

ANTIOQUIA-CHOCÓ



ANT7340

**ANALISIS DEL GASTO PUBLICO DE LA ADMINISTRACION DEL  
MUNICIPIO DE CAREPA EN EL PERIODO 1988 A 1998**

**NELSON DE JESUS HENAO YEPES**

**FACULTAD DE ESTUDIOS AVANZADOS  
ESPECIALIZACION EN FINANZAS PUBLICAS  
ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA - ESAP  
TERRITORIAL ANTIOQUIA - CHOCO**

**ANT038  
2000**

**MEDELLIN**

**2000**

**ANALISIS DEL GASTO PUBLICO DE LA ADMINISTRACION DEL  
MUNICIPIO DE CAREPA EN EL PERIODO 1.988 A 1.998**

**NELSON DE JESUS HENAO YEPES**

**FACULTAD DE ESTUDIOS AVANZADOS  
ESPECIALIZACION EN FINANZAS PUBLICAS  
ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA-ESAP  
TERRITORIAL ANTIOQUIA-CHOCO  
MEDELLIN**

**2.000**

**ANALISIS DEL GASTO PUBLICO DE LA ADMINISTRACION DEL  
MUNICIPIO DE CAREPA EN EL PERIODO 1.988 A 1.998**

**NELSON DE JESUS HENAO YEPES**

**Trabajo de grado para optar al título de  
Especialista en Finanzas Públicas.**

**FACULTAD DE ESTUDIOS AVANZADOS  
ESPECIALIZACION EN FINANZAS PUBLICAS  
ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA-ESAP  
TERRITORIAL ANTIOQUIA-CHOCO**

**MEDELLIN**

**2.000**

352.46  
H 493

**NOTA DE ACEPTACION**

---

---

---

---

**Presidente del Jurado**

---

**Jurado**

---

**Jurado**

**Medellín, 31 de Julio de 2000**

## **DEDICATORIA**

Dedico este esfuerzo personal y profesional a la comunidad carepense, a su clase dirigente para que sirva como semilla y logre germinar en un futuro no muy lejano, una preocupación local por acercarse un poco a la ciencia de las finanzas públicas.

A la memoria de mi querida madre (q.e.p.d.) porque estoy seguro de que me acompaña en este logro.

A mi familia en general, en especial a los que están por crecer.

A mis amigos, Carlos Alirio Restrepo Osorio, Claudia Elena Cataño, Esmeralda María Quiceno Ravé, Frey Lopera Betancur y otros tantos que estoy seguro entenderán porque no los menciono.

## **AGRADECIMIENTOS**

Expreso un sincero agradecimiento a los funcionarios de la Administración Municipal de Carepa, al señor Alcalde Jesús Enrique Doval, quien me abrió las puertas para iniciar y culminar.

En especial a Luis Guillermo Londoño, María Elena Palacio y la doctora Luz Miriam Herrera porque me impulsaron con sus consejos y amistad a terminar; por último a los asesores temáticos y metodológicos, Heriberto Escobar y Oliver Mora.

## **CONTENIDO**

	<b>Pág</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>8</b>
<b>1 PRESENTACIÓN</b>	<b>12</b>
<b>1.1 ANTECEDENTES</b>	<b>12</b>
<b>1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b>	<b>14</b>
<b>2 JUSTIFICACIÓN</b>	<b>16</b>
<b>3 OBJETIVOS</b>	<b>17</b>
<b>3.1 OBJETIVO GENERAL</b>	<b>17</b>
<b>3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b>	<b>17</b>
<b>4 DISEÑO METODOLÓGICO</b>	<b>18</b>
<b>4.1 GASTOS DE FUNCIONAMIENTO</b>	<b>19</b>
<b>4.2 SERVICIOS PERSONALES</b>	<b>20</b>
<b>4.3 GASTOS DE FUNCIONAMIENTO PER CAPITA</b>	<b>20</b>
<b>4.4 INVERSION CON INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION</b>	<b>21</b>

<b>5 GENERALIDADES DEL MUNICIPIO DE CAREPA<sup>2</sup></b>	<b>22</b>
<b>5.1 DESCRIPCIÓN GEOFÍSICA DEL TERRITORIO DEL MUNICIPIO DE CAREPA</b>	<b>22</b>
<b>5.2 RESEÑA HISTÓRICA</b>	<b>23</b>
<b>5.3 DATOS POBLACIONALES</b>	<b>24</b>
<b>6 MARCO REFERENCIAL</b>	<b>25</b>
<b>6.1 EL GASTO PÚBLICO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL</b>	<b>25</b>
<b>6.2 EL GASTO PÚBLICO EN EL CONTEXTO COLOMBIANO</b>	<b>28</b>
6.2.1 Legalidad	30
6.2.2 Progresividad	30
6.2.3 Eficiencia	30
6.2.4 Beneficio	30
6.2.5 Moralidad	31
6.2.6 Generalidad	31
<b>6.3 PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES</b>	<b>33</b>
6.3.1 Gastos de funcionamiento	33
6.3.1.1 Gastos para servicios personales	33
6.3.1.2 Gastos generales	34
6.3.1.3 Gastos de operación	34
6.3.1.4 Transferencias	34
6.3.2 Gastos de inversión	35
6.3.3 Servicio de la deuda	35

<b>7 FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y NORMATIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN</b>	<b>36</b>
<b>7.1 LA DESCENTRALIZACIÓN EN LATINOAMÉRICA</b>	<b>37</b>
<b>7.2 LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL CONTEXTO NACIONAL</b>	<b>37</b>
<b>7.3 LA DESCENTRALIZACIÓN Y SU EFECTO EN LAS FINANZAS PÚBLICAS DE CAREPA.</b>	<b>42</b>
<b>7.4 LA DESCENTRALIZACIÓN Y SU IMPACTO EN EL MUNICIPIO DE CAREPA</b>	<b>46</b>
<b>7.5 ENTIDADES DESCENTRALIZADAS</b>	<b>47</b>
<b>8 PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO</b>	<b>50</b>
<b>9 CONCLUSIONES</b>	<b>52</b>
<b>10 RECOMENDACIONES</b>	<b>55</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>57</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>59</b>

## LISTA DE TABLAS

	pág.
<b>Tabla 1.</b> Asignación del ICN por sector.	41
<b>Tabla 2.</b> Disminución de las transferencias corrientes de la Nación a partir de 1993.	41
<b>Tabla 3.</b> Evolución de los valores asignados para inversión del Municipio de Carepa,	44
<b>Tabla 4.</b> Criterios establecidos por la ley 60 de 1993 para la distribución de los ICN	48
<b>Tabla 5.</b> Clasificación y distribución del gasto público del Municipio de Carepa durante los años 1.988 y 1999 (en miles de pesos corrientes).	49

