27	\$ 5,197.92	\$ 5,252.97
E. ROSAL	1. INGRESOS CORRIENTES	\$ 1,467.30	\$ 1,656.51	\$ 2,087.52	\$ 2,060.53	\$ 1,974.17	\$ 2,847.28	\$ 2,888.68
E. ROSAL	1.1 INGRESOS TRIBUTARIOS	\$ 923.21	\$ 953.07	\$ 1,070.29	\$ 1,224.41	\$ 1,364.39	\$ 1,307.41	\$ 1,371.77
E. ROSAL	1.1.1 PREDIAL	\$ 372.06	\$ 317.54	\$ 378.13	\$ 487.05	\$ 497.57	\$ 484.87	\$ 574.30
E. ROSAL	1.1.1 INDUSTRIA Y COMERCIO	\$ 22.95	\$ 36.93	\$ 43.22	\$ 47.04	\$ 86.25	\$ 139.15	\$ 113.87
E. ROSAL	1.1.3 OTROS	\$ 533.20	\$ 428.59	\$ 648.94	\$ 690.31	\$ 779.93	\$ 713.39	\$ 683.60
E. ROSAL	1.1 INGRESOS NO TRIBUTARIOS	\$ 405.65	\$ 559.09	\$ 469.98	\$ 626.77	\$ 356.82	\$ 943.29	\$ 1,018.23
E. ROSAL	1.1.3 TRANSFERENCIAS	\$ 132.44	\$ 133.35	\$ 356.25	\$ 205.32	\$ 252.95	\$ 596.52	\$ 498.69
E. ROSAL	1.1.1 DEL NIVEL NACIONAL	\$ 132.44	\$ 133.35	\$ 356.25	\$ 196.43	\$ 248.07	\$ 595.35	\$ 487.87
E. ROSAL	1.1.1 OTRAS	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 11.89	\$ 4.90	\$ 1.24	\$ 10.82
E. ROSAL	GASTOS TOTALES	\$ 3,215.00	\$ 2,414.52	\$ 4,850.14	\$ 4,491.70	\$ 3,626.95	\$ 4,953.30	\$ 4,762.59
E. ROSAL	2. GASTOS CORRIENTES	\$ 760.60	\$ 938.53	\$ 1,021.61	\$ 1,144.22	\$ 1,121.31	\$ 1,152.94	\$ 1,195.69
E. ROSAL	2.1 FUNCIONAMIENTO	\$ 697.08	\$ 843.91	\$ 958.53	\$ 1,044.92	\$ 1,304.83	\$ 1,075.49	\$ 1,154.13
E. ROSAL	2.1.1 SERVICIOS PERSONALES	\$ 272.80	\$ 308.72	\$ 318.77	\$ 461.32	\$ 551.85	\$ 583.96	\$ 648.92
E. ROSAL	2.1.1 GASTOS GENERALES	\$ 312.73	\$ 448.34	\$ 416.43	\$ 445.77	\$ 411.46	\$ 446.53	\$ 455.01
E. ROSAL	2.1.3 TRANSFERENCIAS PAGADAS (NOMINA Y ENTIDADES)	\$ 111.56	\$ 86.86	\$ 233.33	\$ 136.83	\$ 41.50	\$ 45.00	\$ 50.20
E. ROSAL	2.1 INTERESES DEUDA PUBLICA	\$ 63.51	\$ 94.62	\$ 31.78	\$ 95.31	\$ 116.49	\$ 77.45	\$ 41.76
E. ROSAL	2.1 OTROS GASTOS CORRIENTES	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 0.00
E. ROSAL	3. DEFICIT O AHORRO CORRIENTE (2-1)	\$ 705.71	\$ 727.99	\$ 835.91	\$ 916.27	\$ 852.85	\$ 1,694.34	\$ 1,692.79
E. ROSAL	4. INGRESOS DE CAPITAL	\$ 1,447.18	\$ 1,353.34	\$ 2,469.21	\$ 1,191.77	\$ 1,938.10	\$ 2,350.64	\$ 2,364.19
E. ROSAL	4.1 REGALIAS	\$ 1.22	\$ 3.09	\$ 5.72	\$ 9.57	\$ 4.27	\$ 7.28	\$ 11.00
E. ROSAL	4.1 TRANSFERENCIAS NACIONALES (SOP, etc.)	\$ 775.37	\$ 755.67	\$ 1,482.13	\$ 1,055.93	\$ 1,517.62	\$ 2,262.56	\$ 2,067.27
E. ROSAL	4.1.3 COFINANCIACION	\$ -	\$ -	\$ 351.41	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 58.01
E. ROSAL	4.4 OTROS	\$ 669.59	\$ 594.58	\$ 579.36	\$ 126.27	\$ 416.21	\$ 80.80	\$ 228.02
E. ROSAL	5. GASTOS DE CAPITAL (INVERSION)	\$ 2,464.41	\$ 1,475.99	\$ 3,828.53	\$ 3,347.48	\$ 2,505.64	\$ 3,800.37	\$ 3,566.71
E. ROSAL	5.1 FORMACION BRUTA DE CAPITAL Fijo	\$ 1,597.64	\$ 994.00	\$ 2,759.52	\$ 2,028.25	\$ 1,382.07	\$ 2,416.52	\$ 1,843.19
E. ROSAL	5.1. RESTO INVERSIONES	\$ 766.77	\$ 481.99	\$ 1,069.00	\$ 1,319.23	\$ 1,123.57	\$ 1,383.85	\$ 1,723.52
E. ROSAL	6. DEFICIT O SUPERAVIT TOTAL (3-4-5)	\$ (310.53)	\$ 635.33	\$ (533.42)	\$ (1,236.44)	\$ 285.32	\$ 244.62	\$ 490.37
E. ROSAL	7. FINANCIAMIENTO (7.1 + 7.2)	\$ 310.53	\$ (635.33)	\$ 533.42	\$ 1,236.44	\$ (285.32)	\$ (244.62)	\$ (490.37)
E. ROSAL	7.1 CREDITO INTERNO Y EXTERNO (7.1.1 - 7.1.2)	\$ 251.80	\$ (102.80)	\$ (10.98)	\$ 480.43	\$ (274.85)	\$ (222.20)	\$ (222.20)
E. ROSAL	7.1.1 DESEMPEÑOS (-)	\$ 343.00	\$ -	\$ 309.00	\$ 596.00	\$ -	\$ -	\$ 0.00
E. ROSAL	7.1.1 AMORTIZACIONES (-)	\$ 95.20	\$ 102.80	\$ 319.98	\$ 115.63	\$ 274.85	\$ 222.20	\$ (222.20)
E. ROSAL	7.2 RECURSOS BALANCE, VAR. DEPOSITOS, OTROS	\$ 58.73	\$ (532.53)	\$ 544.40	\$ 756.01	\$ (10.47)	\$ (22.42)	\$ (268.17)

