

### 3.5. SUBSISTEMA POLITICO - ADMINISTRATIVO

El Municipio, según el artículo 311 de la Constitución Nacional, se define como “la entidad fundamental de la división político - administrativa del Estado” correspondiéndole prestar los servicios públicos que determina la Ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

#### 3.5.1. Estructura Orgánica

##### 3.5.1.1. Generalidades

Los municipios deberán contar con una estructura organizativa funcional que les facilite el cumplimiento de sus tareas, la prestación de los servicios asignados por la ley y la formulación y evaluación de los proyectos locales de inversión social.

El buen funcionamiento de la administración pública municipal demanda el diseño e implementación de una estructura orgánica compuesta por las diversas entidades y dependencias municipales, y la definición y aprobación de la planta de personal y las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleo.

Teniendo en cuenta los criterios que se evalúan en la categorización de los municipios, para el diseño de una estructura organizacional a nivel local se deben tener en cuenta los siguientes factores:

**Recursos Financieros.** La capacidad de generación de recursos propios le permite al ente local tener una mayor o menor disponibilidad para el rubro presupuestal de gastos personales (soporte de la nómina). La Corte Constitucional sentó el criterio jurisprudencial de que las transferencias por la participación del IVA y su destinación específica, sólo pueden canalizarse exclusivamente para inversión.

Este aspecto, el financiero, es preocupante en aquellos municipios categorías 4, 5 y 6, los cuales, con muy contadas excepciones, generan pocos recursos, y como se encuentran impedidos para apoyarse en la participación del IVA carecen de ingresos para funcionamiento.

**Planta de Personal.** Depende de la complejidad misma del ente municipal, de su cobertura, de sus actividades económicas. En todo caso, el incremento de la planta en función del número de cargos que se requieren en forma estricta, tiene un impacto significativo en la remuneración de servicios personales y en el manejo de la administración del personal.

**Población.** El número de habitantes y la ponderación de las variables demográficas, son factores que permiten evaluar y proyectar su incidencia en la capacidad de gestión del municipio. Un gran número de habitantes, demanda mayores servicios y obliga al ente

local a desagregar sus funciones, buscando que cada una de las funciones primordiales sean atendidas por dependencias especializadas.

**Actividad Económica.** Definida la actividad económica del municipio, se infiere que se hace necesario fortalecer y/o crear las unidades administrativas encargadas de desarrollar y atender las actividades inherentes a la actividad económica preponderante.

**Manejo Político.** Es un factor determinante e implica varias situaciones que deben ser tenidas en cuenta: Los intereses político-burocráticos del partido o movimiento que asume la alcaldía y el concejo municipal, el alcance del programa de gobierno, la participación y demandas de la comunidad, la participación de la gobernación y de otros organismos oficiales del orden nacional o regional.

**Infraestructura.** El municipio debe contratar la ejecución de las obras y los servicios que conforman su infraestructura básica. Para estos efectos, deberá contar con las dependencias encargadas del diseño, ejecución e interventoría de las actividades contratadas.

**Sector Descentralizado.** Responde a la existencia de necesidades locales y a la conveniencia de descentralizar y facilitar la prestación de servicios públicos. Si el municipio no cuenta con un sector descentralizado (categorías 5 y 6), deberá crear o fortalecer las dependencias administrativas del sector centralizado que asumirán la prestación de esos servicios.

### 3.5.1.2. Situación actual de la Estructura Orgánico-Administrativa

La estructura orgánica del municipio de Ancuya como se mencionó anteriormente, es sencilla correspondiendo a las exigencias legales de los municipios menores. En 1997 el Honorable Concejo Municipal para facilitar las funciones administrativas y operativas del sector salud creó la Dirección Local de Salud (requisito básico para la certificación del municipio como organismo descentralizado en salud); de igual manera, en enero 15 de 2004 se dio vida a Centro de Salud Ancuya E.S.E., como la primera empresa entidad pública descentralizada del orden municipal, encargada de adelantar acciones de promoción de la salud, prevención de la enfermedad, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de la salud.

Para cumplir con las nuevas responsabilidades que el proceso de descentralización les impone a los entes territoriales, es pertinente moderar los gastos de funcionamiento entendidos estos como los servicios personales y los gastos generales. Es prudente que se realice un estudio concienzudo, serio y muy preciso de la planta de personal y las finanzas públicas municipales, para liberar recursos que permitan apalancar la inversión social y cumplir con las metas y objetivos de desarrollo. La estructura orgánica debe obedecer más al modelo técnico que al modelo burocrático, puesto que los recursos administrados son escasos y las necesidades sociales siempre tenderán a crecer.

A pesar que dentro de la estructura orgánico-administrativa municipal se encuentra la Secretaría de Planeación Municipal como una dependencia del Despacho del Ejecutivo, aún no se ha creado e implementado el Banco Municipal de Programas y Proyectos de Inversión Pública. El banco es una herramienta del sistema de planificación que permite a

la administración municipal tomar decisiones a lo largo del ciclo de vida de determinada inversión, para maximizar la eficiencia en la asignación de recursos, cada vez más necesaria en el marco de la descentralización y de la mayor autonomía regional.