## LISTA DE ANEXOS

	pág.
<b>Anexo A.</b> Organigrama de la administración del Municipio de Carepa para el año 1992.	62
<b>Anexo B.</b> Organigrama de la administración del Municipio de Carepa para el año 1999.	63
<b>Anexo C.</b> Organigrama de la administración del Municipio de Carepa para el año 2000.	64
<b>Anexo D.</b> Composición de la inversión sectorial.	65
<b>Anexo E.</b> Cambio en la estructura del gasto público.	66
<b>Anexo F.</b> Comportamiento de la inversión y el gasto público del Municipio de Carepa de 1988 a 1998.	67
<b>Anexo G.</b> Gasto público del Municipio de Carepa de 1988 a 1998	68
<b>Anexo H.</b> Cuadro resumen de la inversión y del gasto público del Municipio de Carepa durante el período 1988 a 1998.	69

## **INTRODUCCIÓN**

El presente ensayo responde a un área general de interés como lo es la clasificación de las finanzas públicas, de las cuales se desprenden otros temas de trascendental importancia como son:

- Impacto de la descentralización administrativa en las finanzas del municipio de Carepa.
- Comportamiento de la deuda pública del Municipio de Carepa durante los últimos 10 años.
- Análisis del gasto público del Municipio de Carepa.
- Indicadores financieros del Municipio de Carepa.
- La estructura financiera del municipio y su impacto en las finanzas públicas.

- Análisis del gasto público del sector descentralizado del Municipio de Carepa y su impacto en la economía municipal.

- Efecto de la inversión forzosa en la calidad de vida de los habitantes del Municipio de Carepa durante los últimos 11 años.

Analizar el comportamiento del gasto público de la administración del Municipio de Carepa durante los años 1.988 y 1.998 se constituye en un asunto que interesa a la comunidad carepense a los estudiantes e investigadores y está llamado a ser cuestionado, criticado y complementado por entidades gubernamentales como la Contraloría General de Antioquia, el Departamento de Antioquia, la Presidencia de la República, INVIAS, el INURBE, Corpourabá, entre otras, ONGS y empresas privadas como Augura, Sintrainagro, la comunidad, Confamiliar-Camacol, entre otras, que de una u otra forma han tenido incidencia en el desarrollo del municipio haciendo aportes en especie o en dinero afectando, por ende, las finanzas del municipio y la composición del gasto local.

De los asuntos financieros, concretamente en el análisis del comportamiento y composición del gasto público, tradicionalmente se conocen los estudios que cada dos años realiza la Contraloría General de Antioquia y que son compilados por el Contralor General para ser presentados en su informe anual a la Asamblea Departamental y remitidos al Concejo de cada municipio para su conocimiento y análisis.

En el año 1.998 el consorcio integrado por las universidades ESAP, NACIONAL y de ANTIOQUIA iniciaron el proceso de acompañamiento a los cinco municipios de la zona centro del eje bananero: Carepa, Chigorodó, Apartadó, Turbo y Mutatá y dentro de ellos, se encontraba uno de los componentes del diagnóstico, el administrativo y financiero, cuyo documento final fue entregado en el diagnóstico integrado para discusión interna al Municipio de Carepa a finales de 1.999. Este estudio presenta un análisis muy completo y valioso del cambio en la estructura del gasto desde 1.988 hasta 1.997 de los cinco municipios y de cada municipio.

El objetivo del presente ensayo es realizar un análisis un poco más profundo de la composición y estructura del gasto realizado por la administración del Municipio de Carepa durante el mismo período y un año más, el de 1.998.

La metodología utilizada para el desarrollo del estudio es clara y concisa para el lector, estudiante e investigador y para su mayor comprensión se aclara en el primero, segundo, tercero, cuarto y quinto capítulo acompañada de una presentación general de la entidad. El sexto capítulo desarrolla el marco teórico del gasto público desde la realidad mundial hasta la local.

El capítulo séptimo describe el planteamiento teórico de la descentralización desarrollado desde el contexto internacional, nacional y se trae a la realidad local y los insumos del trabajo en el octavo. Finalmente se presentan los anexos que permiten una mayor claridad.

# **1 PRESENTACIÓN**

## **1.1 ANTECEDENTES**

En el diario transcurrir de la función pública el gasto público fundamenta la razón de ser del Estado, por tratarse de un asunto de interés general, a la corrupción y debido a que su utilización por parte del gobernante de turno contribuye a generar el desarrollo de la sociedad o a postergarlo en la medida en que se le inyectan recursos del presupuesto público, existen en la estructura del Estado colombiano instituciones que vigilan y exigen que se le presenten informes de ejecución en forma periódica, tales como la Contraloría General de la República(CGR), el Departamento Nacional de Planeación(DNP) que está adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico y a nivel interno de la institución, la Coordinación del Sistema de Control Interno.

Existen otras instituciones que solicitan información para llevar datos estadísticos como el Banco de la República y el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas(DANE).

Muy recientemente se ha creado la Contaduría General de la Nación que pretende implementar la práctica contable en las entidades del Estado.

Dada la cantidad de informes y su heterogeneidad y a la posibilidad de ser elaborados según los criterios o interpretación de quienes los realizan y a que, por lo general son internos y no son revisados por la comunidad o los organismos de control, en el caso específico del Municipio de Carepa, no se ha habido asumido una posición institucional investigativa que permitiera determinar el monto global de los ingresos y gastos ejecutados en un período superior a cinco años. Cabe resaltar que en 1992 se elaboró el Plan de Desarrollo Municipal para una vigencia de cinco años y en su componente financiero se realizó este ejercicio y se hizo una proyección. La Ley 388 de 1997 obligó al municipio a elaborar el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), uno de cuyos componentes es el Administrativo y Financiero, dando pie a la necesidad de que una institución especializada como la ESAP abordara la investigación para el período 1988-1998, cuyos resultados entregó al municipio en 1999; basándose en los Informes de Operaciones Efectivas de Caja logró establecer una clasificación de los ingresos y gastos locales.

Lo anterior generó la inquietud a nivel institucional y por parte de la clase dirigente y del autor del ensayo para detenerse en el análisis particular del gasto local.

## 1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El presente ensayo parte del supuesto de que la inversión pública del municipio de Carepa durante los últimos 11 años ha contribuido en un 50% a disminuir el nivel de pobreza que el municipio tenía en 1988.

El Municipio de Carepa es muy joven y su desarrollo y crecimiento poblacional es muy alto, pues inició con un poco más de 5.000 habitantes en 1986 y para el año 2000 cuenta con más de 34.000 habitantes y una población flotante de 1.500 habitantes conformada por familias desplazadas por la violencia.

La gran mayoría de la población se encuentra en estratos 1,2 y 3 y la agroindustria es el principal renglón de la economía; la industria es incipiente y la actividad comercial no es muy representativa.

Lo anterior hace que no sea cierta la hipótesis y que sea rechazada de plano, pues sin conocer con mayor detalle el tamaño de la economía local y con una población pobre y vulnerable tan alta se logra contribuir al mejoramiento de la calidad de vida, pero no a rebajar de un 80% el nivel de pobreza.