Datos análisis cuentas El Rosal

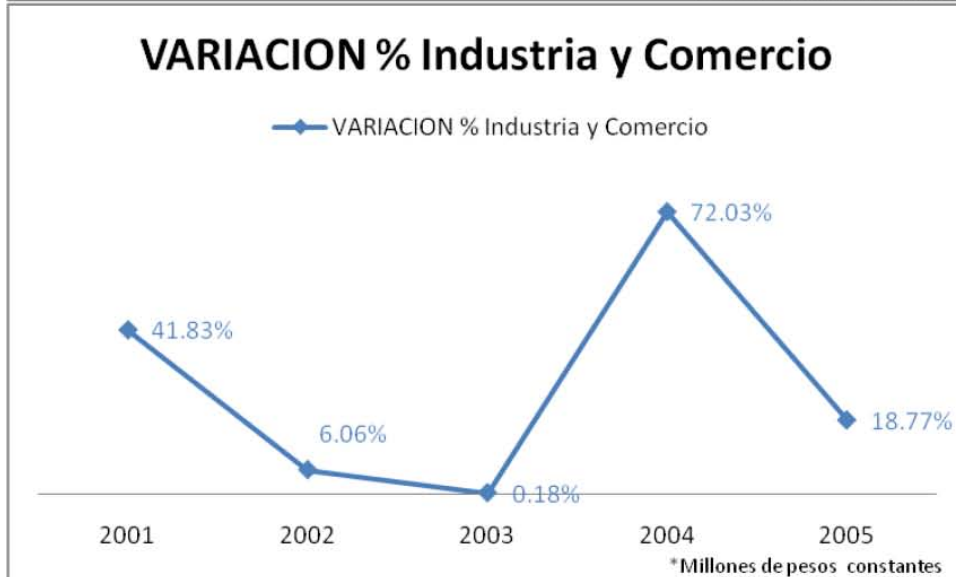
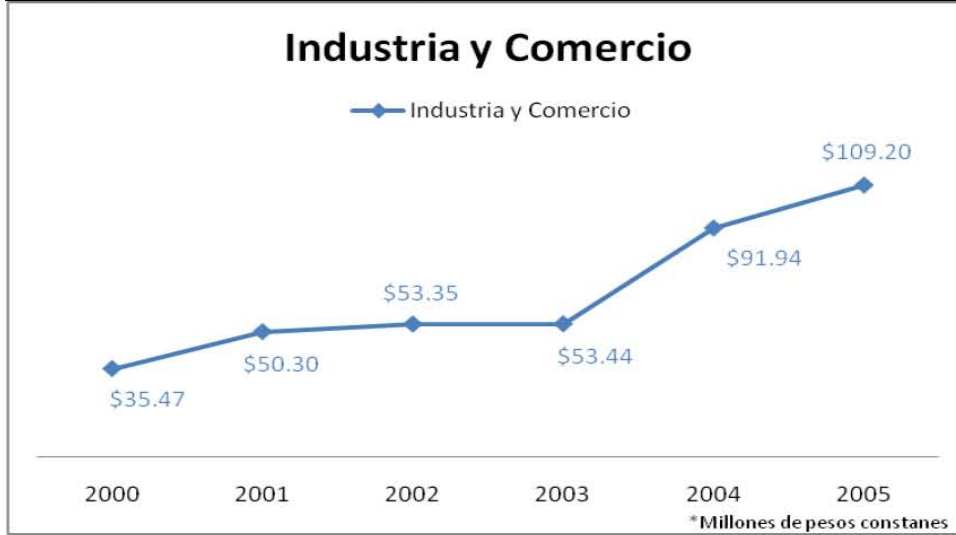
Ingresos Corrientes