Es urgente que el municipio de Ancuya diseñe y ejecute un programa de fortalecimiento y desarrollo institucional en las áreas básicas de planeación, administración financiera, formulación y gestión de proyectos, gerencia organizacional y participación comunitaria en la gestión local.

Se consideró pertinente, la realización de un diagnóstico aproximado sobre lo que ocurre al interior de algunas dependencias de la administración municipal y procesos, en las que se requiere transformaciones inmediatas:

1. TESORERIA MUNICIPAL. La tesorería ejerce las funciones de la hacienda pública, por tal razón, es la encargada de la ejecución activa y pasiva de los ingresos y gastos. Muchos de los procesos de tesorería como el recaudo de ingresos, los pagos y el manejo del presupuesto se realizan en forma manual. Esta situación no permite mantener actualizado el sistema de información financiero y fiscal, y se desconoce, por ejemplo, el número de predios existentes, el potencial tributario, el comportamiento de los ingresos corrientes propios, entre otros. En un proceso de modernización del Estado Colombiano, donde los municipios deben buscar su solvencia financiera y demostrar eficiencia fiscal, en Ancuya ocurre todo lo contrario; la Jefatura de Impuestos deja que los contribuyentes cancelen sus obligaciones cuando ellos lo consideren oportuno, sin tener en cuenta que la cartera morosa tiene un período de prescripción, cuando esto ocurre, los ingresos potenciales se pierden. Se recomienda que se actualicen los censos de contribuyentes, se sistematicen con programas de computador los ingresos tributarios y no tributarios más importantes, se clasifique la cartera de difícil cobro para emprender acciones prejurídicas y jurídicas, se presupuesten los ingresos propios de conformidad con las posibilidades tributarias y se mantenga un contacto directo con el contribuyente para que cancele oportunamente, evitando así la acumulación de cartera morosa. Además, la legalización de predios con falsa tradición es inaplazable. En la actualidad se desconoce la cantidad de predios que se hallan en esa situación, los cuales no pagan el impuesto predial unificado y cuyos propietarios son vetados por las instituciones financieras, al momento de solicitar créditos.
2. UMATA. El personal profesional y técnico vinculado con la UMATA es suficiente para prestar un excelente servicio de asistencia técnica agropecuaria. La UMATA debe ser el brazo derecho de los pequeños agricultores en la adopción de tecnologías sostenibles que redunde en un mejor aprovechamiento de las tierras. En los talleres de diagnóstico participativo, las comunidades rurales exigieron una mayor presencia del personal profesional y técnico de la UMATA. La Ley 607 de 2000 que modifica la creación, funcionamiento y operación de las UMATAs, en el artículo 3, desarrolla el concepto de Asistencia Técnica Directa Rural que comprende la atención regular y continua a los productores agrícolas, pecuarios, forestales y pesqueros, en la asesoría de los siguientes asuntos: en la aptitud de los suelos, en la selección del tipo de actividad a desarrollar y en la planificación de las explotaciones; en la aplicación y uso de tecnologías y recursos adecuados a la naturaleza de la actividad productiva; en las posibilidades y procedimientos para acceder al financiamiento de la inversión; en el

mercadeo apropiado de los bienes producidos y en la promoción de las formas de organización de los productores. Bajo este nuevo esquema operacional, no es requisito continuar manteniendo la UMATA como una dependencia; por el contrario, el municipio podría contratar con particulares un paquete de servicios de asistencia técnica agropecuaria a un costo adecuado y con resultados más eficaces, que los obtenidos en la actualidad. También es importante aclarar que la UMATA a parte de desarrollar actividades agropecuarias también cumple funciones de promoción de desarrollo empresarial (en lo que se refiere a los grupos asociativos) y posee competencias en el manejo del medio ambiente y los recursos naturales.

3. DIRECCION LOCAL DE SALUD. La creación de la Dirección Local de Salud (DLS) o su equivalente que corresponde a la Secretaría de Salud, surgió como uno de los requisitos establecidos por el Decreto 1770 de 1994, para la obtención de la certificación del municipio como organismo descentralizado en salud, formalidad cumplida a finales de la década pasada. La DLS se halla conformada por las Instituciones Prestadoras de los Servicios de Salud públicas-IPS (Centro de Salud y Puestos de Salud), las Entidades Promotoras de Salud-EPS y los usuarios, que corresponden a tres tipos: Régimen contributivo, régimen subsidiado y población vinculada. El Centro de Salud juega un papel fundamental en la DLS, por lo tanto, se deben emprender acciones tendientes a fortalecer la infraestructura física, los procesos gerenciales en salud, los procesos operativos o asistenciales, así como la calificación del personal para atender una población creciente y asegurar el fortalecimiento de esta IPS pública.
4. LA SECRETARIA DE PLANEACION MUNICIPAL. Infortunadamente el papel de las oficinas y secretarías de planeación municipal ha sido subestimado, situación que explica por ejemplo en el caso de Ancuya, su débil participación en el desarrollo del municipio. En la dinamización de la economía de Ancuya, la UMATA y la Secretaría de Planeación Municipal con el acompañamiento de pasantes de carreras afines con el sector agropecuario, agroindustrial y medio ambiental, podrían generar diseñar y ejecutar modelos interesantes de desarrollo local encaminados a la generación de empleo productivo sostenible. La Secretaría de Planeación Municipal podría ser transformada en una Oficina o Secretaría de Desarrollo Económico o Secretaría de Desarrollo Empresarial con mayor operatividad y protagonismo.
5. La prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo son prestados directamente por el municipio, subsidiados ciento por ciento por este. Esta actitud asistencial adoptada por el municipio le ha generado más perjuicios que beneficios. La comunidad urbana no reconoce el verdadero valor de la prestación de los servicios, por lo tanto, no ha adquirido una cultura de pago. Para la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado, la administración municipal deberá constituir una empresa de servicios públicos domiciliarios de conformidad con la Ley 142 de 1994. El tipo de empresa a crearse deberá ser concertado con la comunidad a través de talleres. Para la generación de ahorro de agua, es importante estudiar la viabilidad de instalar micromedidores.
6. El manejo de la información en cada una de las dependencias de la administración municipal de Ancuya es muy disperso. La carencia de sistemas de información dificulta la toma de decisiones e impide planificar adecuadamente los sectores. A