Algunos posibles estudios que ayuden a profundizar en el tema y agregarle mayor valor a sus resultados son los siguientes:

- Adecuar la administración municipal a los requerimientos de la descentralización de recursos y competencias.
  
- Racionalizar los gastos generales y de funcionamiento de la administración central.
  
- Promover la participación de la comunidad en proyectos productivos.
  
- Realizar una campaña con la comunidad carepense para concientizarla sobre los aportes e insumos que deben hacer a los proyectos que lidere la administración municipal.
  
- Adoptar medidas que tiendan a recuperar el debido cobrar.
  
- Incentivar al inversionista privado para que desarrolle proyectos productivos en el municipio de Carepa.
  
- Elaborar e implementar el estatuto de rentas municipales.
  
- Fortalecer los mecanismos de veeduría ciudadana y los mecanismos de control interno.
  
- Implementar el sistema de información que integre las áreas de planeación y finanzas municipales.

## 2 JUSTIFICACIÓN

El presente ensayo constituye un aporte importante para la comunidad electora, la clase dirigente, las entidades públicas y las finanzas públicas en general, pues permite hacer una retrospectiva de la acción pública del gasto durante el período 1988-1998 por parte del gobierno de Carepa; en la medida en que se observa el comportamiento de determinado sector de inversión en el municipio, puede facilitarse la adopción de una estrategia financiera para aumentar o disminuirle su participación en el presupuesto público y en esta medida tratar de disminuir el nivel de pobreza y mejorar la calidad de vida.

### **3 OBJETIVOS**

#### **3.1 OBJETIVO GENERAL**

El objetivo general es analizar el gasto público ejecutado por el Municipio de Carepa durante el período 1988-1998.

#### **3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Determinar el porcentaje de participación de cada sector de inversión en el total de los gastos locales.
- Identificar los sectores de inversión que mayor asignación de presupuesto han recibido.
- Establecer la participación de la población mas pobre y vulnerable en el presupuesto público, según los criterios establecidos por la Ley 60 de 1.993.

#### 4 DISEÑO METODOLÓGICO

Este ensayo describe los componentes de la inversión y del gasto local del Municipio de Carepa y su monto ejecutado en cada año.

Para realizar el análisis del comportamiento del gasto público se acudió a dos fuentes secundarias: los informes de Contraloría General de Antioquia de cada año y el documento preliminar del Libro I del Plan de Ordenamiento Territorial correspondiente a la parte financiera desarrollado por la ESAP que tuvo como base los informes de Operaciones Efectivas de Caja que el municipio remite trimestralmente a la Contraloría General de la República. Los datos del año 1998 recopilados por el autor se tomaron del último informe del año 1998.

Con estos insumos se elaboró un cuadro que resume la ejecución total del gasto público del municipio y se construyeron los indicadores correspondientes mas representativos que se utilizan y recomiendan por el Departamento Administrativo Nacional de Planeación basados en las orientaciones del Fondo Monetario Internacional<sup>1</sup> y la Contraloría General de Antioquia. Vale aclarar que la Contraloría

---

<sup>1</sup> Departamento Nacional de Planeación. Técnicas para el análisis de la gestión económica y financiera de las entidades territoriales. Bogotá, 1.997.

General de Antioquia no cuenta con un análisis del año 1.997 y 1.998 por razones que se desconocen.

Esta información se ha clasificado de acuerdo a la forma en que se establece por la Contraloría General de la República y el gobierno nacional.

La metodología utilizada por la Contraloría General de Antioquia ha buscado realizar un estudio comparativo de la ejecución de los gastos; siempre haciendo un comparativo entre dos años.

Sin embargo constituye un reto tratar de establecer un esquema que permita clasificar el gasto público y los ingresos del municipio en tan corto tiempo. Para complementar este ensayo fue preciso dedicarle un buen tiempo a la búsqueda de la información en la Contraloría General de Antioquia, el Archivo Municipal y el departamental.

Para el caso en estudio se definen los siguientes indicadores de la ejecución definitiva de egresos o gastos del período en pesos corrientes (ver tabla # 3).

#### **4.1 GASTOS DE FUNCIONAMIENTO**

Indica que se está generando un 36% en el funcionamiento administrativo del municipio y se denota:

Gastos de funcionamiento

\_\_\_\_\_ = 36 %

Ejecución total de egresos

#### **4.2 SERVICIOS PERSONALES**

Indica que los servicios personales representan un 56% de los gastos de funcionamiento. Se denota:

Servicios personales

\_\_\_\_\_ = 56%

Gastos de funcionamiento

#### **4.3 GASTOS DE FUNCIONAMIENTO PER CAPITA**

Indica que el municipio ha gastado en funcionamiento un promedio por habitante de \$ 205.954.00.

Total gastos de funcionamiento

\_\_\_\_\_ = \$ 205.954.00

Población total del municipio

#### 4.4 INVERSION CON INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION

indica que un 42% de la ejecución total de egresos correspondió a inversión con recursos de los Ingresos Corrientes de la Nación.

Inversión ICN

\_\_\_\_\_ = 42%

Ejecución total de egresos

## **5 GENERALIDADES DEL MUNICIPIO DE CAREPA<sup>2</sup>**

### **5.1 DESCRIPCIÓN GEOFÍSICA DEL TERRITORIO DEL MUNICIPIO DE CAREPA**

El municipio de Carepa se encuentra localizado, partiendo desde Medellín, sobre la carretera al mar entre los municipios de Chigorodó y Apartadó a 7° 45'12" latitud Norte y 76°39'21" de longitud Oeste.

Se ubica fisiográficamente de oriente a occidente, entre la Serranía de Abibe y la llanura aluvial del Río León.

Sus principales fuentes hidrológicas son el Río Carepa y las quebradas Vijagual y el Vijao, tributarias del Río León que desemboca en el Golfo de Urabá.

Sus límites geográficos son los siguientes:

Por el Norte limita con el Municipio de Apartadó, desde el nacimiento del Río Vijagual en el límite oriental hasta su desembocadura en el Río León.

---

<sup>2</sup> Resumen extraído del Plan de Desarrollo Municipal de Carepa 1.998-2000 "de cara al cambio".

Por el oriente limita con el Municipio de Tierralta del Departamento de Córdoba, utilizando las cumbres de la Serranía de Abibe.

Por el sur, desde las estribaciones de la Serranía de Abibe, por la cuchilla que divide las aguas de los principales ríos de las cabeceras, los ríos Chigorodó y Carepa.

Por esta hacia abajo hasta su finalización y nacimiento de la quebrada El Vijao, aguas abajo hasta sus bocas en el río Chigorodó, por este aguas abajo hasta su desembocadura en el río León.

Por el occidente, desde las bocas del río Chigorodó, siguiendo el curso del Río León abajo, hasta la desembocadura del río Vijagual.

Se encuentra ubicado en el piso térmico cálido a una altura de 28m.s.n.m, con una temperatura promedio de 30°C y con una precipitación de 3.500 mm anuales.