años	Ingresos Corrientes	IPC (base 2005)	Valores Constantes B	Variación B
2000	\$ 1,467.30	64.72	\$ 2,267.15	
2001	\$ 1,666.51	73.42	\$ 2,269.83	0.12%
2002	\$ 1,887.52	81.02	\$ 2,329.69	2.64%
2003	\$ 2,060.50	88.01	\$ 2,341.21	0.49%
2004	\$ 1,974.17	94.5	\$ 2,089.06	-10.77%
2005	\$ 2,847.28	100	\$ 2,847.28	36.29%



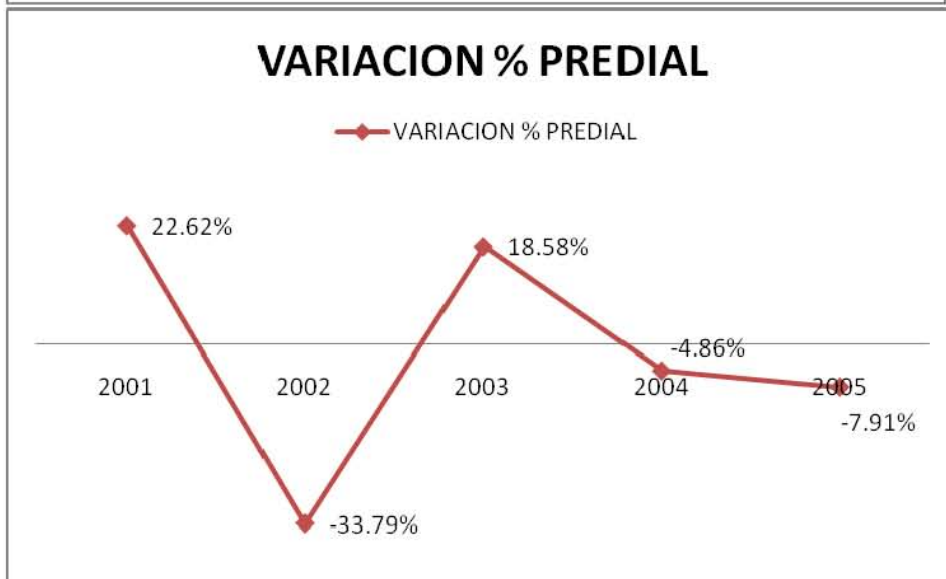
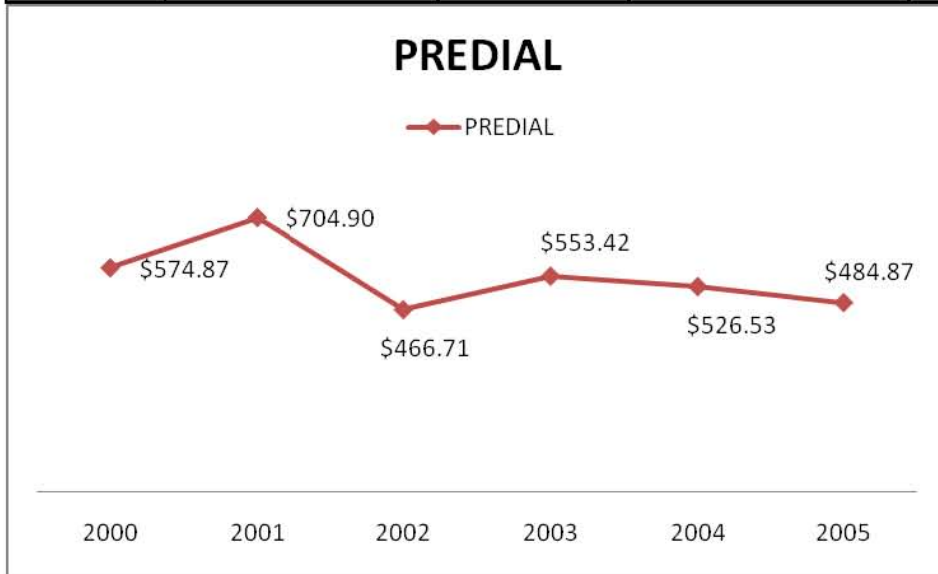
Impuesto industria y comercio

años	Industria y comercio	IPC (base 2005)	Valores Constantes B	Variación B
2000	\$ 22.95	64.72	\$ 35.47	
2001	\$ 36.93	73.42	\$ 50.30	41.83%
2002	\$ 43.22	81.02	\$ 53.35	6.06%
2003	\$ 47.04	88.01	\$ 53.44	0.18%
2004	\$ 86.88	94.5	\$ 91.94	72.03%
2005	\$ 109.15	100	\$ 109.20	18.77%