parte de ser escasa la información, también es sesgada, por tal razón, el PDM toma diferentes fuentes lo que repercute de alguna manera en la formulación de indicadores de base. Se recomienda la implementación de sistemas de información en hacienda pública (tesorería), Dirección Local de Salud y Dirección de Núcleo Educativo, como mínimo.

Por ser el municipio de Ancuya una entidad territorial de 6ª categoría, su estructura orgánica es sencilla, conformada casi el ciento por ciento por el gobierno central municipal. El sector descentralizado municipal corresponde únicamente al Centro de Salud Ancuya E.S.E. (véase Organigrama)

### 3.5.2. Presencia Institucional

Por ser el municipio de Ancuya un territorio pequeño, las instituciones que hacen presencia son pocas, pero al mismo tiempo, suficientes para cumplir con las funciones propias para este tipo de localidades.

A nivel Nacional y Regional:

- ❖ **Registraduría del Estado Civil.** Encargada de dirigir y organizar el registro civil y la identificación de las personas, proveer al país de información actualizada y confiable sobre estadísticas vitales y dirigir los procesos electorales.
- ❖ **Juzgado Promiscuo Municipal.** Se encarga de administrar justicia de acuerdo a su competencia.
- ❖ **Fiscalía General de la Nación.** Encargada de la realización de investigación judicial y acusación.
- ❖ **Centrales Eléctricas de Nariño-CEDENAR S.A.** Tiene como responsabilidad prestar el servicio público domiciliario de energía eléctrica de conformidad con lo establecido por la Ley 142 de 1994 y decretos reglamentarios.
- ❖ **Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. TELECOM.** Presta los servicios de telefonía urbana y rural.
- ❖ **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF.** Hace presencia en el municipio a través de los hogares comunitarios y FAMI, así como en los restaurantes escolares mediante convenio con la administración municipal.
- ❖ **Federación Nacional de Cafeteros-Comité Departamental de Cafeteros de Nariño.** Encargado de velar por el mejoramiento continuo de las condiciones de vida de los caficultores. Brinda asistencia técnica especializada para mejorar los sistemas de producción del café.
- ❖ **Federación Nacional de Paneleros. Comité Departamental de Paneleros de Nariño.** Encargado de velar por el mejoramiento continuo de las condiciones de vida de los productores de caña panelera. Su papel es fundamental en la transferencia de

tecnología con el acompañamiento del Centro de Investigación para el Mejoramiento de la Panela "CIMPA".

- ❖ **Corpoica, Fenalce y Corpotrigo.** Apoyo a las acciones de la UMATA en control biológico, identificación y manejo de enfermedades, diversificación de producción, introducción de variedades mejoradas, comercialización, etc.
- ❖ **Corponariño.** Implementación de la política medio-ambiental.
- ❖ **Bellsoauth.** Empresa de telefonía celular privada amparada en la Ley 142 de 1994. Este servicio ha mejorado ostensiblemente el servicio de comunicaciones y ha articulado al municipio con el resto del departamento y del país.

### 3.5.3. Manual de Funciones

#### 3.5.3.1. Funciones Generales de la Administración Local

La función legal del municipio es la prestación de los servicios públicos básicos que requiera la sociedad. Para atender estos requerimientos, la gestión administrativa presenta varias funciones básicas: dirección, planeación, apoyo logístico, financiera y de ejecución.

- **Planeación.** Que es la decisión por anticipado sobre el qué, el cómo, el cuándo y el quién ha de realizar las acciones.
- **Organización.** Es la acción que permite establecer la estructura adecuada para reunir en forma jerarquizada todos los recursos tanto humanos como físicos y tecnológicos, estableciendo relaciones de autoridad y distribuyendo tareas.
- **Dirección.** Es la acción de influir en las personas para lograr resultados eficaces. Es la función que le imprime vida a los planes y a la organización pues comprende relaciones de trabajo en todos los niveles al interior y con otras instituciones fuera de la organización.
- **Administración.** Gestión sobre los recursos humanos, físicos y financieros, de información y servicios especiales; es decir la actuación de la organización por áreas funcionales.
- **Coordinación.** Actividad intermediaria entre el nivel directivo y el nivel operativo y de este último con el entorno. Permite el desarrollo de acciones más contundentes por parte de la dirección y más oportunidades en la ejecución.
- **Control.** Es la medición y corrección del rendimiento de los subordinados, a fin de asegurar que se alcancen los objetivos desde su dirección hasta su operación. Tiene como fin señalar desviaciones y errores a fin de rectificarlos e impedir que se produzcan nuevamente.
- **Ejecución.** Puesta en marcha de acciones concretas orientadas a la consecución de los objetivos propuestos.