## **5.2 RESEÑA HISTÓRICA**

Los primeros habitantes de Carepa fueron los indígenas Katíos quienes le dieron el nombre al Río Carepa que significa papagayo pequeño, pero que hoy en día asimilan con el llamado papagayo.

Para 1.950 se inicia el proceso de colonización, dándose el primer asentamiento llamado Playa Veracruz que luego retoma el nombre de Río Carepa.

Poco a poco ese asentamiento va urbanizándose, producto del desarrollo propio y de la llegada de mas colonos y se inician las primeras construcciones comunitarias. La economía pasa de ser de subsistencia y algunos habitantes inician trabajos como jornaleros en las fincas ganaderas, bananeras y agrícolas o en la albañilería.

Por los años 60 se comenzó con la producción bananera que conllevó a un gran flujo migratorio y cambio en las relaciones económicas. Se desarrolla el comercio, infraestructura vial, marítima, educativa, religiosa, surgen nuevos asentamientos humanos como Campamento y Piedras Blancas.

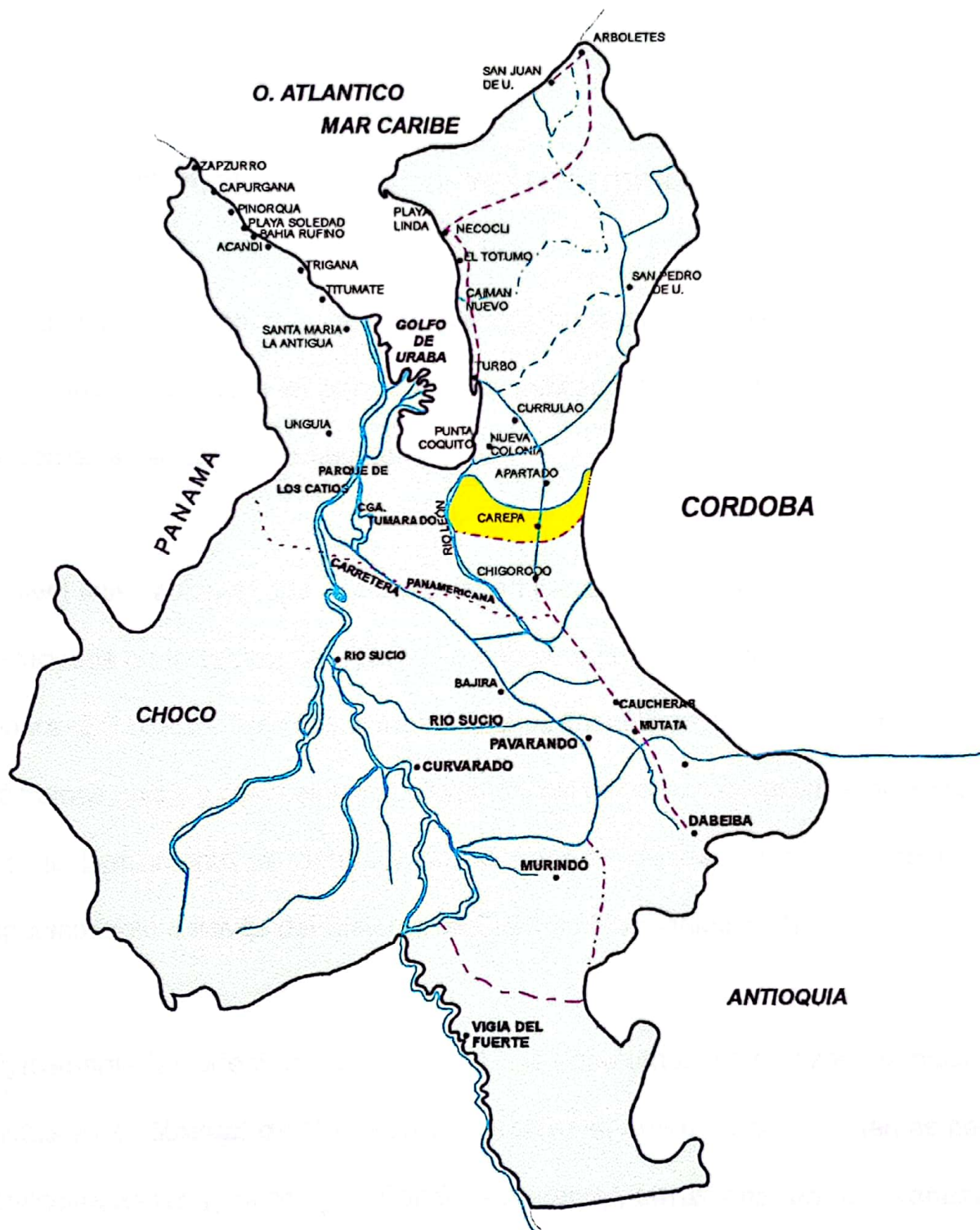
Finalmente según Ordenanza N° 7 de 1,983 es declarado como municipio del Departamento de Antioquia (ver ubicación geográfica en la siguiente página).

### **5.3 DATOS POBLACIONALES**

Según últimos datos arrojados por el SISBEN del municipio, en abril de 1.998, según y proyecciones realizadas por la Secretaría de Planeación municipal, Carepa contaba con una población total de 38.118 personas, distribuidas 20.886 en el casco urbano y 17.232 en el arrea rural. Su población indígena es de 134.

La mayor población se encuentra en las edades de 0 a 9 años, siendo el 57% de la población; le sigue la población de edades entre 20 y 39 años, lo que significa que ante este alto porcentaje de población deberán encaminarse las acciones de manera especial sobre este grupo poblacional; de igual manera, la mayor población vulnerable está ubicada dentro de este 57%.

## UBICACIÓN GEOGRÁFICA DEL MUNICIPIO DE CAREPA EN LA REGIÓN DE URABÁ



## 6 MARCO REFERENCIAL

### 6.1 EL GASTO PÚBLICO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Para analizar el comportamiento del gasto público de cualquier entidad, es preciso tener muy claro desde el principio su significado en el contexto universal y su aplicación en el caso colombiano.

A nivel internacional las naciones tienen necesidad de medir el impacto de sus actividades en la economía y para ello deben organizar los datos estadísticos que genera el gobierno, tales como: transacciones financieras, tributación, obtención de préstamos, gasto y concesión de préstamos, así como su naturaleza económica y el tipo de instrumento de deuda y del tenedor de deuda del cual se obtiene el financiamiento a través del Sistema de Cuentas Nacionales(SCN).

Lógicamente las orientaciones para todos los gobiernos las realizan las naciones unidas en su **Manual de Contabilidad Nacional**, que trata de las cuentas de las administraciones públicas y el Fondo Monetario Internacional en su **Manual de Clasificación de las Finanzas Públicas**.