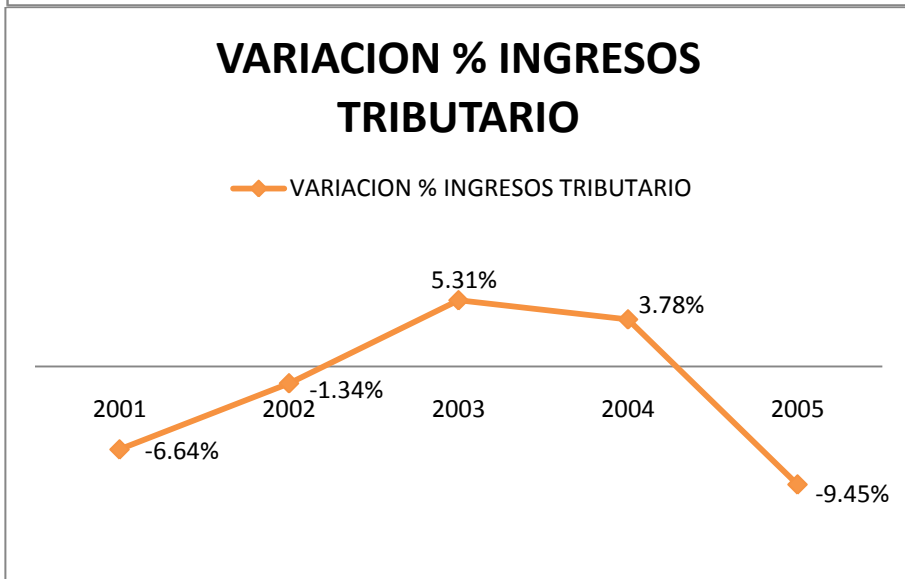
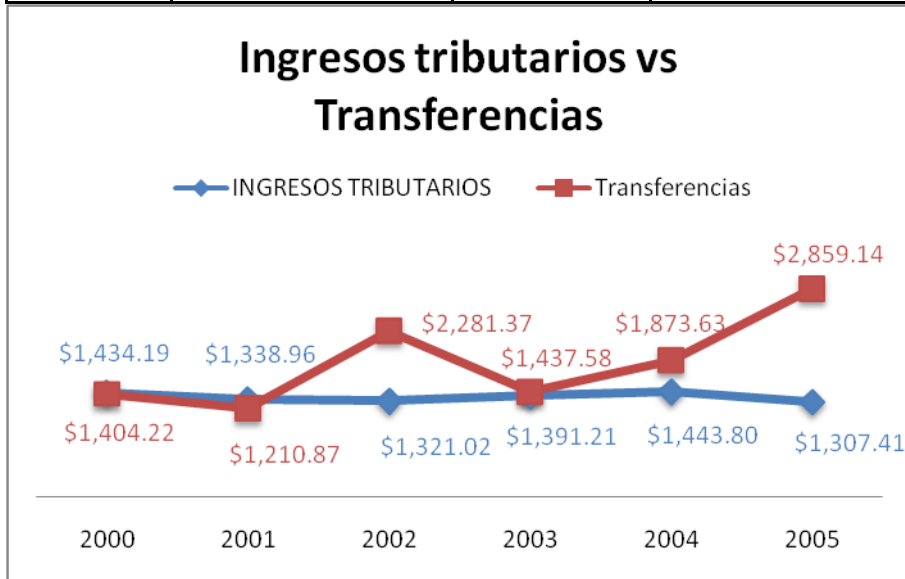
Impuesto predial

años	PREDIAL	IPC (base 2005)	Valores Constantes B	Variación B
2000	\$ 372.06	64.72	\$ 574.87	
2001	\$ 517.54	73.42	\$ 704.90	22.62%
2002	\$ 378.13	81.02	\$ 466.71	-33.79%
2003	\$ 487.06	88.01	\$ 553.42	18.58%
2004	\$ 497.57	94.5	\$ 526.53	-4.86%
2005	\$ 484.87	100	\$ 484.87	-7.91%