### 3.5.3.2. Niveles de la Administración Municipal

Las acciones se visualizan en tres niveles fundamentales:

- **Nivel Directivo.** En este nivel la administración municipal se relaciona con su medio interno y externo, identificando las condiciones que debe llenar para sobrevivir y crecer. Se fijan políticas a mediano y corto plazo, teniendo en cuenta el período del Alcalde, sin embargo, las decisiones que en este nivel se tomen tienden a tener efectos duraderos y difícilmente irreversibles. En consecuencia, su cobertura es amplia y afecta un gran número de funciones, sobretodo lo referente a la formulación de objetivos y elección de medios para alcanzarlos, pues es aquí donde se fijan y dirigen los planes y programas para toda la administración y la filosofía de gestión que cada uno llevará. En términos de funciones, su ubican tanto las que el alcalde debe cumplir como autoridad máxima en el municipio, como las de planeación; el ejercicio de ellas permite dimensionar las necesidades y demandas sociales, determinar las estrategias y medios para darles cumplimiento.
- **Nivel Administrativo.** En este nivel se da una integración de las actividades internas del municipio, por un parte, y por otra, se desarrollan acciones de coordinación con otros entes organizativos que tengan presencia estatal y/o privada dentro del territorio local y que de alguna manera concurren en la organización, administración o prestación de servicios públicos. Es necesario sincronizar estas fuerzas para proporcionar una adecuada cantidad y calidad de servicios a la comunidad dado que los programas y sus objetivos cobran vida en la medida en que estas se conjuguen de manera efectiva, lo que se logra a partir de la división de actividades y la ejecución del trabajo especializado coordinado interinstitucional (hacia fuera) e intrainstitucionalmente (hacia dentro).
- **Nivel Operativo.** Aquí se ejecutan acciones que tienen que ver con la realidad técnica, es decir, aquellas referidas a la forma de hacer las cosas. Implica la comprensión y realización de una serie de procedimientos y de acciones minuciosas, orientadas al cumplimiento de los objetivos establecidos. En este nivel se traducirá la eficacia con que se haya actuado en los dos niveles superiores puesto que si no se ha dado una dirección adecuada y una administración pertinente de los recursos asignados, difícilmente la operatividad de los programas fijados será la esperada.

La planta de personal de Ancuya para la vigencia fiscal 2004 se discrimina en el Cuadro 55.

### 3.5.3.3. Funciones del Municipio

La Ley 136 de 1994, en su artículo 3º le define las siguientes funciones al municipio:

1. Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley.
2. Ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso local.

3. Promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.
4. Planificar, el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la ley y en concordancia con otras instituciones.
5. Solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda, recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación, en los términos que defina la ley.
6. Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, de conformidad con la ley.
7. Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio.
8. Hacer cuanto pueda adelantar por si mismo, en subsidio de otras entidades territoriales, mientras estas proveen lo necesario.
9. Las demás que le señale la Constitución y la ley.

#### **3.5.4. Finanzas Públicas Municipales**

##### **3.5.4.1. Ejecución Presupuestal de Ingresos 2001-2003**

El análisis histórico de las finanzas municipales se trabajó con base en el sistema de operaciones efectivas de caja, con ingresos efectivamente percibidos y pagos efectivamente realizados durante la vigencia fiscal. En consecuencia, se tiene en cuenta sólo los ingresos recibidos efectivamente por la tesorería, eliminando las cuentas por cobrar y los préstamos por recibir y sólo los pagos efectivos sin considerar la causación de giros y reservas.

Para el análisis de la ejecución presupuestal de ingresos se toma como referentes dos criterios: el primero, se relaciona con el valor presupuestado y el segundo con el ejecutado. Con la medición del nivel de ejecución del presupuesto de ingresos se busca determinar hasta qué punto se cumplieron los estimativos hechos en el presupuesto inicialmente aprobado. El porcentaje de ejecución se halla dividiendo el monto recaudado sobre el monto presupuestado.

Para el período analizado la ejecución de ingresos en pesos corrientes toma en cuenta dos grandes grupos: A. Ingresos corrientes, y B. Ingresos del capital. A su vez, los ingresos corrientes se clasifican en tributarios y no tributarios. Los tributarios se conforman de impuestos directos e indirectos. En el grupo de los tributarios el de mayor peso es el impuesto predial, y en los no tributarios sobresalen los recursos del Sistema General de Participaciones establecido en la Ley 715 de 2001.



Los ingresos tributarios a su vez se dividen en impuestos directos e indirectos. Entre los impuestos directos está el impuesto predial unificado y entre los impuestos indirectos con mayor peso presupuestal se encuentran las estampillas proelectrificación rural, estampilla cultura, recreación y deporte y la sobretasa bomberil, que juntas representan un recaudo cercano a los \$ 60.000.000 anuales y se aplican a los diferentes contratos que el municipio suscribe.