Bajo esta óptica, para el Fondo Monetario Internacional el gasto y concesión de préstamos menos recuperaciones significan lo mismo, es "todo pago no recuperable y no pagadero por el gobierno y puede ser con contraprestación o sin ella y para fines corrientes o de capital"<sup>3</sup>; para Oliver Mora Toscano<sup>4</sup> :

**[...] son los pagos del gobierno no recuperables, esto es, pagos que no generan ni finiquitan obligaciones financieras. Puede efectuarse con fines corrientes o de capital, y puede ser con contraprestación, es decir, con contrapartida, como en el caso de la compra de bienes y servicios, a no tener contraprestación. Así, el gasto excluye los pagos de amortización del gobierno, que se clasifican como financiamiento, y la concesión de préstamos por el gobierno, que se clasifican como concesión de préstamos menos recuperaciones<sup>5</sup>.**

Luego de tener claro el origen y la concepción mundial del significado del gasto y como consecuencia lógica se presenta la necesidad de establecer criterios de clasificación que surgen de acuerdo a la necesidad del analista, lo que hace que sean muy variados.

---

<sup>3</sup> Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas. Gasto En: Glosario. FMI, Washington D.C. 1.987 p. 354.

<sup>4</sup> Actual Profesor de la Especialización en Finanzas Públicas de la ESAP Bogotá de la asignatura Clasificación de las Finanzas Públicas.

<sup>5</sup> Mora Toscano, Oliver; Giraldo, César y Sierra González, Ernesto: Gastos Totales. En: Conclusiones finales del proyecto Clasificación Económica de los Ingresos y Gastos del Gobierno Nacional Central para el período 1.950-1.995. PNUD, MINHACIENDA y CID U. NAL. Santafé de Bogotá, 1.997.

En el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI, se encuentra la clasificación económica, la funcional, la cruzada (es un paralelo entre la funcional y la económica), la **CIU** (Clasificación Industrial Internacional Uniforme Internacional de todas las actividades económicas y la Clasificación Internacional Uniforme de todos los bienes y servicios (**CIUBS**)<sup>6</sup> Las más conocidas son: la institucional, la económica, la funcional (o por finalidad del gasto), por programas y por actividad. A manera de ilustración definamos las dos más conocidas:

**La clasificación económica**, hace énfasis en la clasificación del gasto según la naturaleza de la transacción, es decir, con contraprestación o sin ella, con fines corrientes o de capital, clases de bienes y servicios obtenidos y sector o subsector que recibe las transferencias. Generalmente se utiliza para determinar la naturaleza y medir el efecto económico de las operaciones gubernamentales.

**La clasificación funcional**, se refiere a la clasificación del gasto según la finalidad de las transacciones. Generalmente se utiliza para medir la asignación de recursos por parte del gobierno a fin de promover diversas actividades y objetivos en el país.

---

<sup>6</sup> FMI, p 161 Op cit, p7

## 6.2 EL GASTO PÚBLICO EN EL CONTEXTO COLOMBIANO

Desde el punto de vista del ordenamiento constitucional colombiano es necesario precisar que en el artículo 345 de la Constitución Nacional de 1.886 se definió el gasto público como la inversión de los ingresos de las entidades políticas en la satisfacción de las necesidades públicas, atendiendo el pensamiento de Esteban Jaramillo<sup>7</sup>.

La Constitución Política de 1.991 lo contempló en su artículo 350 como un[...]componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva[...], la cual compiló el Congreso de la República en el Decreto 111 de 1.996 llamado Estatuto de Presupuesto y lo citó en su artículo 41, así:

**"Se entiende gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda y las tendientes al bienestar general y mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión."**

---

<sup>7</sup> SIERRA García, Jaime. Gasto Público. En: Diccionario jurídico ajustado y la legislación colombiana. 1ª Edición. Librería Jurídica Sánchez R. Medellín 1.998. p 98.

También afirma que[...] el presupuesto de inversión social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones y que la misma identificará en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el presupuesto de la nación.

Lo anterior fue ratificado por la Ley 60 de 1.993 al determinar los criterios para la distribución de los recursos de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación según los lineamientos de focalización establecidos por el CONPES SOCIAL.

El significado establecido al gasto público por los expertos es muy amplio, lo que ocasiona distorsión, pues se considera que es lo que... "invierte, gasta y recauda el Estado en sus distintas manifestaciones, entidades, establecimientos y empresas"<sup>8</sup> ... y de hecho esta situación se encuentra manifiesta en el presupuesto de la respectiva entidad pública.

Pero Jorge Gómez Ricardo en una manera más técnica afirma que es el "presupuesto de gastos o Ley de apropiaciones"<sup>9</sup> ... y que..."comprende las partidas de funcionamiento, inversión y servicios de la deuda"<sup>10</sup>; este autor también reconoce en el gasto público[...] uno de los elementos que más directamente actúan para

---

<sup>8</sup> ANGEL Faraco; Gabriel Jaime, Gasto Público. Hacienda Pública (El presupuesto Nacional). Ed UPB. Medellín, 1.999, p 23.

<sup>9</sup> GOMEZ Ricardo, Jorge. Presupuesto de gastos o Ley de Apropiaciones. El presupuesto público colombiano. Univ. Externado de Colombia. Ed. D'vinni, Santafé de Bogotá D.C., 1.993, p 143.

<sup>10</sup> Ibid., p146

**6.2.5 Moralidad.** Es la aplicación de la responsabilidad que se desprende por el manejo y aplicación debida a los gastos públicos.

**6.2.6 Generalidad.** Busca que en la asignación de los gastos no haya discriminación de ninguna clase.

Para Ramírez Cardona<sup>13</sup> el gasto público es uno de los medios no sólo de satisfacer necesidades públicas como desembolsos o erogación de los recursos públicos, son de regular los procesos económicos y sociales. Debe resaltarse que el gasto público en la dinámica económica, política y social de la comunidad tiene diversas expresiones y así lo hizo el profesor Musgrave<sup>14</sup>. Por ello, es muy difícil aplicar una metodología general para analizar el comportamiento del gasto a un país, departamento o municipio, pues debe tenerse en cuenta las variables antes mencionadas para entender el comportamiento observado en las cifras objeto de análisis; es preciso entonces, analizar la realidad económica y social de la localidad. Esto significa que el comportamiento del gasto público es distinto en cada entidad.

Un aporte importante al objeto de este ensayo lo hace Juan Camilo Restrepo al afirmar que..."se ha constatado que a menudo los problemas fiscales no son tanto asuntos de carencia de recursos como de ineficiencia en la asignación de los mismos.

---

<sup>13</sup> Citado por Richard Musgrave en Sistema Fiscales, Madrid. Ed. Aguilar, 1.973, p 67 y ss.

<sup>14</sup> Ibid

Es decir, el problema no es tanto de ingresos como de eficiencia en el gasto"<sup>15</sup>. Se plantea hoy como consecuencia de esto un fuerte recorte presupuestal y una exigencia del gobierno de ser eficiente en el gasto público, lo cual se ha expresado con la expedición por parte del gobierno del Decreto 1737 de 1.998 que exige racionalizar el gasto público.