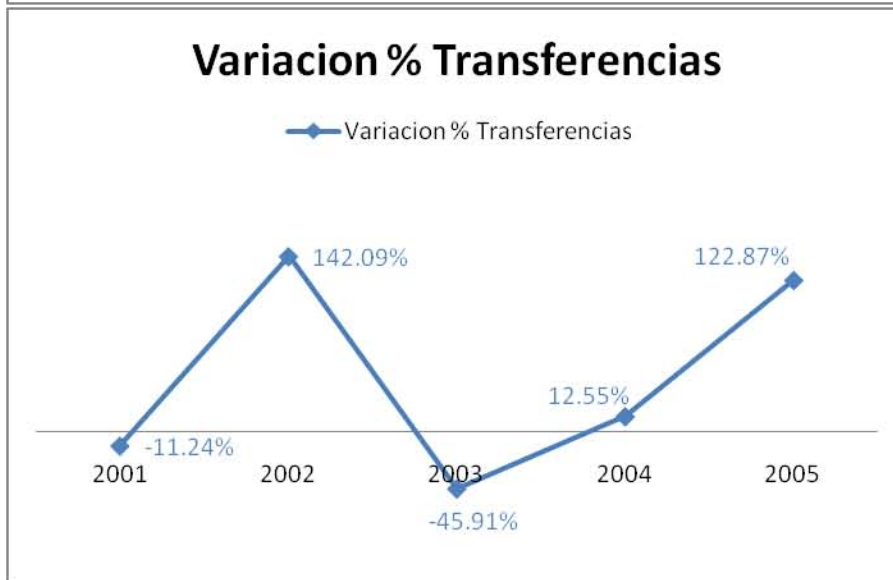
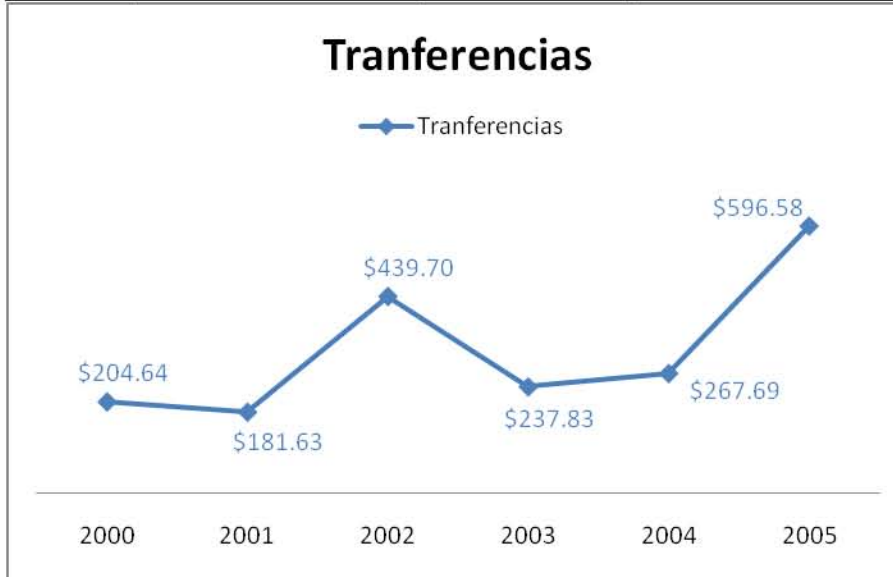
Ingresos tributarios

años	Ingresos Tributarios	IPC (base 2005)	Valores Constantes B	Variación B
2000	\$ 928.21	64.72	\$ 1,434.19	
2001	\$ 983.07	73.42	\$ 1,338.96	-6.64%
2002	\$ 1,070.29	81.02	\$ 1,321.02	-1.34%
2003	\$ 1,224.41	88.01	\$ 1,391.21	5.31%
2004	\$ 1,364.39	94.5	\$ 1,443.80	3.78%
2005	\$ 1,307.41	100	\$ 1,307.41	-9.45%



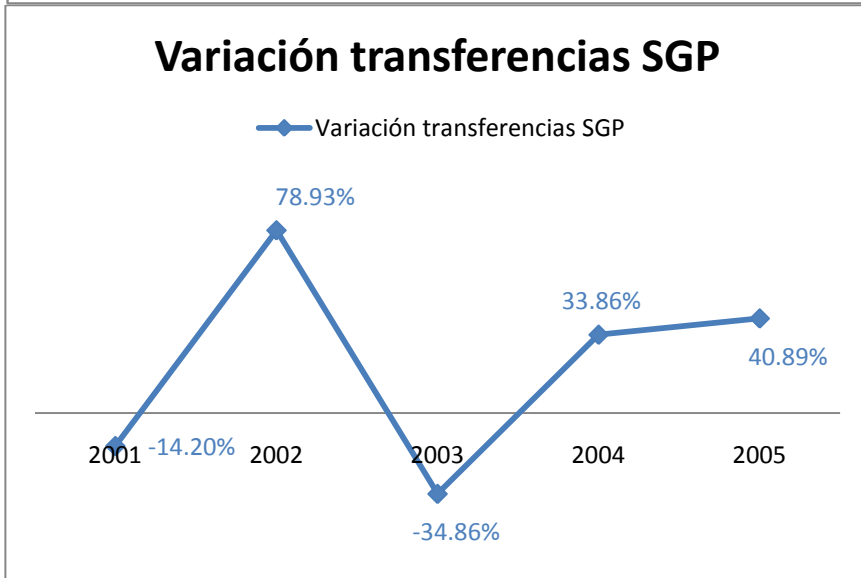
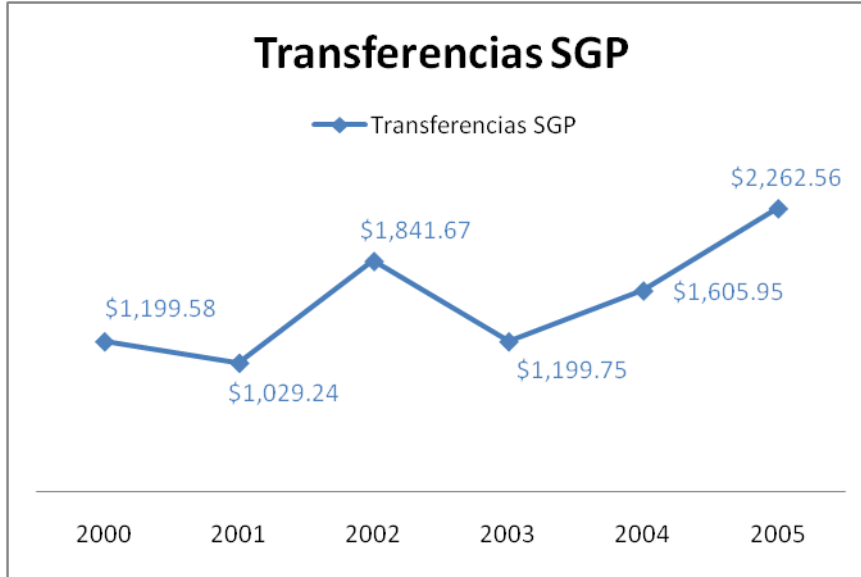
Transferencias