En términos constantes, la ejecución de ingresos corrientes para el período analizado se ha caracterizado por un comportamiento creciente, cuyas variaciones han oscilado entre 52.4% para los años 2001 y 2002 y 1.8% para 2002 y 2003. Entre los ingresos tributarios los de mejor comportamiento son los impuestos indirectos cuyas variaciones para el periodo en cuestión, están entre 45.6% y 37.5%. Por su parte, los impuestos directos, en especial, el impuesto predial para el año 2002 sufrió una disminución de 62% con respecto a 2001 y luego en el 2003 repuntó en 31.7%. La mayor variación se registra en los ingresos no tributarios entre el periodo 2001-2002, con una variación de 115.8%, por la entrada en vigor del sistema general de participaciones. (Véase Cuadros 56, 57 y 58)

El grueso de los ingresos corrientes del municipio de Ancuya está dado por los recursos del SGP. Los ingresos tributarios tan sólo representan entre el 1.1% y el 2.1% del total de ingresos corrientes. Si se analizan los indicadores de eficiencia administrativa contenidos en el Cuadro 69, se aprecia que aunque el grado de dependencia del municipio en el SGP bajó de 77.57% en el 2002 a 68.10% en el 2003, Ancuya se encuentra muy lejos de financiar los gastos de funcionamiento con recursos generados por el mismo municipio, por esta, razón cualquier cambio en el SGP tiene un impacto positivo o negativo en las finanzas públicas municipales.

La ejecución de los recursos del SGP es una ejecución pasiva debido a que su presupuestación obedece a asignaciones legales previamente definidas y distribuidas por el ente territorial de acuerdo a criterios legalmente definidos; por lo tanto, su comportamiento no reviste gran importancia.

En el grupo de los ingresos tributarios, los impuestos indirectos denotan un mejor comportamiento. El impuesto predial unificado decrece en el 2002 con respecto al 2001 y luego repunta en el 2003, representando en pesos de 2001, la suma de \$ 18.317.000. Cabe anotar, que aunque el recaudo del impuesto predial es ligeramente creciente en la gran mayoría de la serie histórica, su volumen no es significativo, puesto que no existen las suficientes medidas por parte del Gobierno local para mejorar e incrementar el cobro.

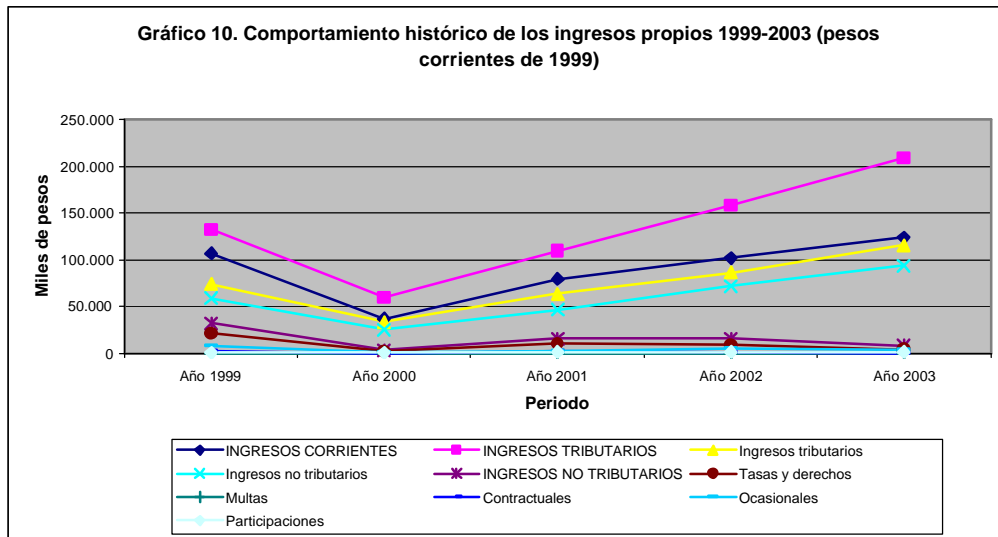
Los ingresos de capital tuvieron una participación considerable únicamente en las vigencias 2002 y 2003, por los recursos de capital correspondientes a la reserva de los ICN de 2001 y los recursos del FAEP para el 2002 y el superávit fiscal y la cancelación de reservas para el 2003.