Este criterio eficientista del gasto, según el citado autor, fue el que guió el estudio de las finanzas intergubernamentales en Colombia conocido como la Misión Wiesner-Bird y que le hizo afirmar en su libro que la eficiencia con que se distribuyan, transfieren y utilizan los gastos en Colombia sería una nueva idea que sugiriera el estudio en mención.

En el caso colombiano el gasto público debe manejarse... "de acuerdo con la coyuntura y el énfasis económico que en cada momento quiera dársele a este poderoso instrumento de dirección económica"<sup>16</sup> ; lo que ratifica el punto de vista del autor de este ensayo y sus conclusiones sobre los estudios financieros del Estado de que el manejo de las finanzas públicas en Colombia ha sido coyuntural, lo que ha acrecentado la crisis de las finanzas públicas llevándolo a ser un problema estructural.

---

<sup>15</sup> RESTREPO, Juan camilo. El gasto público. Hacienda Pública. 4º Ed. Univ. Externado de Colombia. Ed. D'vinni. Santafé de Bogotá D.C. 1.999, p39.

<sup>16</sup> Ibid, p 40

### 6.3 PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES

Bajo el esquema del Decreto 111 de 1.996, el cual constituye el Estatuto Nacional del Presupuesto, se compilaron las normas que estaban dispersas como la Ley 38 de 1.989, 177 y 179 de 1.994 y 225 de 1.995. El gasto público se compone así:

**6.3.1 Gastos de funcionamiento.** Esta conformado por todas las erogaciones necesarias para que el Estado pueda ejercer la administración y contempla servicios personales, gastos generales, gastos de operación y trasferencias... "El propósito de esta determinación es facilitar la ejecución de este gasto"<sup>17</sup> ... pues permite a los responsables del gasto realizar autónomamente los ajustes que sean necesarios cuando se presenten contratiempos o dificultades. Ellos son:

**6.3.1.1 Gastos para servicios personales.** Son las erogaciones del presupuesto público destinadas al pago de la nómina de funcionarios de planta y demás personal que prestan sus servicios al Estado de forma continua o discontinua. En estas partidas están: sueldos, honorarios, servicios técnicos, jornales, gastos de representación, bonificaciones, subsidio de alimentación, auxilio de transporte, primas, horas extras y festivos, subsidio familiar, indemnización por vacaciones, personal supernumerario, primas extraordinarias y otros gastos de servicios personales.

---

<sup>17</sup> Gómez Ricardo, op cit, p 3

**6.3.1.2 Gastos generales.** Corresponden a partidas de gastos dirigidos a abastecer y dotar las necesidades para ejercer el cumplimiento de las finalidades y objetivos otorgados al Estado. Dentro de ellos están: compra de equipos, materiales y suministro, mantenimiento, arrendamientos, servicios públicos, viáticos y gastos de viaje, comunicaciones y transporte, impresos y publicaciones, impuestos, tasas y multas, seguros, gastos imprevistos y otros gastos generales.

**6.3.1.3 Gastos de operación.** Son aquellos que realizan las entidades del estado para cumplir sus propias funciones y objetivos, para lo cual necesitan comprar una serie de equipos, vehículos, máquinas, edificaciones, etc que son indispensables para el cumplimiento de sus propósitos, como es el caso del Ministerio de transporte, secretarías de obras públicas, servicios de salud, educación, justicia, cárceles y defensa nacional utilizando los llamados fondos rotatorios.

**6.3.1.4 Transferencias.** Son apropiaciones sin contraprestación alguna destinadas a personas naturales jurídicas, entidades públicas o entes de derecho o erogaciones que se deben ejercer en virtud de convenios o normas vigentes. Es el caso del Fondo Nacional del Ahorro(cesantías); Caja Nacional de Previsión (servicios médicos y pensiones), seguro social; I.C.B.F., ESAP, SENA, Escuela Industriales e Institutos Técnicos, bienestar social, capacitación, cuotas de auditaje a la Contraloría, fondos educativos regionales, universidades departamentales, servicios seccionales de salud, I.C.N., Situado Fiscal y otras más.

**6.3.2 Gastos de inversión.** El gasto de inversión es ejecutado por el gobierno para el cumplimiento de sus respectivos planes y programas de desarrollo económico y social y pueden ser: gastos en infraestructura física, o sea los dirigidos a la construcción de carreteras, puentes, hidroeléctricas, aeropuertos y demás erogaciones relacionadas con el equipamiento físico, desarrollo económico, es decir fomento agrícola e industrial dirigido a estimular los sectores primario y secundario de la economía, y desarrollo social que incluyan las inversiones públicas en educación, salud, nutrición, recreación, etc.

**6.3.3 Servicio de la deuda.** Comprende la cantidad total de erogaciones que se causan durante la vigencia fiscal y cubre amortizaciones a capital como costo de la deuda o pagos de intereses, comisiones, etc.

## 7 FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y NORMATIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Es preciso tener claro, antes que todo, lo que representa la descentralización en todos los ámbitos porque de la forma en que sea adoptada como política de Estado se determina el mecanismo utilizado por cada país para hacer la respectiva asignación del gasto público. Según la ESAP, la descentralización [...] es una auténtica posesión de poder independiente de la toma de decisiones por las unidades descentralizadas y la desconcentración implica únicamente una delegación de control administrativo a los niveles mas bajos de la jerarquía administrativa<sup>18</sup>.

En el ámbito mundial se conocen dos modelos de descentralización; el de Escogencia Fiscal Local o Public Choice y el modelo Principal-Agente.

En el primero, los gobiernos locales obtienen la mayor parte de sus ingresos a través de sus contribuyentes y estos últimos se pronuncian por medio de plebiscitos sobre los impuestos a cobrar por los servicios prestados.

---

<sup>18</sup> El impacto de la descentralización en los Municipios del Departamento de Antioquia. Tomo I. Marco Teórico y normativo. ESAP medellín. P 15, 1999

El modelo de principal-agente describe las relaciones entre el gobierno local y el central y las que existen entre el principal y el agente; teniendo en cuenta que el gobierno central determina las prioridades del sector público y que el gobierno local responde ante el gobierno central.<sup>19</sup>

El modelo descentralizado entrega mayor autonomía a los gobiernos del nivel subnacional, ocasionando que dichos modelos tengan mayor poder de decisión sobre los ingresos y el gasto público; hay por lo tanto cierta autonomía tributaria y discrecionalidad en el gasto.<sup>20</sup> Los países que tienen este régimen son: México, Venezuela, Argentina y Brasil.

## 7.1 LA DESCENTRALIZACIÓN EN LATINOAMÉRICA

Para este análisis se toma como referencia la estructura organizacional de las instituciones de los Estados.

Uno de los modelos está representado y aplicado en países como: Chile, Colombia, Guatemala y Honduras, los cuales se caracterizan por tener regímenes unitarios y hacer la asignación de responsabilidades en la generación de ingresos y en la distribución del *gasto público* desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales intermedios como los departamentos y municipios.