años	TRANSFERENCIAS	IPC (base 2005)	Valores Constantes B	Variación B
2000	\$ 132.44	64.72	\$ 204.64	
2001	\$ 133.35	73.42	\$ 181.63	-11.24%
2002	\$ 356.25	81.02	\$ 439.70	142.09%
2003	\$ 209.32	88.01	\$ 237.83	-45.91%
2004	\$ 252.96	94.5	\$ 267.69	12.55%
2005	\$ 596.58	100	\$ 596.58	122.87%



Transferencias SGP

años	TRANSFERENCIAS	IPC (base 2005)	Valores Constantes B	Variación B
2000	\$ 776.37	64.72	\$ 1,199.58	
2001	\$ 755.67	73.42	\$ 1,029.24	-14.20%
2002	\$ 1,492.13	81.02	\$ 1,841.67	78.93%
2003	\$ 1,055.90	88.01	\$ 1,199.75	-34.86%
2004	\$ 1,517.62	94.5	\$ 1,605.95	33.86%
2005	\$ 2,262.56	100	\$ 2,262.56	40.89%



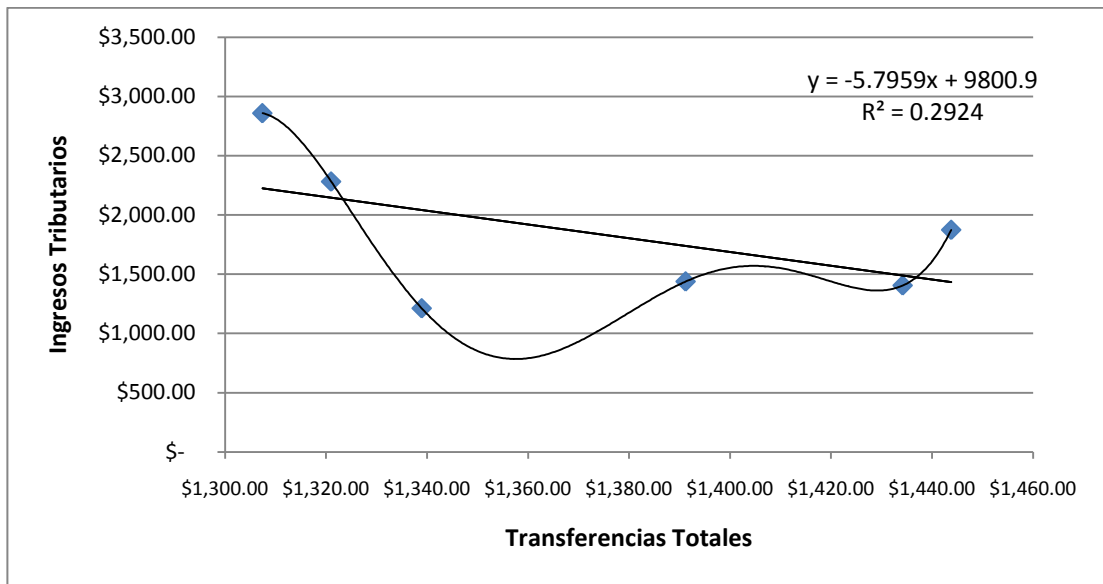
Indicador Ingresos Tributarios per capita

Años	Ingresos Tributarios	Población
2000	\$ 1,434,188,813.35	7828
2001	\$ 1,338,962,135.66	8014
2002	\$ 1,321,017,032.83	8199
2003	\$ 1,391,214,634.70	8381
2004	\$ 1,443,796,825.40	8558
2005	\$ 1,307,408,000.00	8722

INDICADOR 1.	
\$	183,212.67
\$	167,077.88
\$	161,119.29
\$	165,996.26
\$	168,707.27
\$	149,897.73
Promedio	\$ 166,001.85

Indicador Tributarios vs Transferencias

Tributarios	Transferencias
\$ 1,434.19	\$ 1,404.22
\$ 1,338.96	\$ 1,210.87
\$ 1,321.02	\$ 2,281.37
\$ 1,391.21	\$ 1,437.58
\$ 1,443.80	\$ 1,873.63
\$ 1,307.41	\$ 2,859.14



Regresión lineal tributarios-transferencias

Regression

Descriptive Statistics

	Mean	Std. Deviation	N
Tributarios	\$1,372.7650	\$58.73809	6
Trasferencias	\$1,844.4683	\$629.62141	6