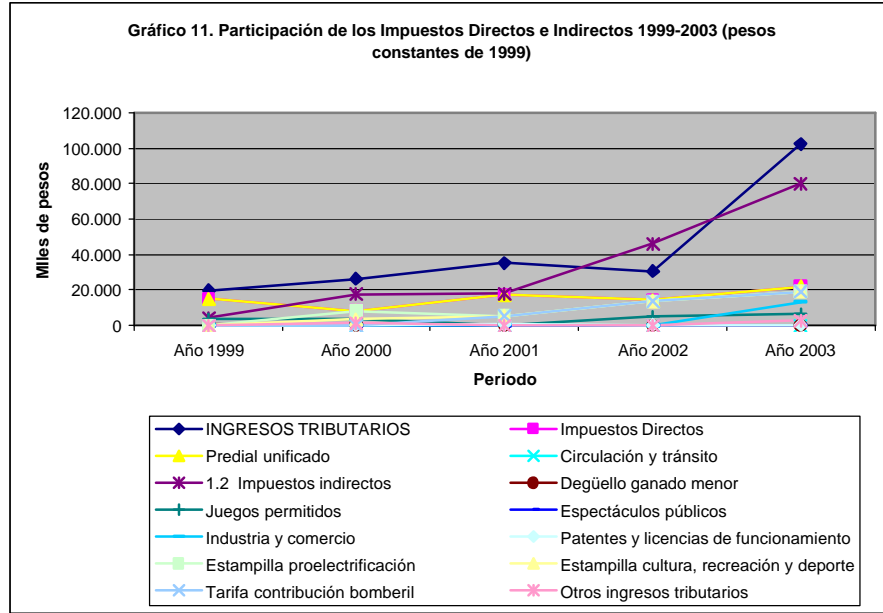
#### **3.5.4.1.1. Comportamiento histórico de los ingresos corrientes propios 1999-2003**

Es importante analizar los ingresos corrientes propios (referidos a los impuestos directos e indirectos) para determinar la solvencia de las finanzas públicas locales, puesto que los municipios menores dependen en alto grado del Sistema General de Participaciones.

El municipio de Ancuya no constituye la excepción a esta regla; sus ingresos propios son bajos y en las actuales condiciones su contribución a financiar gastos de funcionamiento es mínima.

Para analizar su comportamiento es preciso remitirse a los Cuadros 59-A, 59-B, 60, 61 y Gráficos 10 y 11; que muestran el comportamiento de los ingresos corrientes propios en pesos corrientes y pesos constantes. Las estampillas proelectrificación rural, deportes, recreación y cultura y estampilla bomberil aplicadas a la publicación de contratos son las que aportan el mayor volumen de recursos y a su vez sostienen la estructura de ingresos corrientes propios. En lo que se refiere al impuesto predial que se constituye en el segundo ingreso propio más importante, su cobro se deja a la voluntad del contribuyente, por lo tanto, la cartera se acrecienta con facilidad en espera de que el concejo municipal acuerde condonación de intereses de mora y otras prerrogativas. El cobro del impuesto predial también está afectado por la falsa tradición de muchos predios urbanos y rurales, que por cierto, se desconoce su número. En este aspecto, en la actualidad el INCODER se encuentra legalizando más de 230 predios, pero aún falta un considerable de terrenos por legalizar.





La deuda de impuesto predial a 31 de diciembre de 2003 asciende a \$ 124.773.029 en lo que se refiere a capital y \$ 105.134.790 a intereses. Para recaudar parte de esta deuda, el Concejo Municipal expidió el Acuerdo No. 004 de 2004 “por medio del cual se fijan descuentos del impuesto e intereses de mora en el pago de impuesto predial unificado”. A través de este acuerdo se fijan los siguientes descuentos en la cancelación del impuesto predial:

PERIODO DE CANCELACION	TASA DE DESCUENTO
Hasta el 30 de abril de 2004	60%
Hasta el 31 de mayo de 2004	45%
Hasta el 20 de junio de 2004	25%
Hasta el 30 de junio de 2004	0%

El índice de eficiencia de la cobertura predial entendido como la relación entre el recaudo efectivo sobre el recaudo potencial, para el municipio de Ancuya ha tenido un comportamiento cíclico, para el año 2003 este es de 59.03%, lo que significa que existe un 41% de recursos potenciales por recaudar, suma que supera los 15 millones de pesos. (Véase Cuadros 59-A, 59-B y 60)

Los ingresos corrientes propios para el período analizado representaron entre el 1.00% y el 2.09% de los ingresos corrientes y entre el 0.87% y el 1.94% de los ingresos totales.

El PDM propone para incrementar el recaudo del impuesto predial unificado, a parte del liderazgo del municipio en el proceso de legalización de predios, propone incentivar la cultura de pago de este impuesto a través del destino de estos recursos a la legalización de predios. A los propietarios se les puede fácilmente cambiar deuda por legalización de

predios. Esta estrategia fusionada con los descuentos por pronto pago, seguramente mejorará el recaudo del impuesto predial.

Por otra parte, es necesario revisar y actualizar el Código de Rentas Municipal para la formalización de impuestos como el de industria y comercio, que en la actualidad no es pagado por los Telecom y Cedenar.

Para que Ancuya pueda ser beneficiaria de la sobretasa a la gasolina es importante impulsar con el sector privado, el montaje de estaciones expendedoras de combustible automotor (estaciones de servicio legalmente constituidas).

También es importante estudiar la viabilidad de implementar una "estampilla pro-desarrollo ambiental" con el propósito de financiar algunas acciones encaminadas a la recuperación, protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales.

#### **3.5.4.2. Ejecución Presupuestal de Gastos 2001-2003**

La ejecución de gastos se divide en tres grupos: 1) Funcionamiento, 2) Inversión y 3) Servicio de la deuda.