---

<sup>19</sup> Ibid, p 16

<sup>20</sup> Ibid, p 17

El otro modelo se basa en la descentralización y los gobiernos subnacionales cuentan con autonomía política y fiscal para el manejo de sus recursos.

## **7.2 LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL CONTEXTO NACIONAL**

En el caso de Colombiano no podemos definir si la descentralización es Principal-Agente o descetralizado y más podría decirse que se trata de un híbrido entre los dos. [...] Este modelo híbrido hace difícil la detección precisa de responsabilidades y la coordinación de las fuentes de financiamiento de los distintos sectores<sup>21</sup>.

**Los antecedentes, para el caso de Colombia de la descentralización, siguiendo el texto de la ESAP[...] se remontan al año 1.850, cuando el Congreso Nacional aprobó la descentralización fiscal, según la cual la nación cedió a las provincias los tributos del diezmo, los quintos, los peajes provinciales y el impuesto al aguardiente. En la misma forma el nivel central transfirió a las provincias las competencias relacionadas con el mantenimiento del culto religioso, los caminos, la educación, la rama judicial y la burocracia que corresponden a las provincias. Este régimen federalista se mantuvo hasta la guerra civil de 1.885 que culminó con la derrota del ejército liberal y el retorno al modelo centralista plasmado en la Constitución Nacional de 1.886 a pesar de que la Constitución preconizaba "centralización política y descentralización administrativa". El centralismo sé fortaleció hasta 1.968, cuando se dan los primeros pasos en el**

---

<sup>21</sup> Ibid, op cit. P 19

**proceso de descentralización en los siguientes aspectos:**

- **Posibilidad de las asociaciones de municipios.**
- **La creación de áreas metropolitanas.**
- **La viabilización de las Juntas Administradoras Locales(JAL).**
- **Se establece el concepto del situado fiscal, es decir, aquellos recursos que cede la nación a los municipios, departamentos y distritos para la financiación de la salud y educación.**

**Para el año 1.983 se promulga la Ley 14 de 1.983 que fortalece los fiscos municipales y departamentales.**

**En 1.986 avanzó el proceso mediante la transferencia del IVA a los municipios y departamentos con la Ley 11 y 12 de 1.986 y los Decretos reglamentarios.**

**Mediante Acto Legislativo número 01 de 1.986 se aprobó la elección Popular de Alcalde y Gobernadores y se fortaleció el proceso con la Constitución Política de 1.991.**

**La descentralización como proceso se fundamenta en tres puntos:**

- **Apoyo a la apertura democrática con la introducción del voto programático y la consulta popular.**

- Impulso a la descentralización fiscal, redistribuyendo paulatinamente los recursos recaudados nacionalmente y fortaleciendo aquellos que son propios de los entes territoriales.

- Impulso al ajuste institucional mediante un proceso gradual de transferencia de funciones y apoyo a los procesos de cambio institucional.

Según la establece la ESAP, la descentralización tiene tres intenciones a saber:

Democratización y participación y gobernabilidad como consecuencia de la descentralización política y el papel participativo que tiene el ciudadano en el funcionamiento del Estado.

Fortalecimiento fiscal, de la capacidad de inversión y de asignación eficiente del gasto como consecuencia de la descentralización fiscal para que los gobiernos subnacionales cumplan eficientemente con sus obligaciones el gobierno nacional les hace transferencias con contraprestación o sin ella, el situado fiscal y la P.I.C.N (Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación), así:

**Tabla 1:** Asignación del ICN por sector social.

SECTORES	PORCENTAJE
Educación	30%
Salud	25%
Agua Potable y Saneamiento Básico	20%
Educación física, recreación y deporte	3%
Cultura	2%
Libre inversión	20%

Es importante tener en cuenta que la categoría del municipio es determinante después de 1.995, pues la Corte constitucional mediante una sentencia determinó que el porcentaje de libre inversión de los ICN debía disminuir a partir de 1.995, lo cual aconteció y afectó al Municipio de Carepa; en el cuadro siguiente se observa la disminución por año, teniendo en cuenta que Carepa ha estado de la categoría 4<sup>a</sup> hacia abajo.

**Tabla 2:** Disminución de las transferencias corrientes de la Nación a partir de 1.993.

CATEGORIA	1.995	1.996	1.997	1.998	1.999	2.000
ESPECIAL Y UNO	0%	0%	0%	0%	0%	0%
2 Y 3	25%	20%	15%	10%	5%	0%
4,5 y 6	30%	27%	24%	21%	18%	15%

Desarrollo institucional, provisión de bienes y servicios públicos y mejora de la calidad de vida como consecuencia de la descentralización administrativa.<sup>22</sup>

### **7.3 LA DESCENTRALIZACIÓN Y SU EFECTO EN LAS FINANZAS PÚBLICAS DE CAREPA.**

Antes del período de estudio (1.988-1.998) el gobierno expidió las normas que dieron inicio a la descentralización fiscal, administrativa y política como lo fueron el Acto Legislativo 01 de 1.986, la Ley 12 de 1.986 y sus decretos reglamentarios, que se sumó a la 14 de 1.983(recursos fiscales), Decreto 1333 de 1.986(Código de Régimen Municipal) y 78 de 1.986 y los Decretos 78 1.986 y 77 de 1.987(Estatuto de descentralización).

Estas reformas sentaron las bases para que el municipio surgiera como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado colombiano, tal como quedó plasmado en el artículo 311 de la Constitución Política de 1.991.

Sin perder de vista la opinión visionaria de Oscar Peña Alzate, cuando afirmó en 1.988 que el Decreto 77 de 1.987... » en lugar de darle orden al fisco municipal, lo enreda y lo compromete en gastos de una magnitud tal, que es imposible siquiera aprehenderlos en cálculos, pues sus cifras son infinitas»... dijo además que... »En

---

<sup>22</sup> Ibid, op citp 23

verdad nada se descentraliza, simplemente se le acumulan al municipio cargas fiscales que antes le tocaban a la nación», y esto persiste si analizamos la gran cantidad de compromisos que le signaron según la Ley 60 de 1.993 y el desarrollo legislativo de la carta magna de 1.991.

La Contraloría General de la república en su informe al congreso del período 1.990-1.994 y muchos expertos en finanzas públicas, han coincidido en la apreciación de que la nueva Constitución Política le entregó obligaciones al Estado, las cuales no podía cubrir, pues la capacidad financiera y económica del mismo, en general no podía cubrirlas.