Correlations

		Tributarios	Trasferencias
Pearson Correlation	Tributarios	1.000	-.541
	Trasferencias	-.541	1.000
Sig. (1-tailed)	Tributarios	.	.134
	Trasferencias	.134	.
N	Tributarios	6	6
	Trasferencias	6	6

Variables Entered/Removed^b

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	Trasferencias ^a		Enter

a. All requested variables entered.

b. Dependent Variable: Tributarios

Model Summary^b

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics				
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change
1	.541 ^a	.292	.115	\$55.24466	.292	1.652	1	4	.268

a. Predictors: (Constant), Trasferencias

b. Dependent Variable: Tributarios

ANOVA^b

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	5042.931	1	5042.931	1.652	.268 ^a
	Residual	12207.888	4	3051.972		
	Total	17250.819	5			

a. Predictors: (Constant), Trasferencias

b. Dependent Variable: Tributarios

Coefficients^a

Model	Unstandardized Coefficients	Standardized Coefficients	t	Sig.	95% Confidence Interval for B	Collinearity Statistics
-------	-----------------------------	---------------------------	---	------	-------------------------------	-------------------------

	B	Std. Error	Beta			Lower Bound	Upper Bound	Tolerance	VIF
1 (Constant)	1465.800	75.809		19.335	.000	1255.321	1676.280		
Trasferencias	-.050	.039	-.541	-1.285	.268	-.159	.059	1.000	1.000

a. Dependent Variable: Tributarios

Coefficient Correlations^a

Model	Trasferencias		
1	Correlations	Trasferencias	1.000
	Covariances	Trasferencias	.002

a. Dependent Variable: Tributarios

Collinearity Diagnostics^a

Model	Dimension	Eigenvalue	Condition Index	Variance Proportions	
				(Constant)	Trasferencias
1	1	1.955	1.000	.02	.02
	2	.045	6.570	.98	.98

a. Dependent Variable: Tributarios

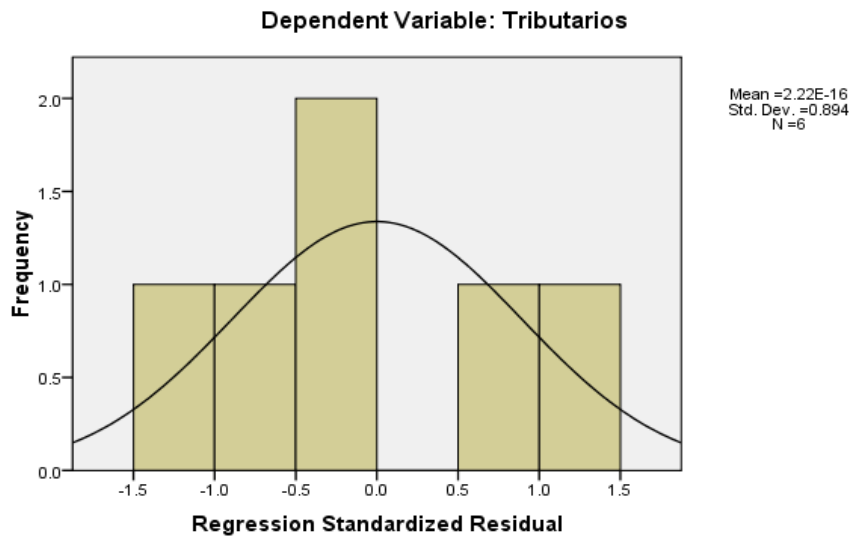
Residuals Statistics^a

	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	N
Predicted Value	\$1,321.5847	\$1,404.7239	\$1,372.7650	\$31.75825	6
Std. Predicted Value	-1.612	1.006	.000	1.000	6
Standard Error of Predicted Value	22.583	45.759	31.047	8.006	6

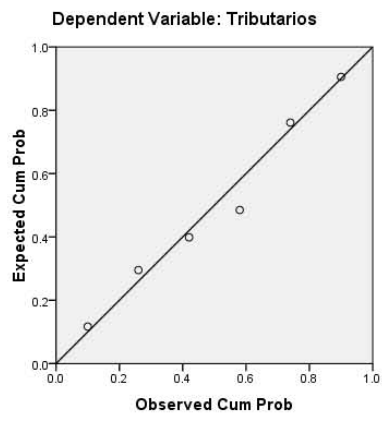
Adjusted Predicted Value	\$1,352.565	\$1,443.2148	\$1,381.451	\$34.12248	6
Residual	\$-65.76385	\$72.50592	\$2.10202E-14	\$49.41232	6
Std. Residual	-1.190	1.312	.000	.894	6
Stud. Residual	-1.499	1.438	-.060	1.057	6
Deleted Residual	\$-104.25487	\$87.05193	\$-8.68644	\$70.01239	6
Stud. Deleted Residual	-1.960	1.792	-.066	1.276	6
Mahal. Distance	.002	2.597	.833	.922	6
Cook's Distance	.000	.657	.215	.233	6
Centered Leverage Value	.000	.519	.167	.184	6