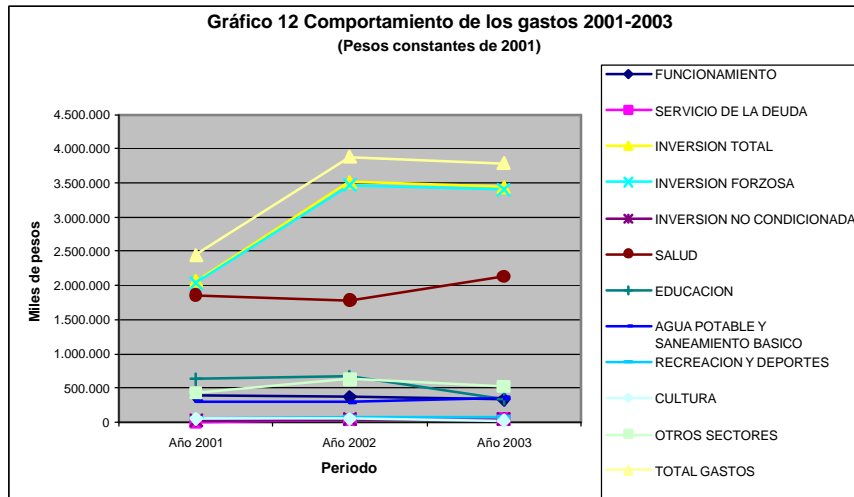
En los Cuadros 62 y 63 se observa la ejecución de gastos y variaciones para el período 2001-2003 tanto en pesos corrientes como constantes.

En términos reales, los gastos de funcionamiento para el periodo analizado han sufrido un decrecimiento del orden de 4.02% y 8.95% como efecto de la aplicación de la Ley 617 de 2000. Dentro de la participación de los gastos de funcionamiento en el total de gastos, estos pasaron de representar el 15.70% en el 2001 a 8.96% en el 2003. Esta medida es sana para las finanzas públicas porque permite apalancar la inversión social. El mayor volumen de gastos dentro de los gastos de funcionamiento lo tienen los servicios personales, seguidos de los gastos generales. El grueso de los gastos de funcionamiento corresponde al poder ejecutivo, por ser esta unidad la que posee el mayor número de dependencias (despacho del alcalde, secretaría de gobierno, secretaría de planeación, tesorería municipal, obras públicas y pensionados).

En términos generales, la inversión forzosa experimenta un crecimiento notable de 41.26% en el periodo 2001-2002 como resultado de la aplicación de la Ley 715 de 2001 y los recursos ejecutados con cargo al Fondo Local de Salud.

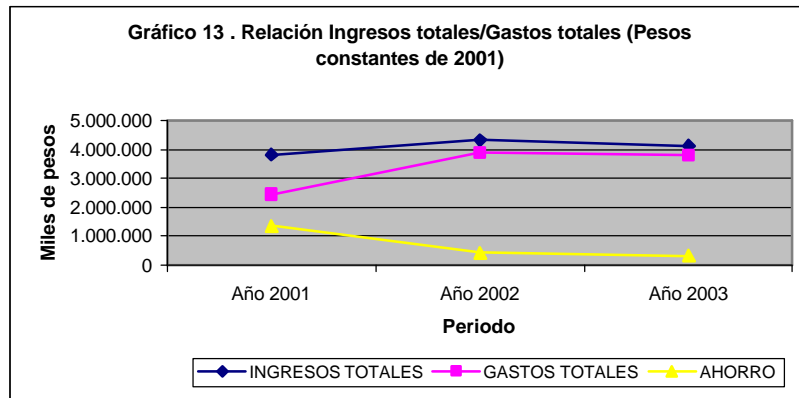
En cumplimiento del artículo 7 de la Ley 617 de 2000 y como mecanismo de obtención de premio por eficiencia fiscal y administrativa, el municipio de Ancuya constituyó el capítulo de inversión no condicionada con el propósito de apalancar algunos sectores de inversión incluidos en el componente de propósito general y otros no incluidos en la inversión forzosa. Para el caso de Ancuya, aunque la inversión no condicionada no supera el 2% de la inversión total, ésta reviste un papel fundamental en el apalancamiento de la inversión social. Para el periodo analizado 2001-2003 la inversión no condicionada en términos constantes ha tenido un comportamiento creciente, pasando de \$ 25.450.000 (1.04%) en 2001 a \$ 43.504.000 (1.15%) en 2003

Dentro de la inversión social, salud se constituye como el sector con mayor volumen de recursos y cultura, a pesar de su importancia, experimenta un decrecimiento. (Véase Gráfico 12)



También es preciso anotar, que con cargo a los recursos de los sectores de salud, educación, recreación y deportes, arte y cultura, agropecuario, infraestructura vial, justicia y equipamiento municipal se costean servicios personales, reduciendo en cierta medida la capacidad de inversión del municipio.

A nivel general, si se analiza la relación gastos totales sobre ingresos totales en términos reales para el periodo 2001-2003, se observa que aunque los ingresos superan los gastos, la variación de los gastos en el 2002 con respecto a 2001 fue superior a la variación de los ingresos. (Véase Gráfico 13)

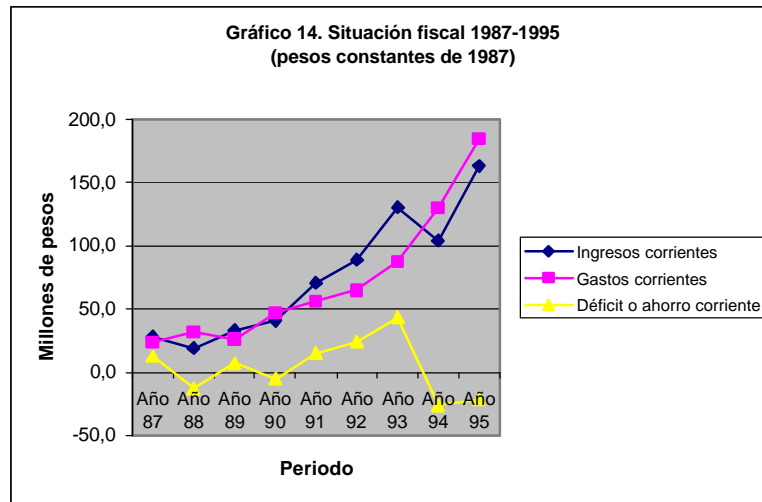


### 3.5.4.3. Situación Fiscal 1987-1995

Aunque las estadísticas aquí utilizadas son un tanto antiguas, esto nos ayuda a comprender el manejo que han sufrido las finanzas públicas locales por parte de las administraciones de turno pasadas. Esta información fue extractada del Documento Indicadores del sector público no financiero de autoría del Banco de la República.

La historia indica que sólo a partir de 1991 los ingresos tributarios y no tributarios adquirieron alguna importancia. Hasta este año prácticamente los ingresos del municipio estaban representados en un altísimo porcentaje por las transferencias de la Nación. Es importante recordar que en 1991 se aprueba la nueva Carta Política que da piso a la Ley 60 de 1993 y a las últimas reformas expedidas en materia fiscal, desde este momento las finanzas públicas sufren transformaciones conducentes a racionalizar el gasto público y reducir los déficit fiscales, como por los que atravesó Ancuya en los años 1988, 1990, 1994 y 1995. Estos últimos déficits fiscales se explican por los recortes de recursos de funcionamiento (libre destinación) autorizados por el Gobierno Nacional con fundamento en la aplicación de la Ley 60 de 1993, que obligó a los municipios a acudir a los créditos puente para solventar los compromisos adquiridos con cargo a los recursos de libre asignación o libre destinación. (Véase Cuadros 64-A y 64-B y Gráfico 14)

El comportamiento del gasto público según finalidad también corresponde al Gobierno Central Municipal y la clasificación de las cuentas se hace de conformidad con el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional.



La finalidad del gasto se clasifica en cuentas generales tales como: servicios públicos generales, educación, sanidad, seguridad, asistencia y bienestar social, vivienda y ordenación urbana y rural, otros servicios sociales y comunitarios, servicios económicos y otras finalidades en las que se incluye deuda pública.

Para el período analizado el mayor volumen del gasto público se concentró en educación (administración de la educación y educación primaria) y servicios económicos en los que se destaca la inversión en suministro de agua (agua potable y saneamiento básico), electricidad (proyectos de electrificación) y carreteras rurales (apertura y mantenimiento vial). Otro aspecto importante de resaltar, es que hasta 1994 el tema del medio ambiente y los recursos naturales no fue tenido en cuenta en la distribución de la inversión, tal vez por ignorancia o por omisión. (Véase Cuadro 65)

#### **3.5.4.4. Indicadores de Gestión Administrativa 1999-2003**

Entre los indicadores de gestión administrativa analizados están: la eficiencia de la cobertura predial, la inversión per cápita, la relación gastos de funcionamiento/ingresos corrientes, gastos de funcionamiento per cápita, carga tributaria per cápita, el grado de dependencia de las transferencias y participaciones, entre otros. Las cifras que sirvieron de base para la derivación de los indicadores corresponden a pesos constantes de 1999.

La inversión per cápita ha tenido un comportamiento creciente pasando de \$ 193.857 en 1999 a \$ 364.322 en 2003, y de igual manera, los gastos de funcionamiento per cápita se redujeron de \$ 17 en 1999 a \$ 5 en 2003 como resultado de la expedición de las Leyes 60 de 1993, 617 de 2000 y 715 de 2001 cuyo propósito ha sido fortalecer la inversión social y reducir los gastos de funcionamiento. En cuanto a la eficiencia de la cobertura predial, aunque se ha registrado una mejoría, aún queda un porcentaje importante por recaudar. En este sentido, los esfuerzos por incrementar el recaudo por parte de la administración municipal han sido mínimos, dejando el pago a la voluntad del contribuyente.

La carga tributaria per cápita se elevó de manera considerable, pasando de \$ 2.275 en 1999 a \$ 7.003 en 2003. Esto demuestra la mejoría que han sufrido los ingresos corrientes propios. Por su parte, el grado de dependencia de las transferencias y participaciones (SGP) también se redujo pasando de 71.18% en 1999 a 68.10% en 2003. Este indicador refleja que a través de los años, el municipio de Ancuya ha ido generando un mayor volumen de recursos propios para apalancar el funcionamiento y la inversión social, como por ejemplo, los recursos generados por la venta de servicios de salud. (Véase Cuadro 61)