a. Dependent Variable: Tributarios

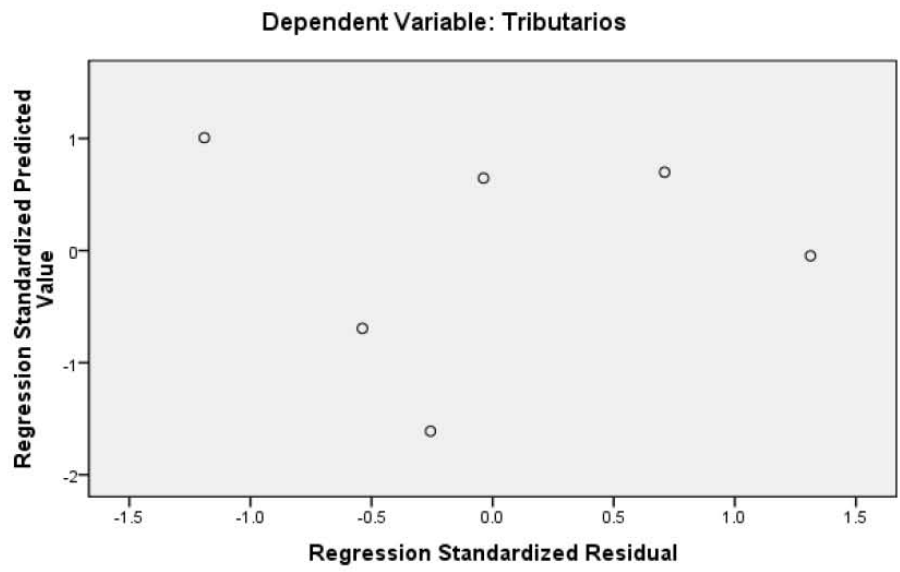
Histogram



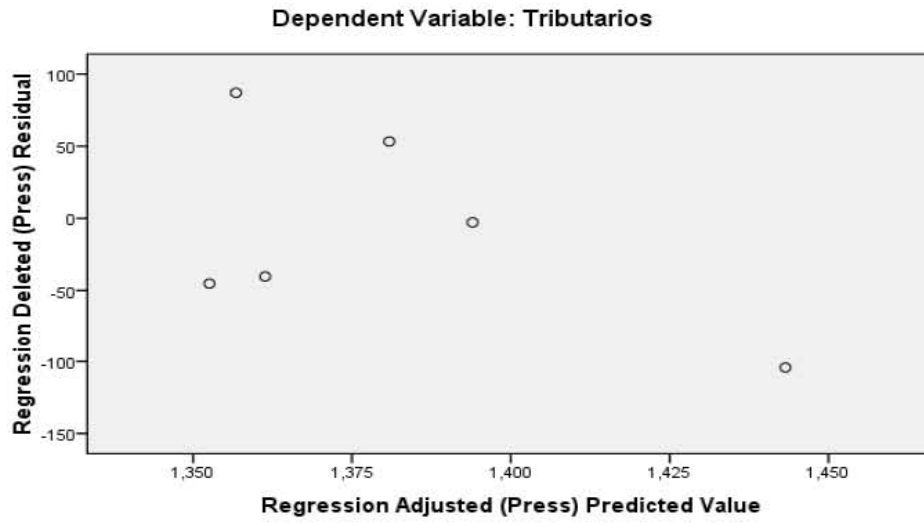
Normal P-P Plot of Regression Standardized Residual



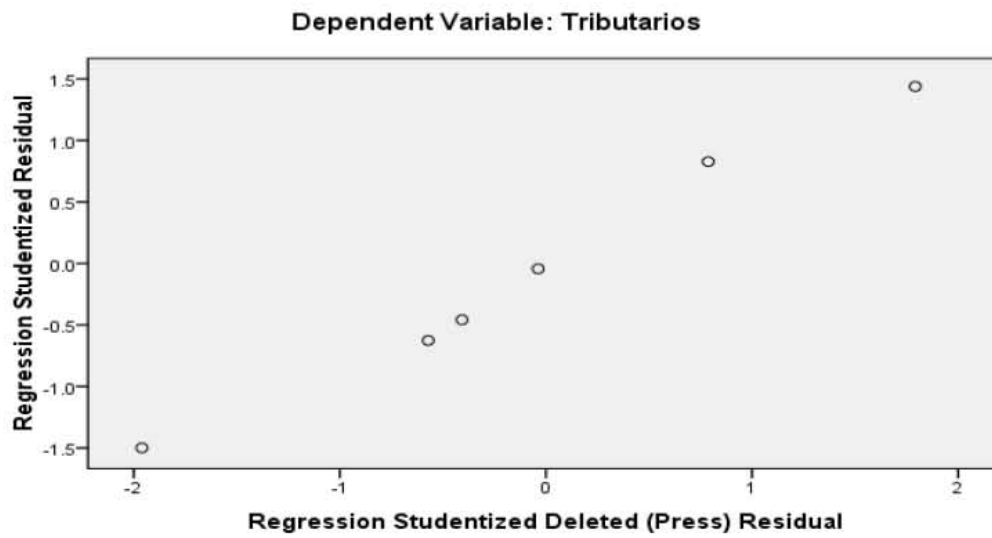
Scatterplot



Scatterplot



Scatterplot



El Rosal