Caso típico es el de la reforma a la seguridad social, según la Ley 100 de 1.993, la cual exigió al Estado tomar medidas para cubrir el pasivo pensional que se vino acrecentando desde hace más de 40 años y que hoy es calculado en casi 70 billones de pesos. Esta norma como la Ley 115 de 1.994 (General de Educación); 10 de 1.990(descentralización de la salud); 3 de 1.991(Vivienda de Interés Social) y otras tantas, han venido exigiendo el aporte en dinero generado por recursos propios por parte del estado y, por consiguiente de los municipios, lo cual no podía dejar de afectar al municipio en estudio, pues a pesar de tener sólo 10 años de haber sido erigido como municipio, en 1.994 ya tenía un pasivo acumulado por la costumbre o falta de previsión al no cubrir los pasivos en el momento oportuno. A finales de 1.998 no se conocía con certeza el monto de la deuda por este concepto.

De esta forma el Municipio de Carepa ha venido acomodándose a la normatividad e incrementando tímidamente sus ingresos propios y su nivel de participación en los ingresos nacionales, iniciando su participación en la Cesión del IVA y posteriormente en los Ingresos Corrientes de la Nación como se observa en la tabla 3:

**Tabla 3:** evolución de los valores asignados para inversión del Municipio de Carepa. (N.D.: significa que no se encontraron datos).

<b>CONCEPTO</b>	<b>AÑO</b>	<b>VALOR</b>
<b>IVA</b>	<b>1.987</b>	<b>N.D</b>
<b>IVA</b>	<b>1.988</b>	<b>36.000.000.00</b>
<b>IVA</b>	<b>1.989</b>	<b>N.D</b>
<b>IVA</b>	<b>1.990</b>	<b>N.D.</b>
<b>IVA</b>	<b>1.991</b>	<b>N.D.</b>
<b>IVA</b>	<b>1.992</b>	<b>N.D.</b>
<b>IVA</b>	<b>1.993</b>	<b>286.000.000.00</b>
<b>I.C.N.</b>	<b>1.994</b>	<b>436.902.000.00</b>
<b>I.CN.</b>	<b>1.995</b>	<b>728.170.000.00</b>
<b>I.C.N.</b>	<b>1.996</b>	<b>N.D.</b>
<b>I.CN.</b>	<b>1.997</b>	<b>1.050.250.000.00</b>
<b>I.C.N.</b>	<b>1.998</b>	<b>1.391.130.000.00</b>

Para el año 1988, el municipio inició con \$36.000.000<sup>23</sup> de recursos de inversión; ya para el año 1.993 tenía \$286.000.000 en los ingresos Corrientes de la Nación<sup>24</sup>; en 1.994 tenía \$ 436.902.000<sup>25</sup>; en 1.995 \$ 728.170.000; en 1.997 \$1.050.250.000; en 1.998 \$1.391.130.000 y en 1.999 \$2.327.100.000.<sup>26</sup>

Carepa ha sido afectado, como todos los otros municipios, por la falta de planeación y la falta de control de las autoridades competentes en la ejecución del gasto y las externalidades de orden público.

Aunque en 1.989 se expidió la Ley 9 de 1.989(reforma urbana) la 38 de 1.989 (presupuesto público) que sentaron las bases para tratar de generar la cultura de la planeación financiera y el desarrollo económico y social del territorio, sólo se vino a aprobar el primer plan de desarrollo en 1.992, con una vigencia de cinco años. Lamentablemente no se aplicaron las medidas administrativas conducentes a fortalecer las áreas financieras y de planeación, capaces de hacerle seguimiento y control a la inversión pública.

Los planes de inversión se aprobaron, pero no guardaban concordancia con el plan de desarrollo. Muchas son las razones que explican estas situaciones: falta de mecanismos eficaces de control interno; mano de obra poco calificada y capacitada

---

<sup>23</sup> Acuerdo 37 de 1.988

<sup>24</sup> Acuerdo 24 de 1.993

<sup>25</sup> Acuerdo 24 1.994

<sup>26</sup> Entre 1.989 y 1.991 no se expidió Acuerdo municipal de Inversiones

para trabajar en la administración pública; debilidad del control fiscal y el orden público, pues Carepa se encuentra en una región que fue afectada altamente por la violencia como lo es Urabá.

Pero el congreso con la expedición de la Ley 152 de 1.994 acentuó la necesidad de que la administración municipal fortaleciera la planeación y exigió la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, el cual no se realizó en el período 1.995-1.997, con las consecuencias que ello implica, por razones de orden público y se vino a concretar sólo en el período 1.998-2.000, cuando la zona goza de estabilidad económica, social, política y de orden público.

Aún así es débil el sistema de planeación financiera, pues no se hace seguimiento a la ejecución de la inversión y persiste en la actualidad en la clase política y en la cultura organizacional del municipio la tendencia de comprometer recursos sin tener en cuenta los planes de desarrollo e inversiones. **(Ver anexo A, B y C).**

#### **7.4 LA DESCENTRALIZACIÓN Y SU IMPACTO EN EL MUNICIPIO DE CAREPA**

Para el caso del Municipio de Carepa observando el comportamiento del gasto desde 1.988 hasta 1.998 se establece un punto de partida para conocer la eficiencia en su asignación y un ejercicio valioso para la clase dirigente local que le permitirá proyectar y avizorar el futuro manejo de los gastos. Igualmente, este análisis sirve para que la comunidad evalúe la calidad de sus administradores y la forma como han manejado sus recursos.

Sin lugar a dudas para la ejecución del gasto público el Estado requiere de una estructura adecuada y para ello, en el caso de Carepa, se debe partir de la estructura adoptada en 1.992<sup>27</sup> y que sufrió varias modificaciones para el año 1.994, por ello en dicho año se tenían la Alcaldía y una secretaría(General y de Gobierno), tres direcciones( planeación, servicios públicos, obras públicas, Umata y Tesorería), lo cual da una visión de la capacidad operativa y administrativa y de la asunción de las competencias. Posteriormente se crearon la Secretaría de Desarrollo Comunitario, Dirección de Servicios Públicos, Centro de Vida, Secretaría de Hacienda, Salud se creó la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo "Aguas del Abibe E.S.P." y la Dirección de Transportes y Tránsito Municipal y se transformó la Umata en Secretaría de Agricultura y Medio Ambiente (ver anexos A, B y C).

## **7.5 ENTIDADES DESCENTRALIZADAS**

La rama ejecutiva para el municipio colombiano se encuentra conformada por la Alcaldía Municipal y sus secretarías y los departamentos administrativos; el honorable Concejo Municipal y la Personería<sup>28</sup>.

La evolución difusa de esta estructura administrativa y organizacional no permite una clara y rápida visualización de la evolución del gasto de funcionamiento, por las diversas modificaciones que se le han realizado.

---

<sup>27</sup> Plan de Desarrollo Municipal de Carepa. Anexo N<sup>o</sup> 1. En: documento N<sup>o</sup> 3 de anexos. Medellín 1.992

<sup>28</sup> Ibid, Gémez Ricardo. Op cit p175

La administración actual reestructuró el organismo para definir en forma clara la visión, misión, competencias y áreas de gestión necesarias para darle cumplimiento al plan de desarrollo y programa de gobierno<sup>29</sup>; es por ello que hoy cuenta con seis áreas de gestión (Hacienda, General y de Gobierno, Educación y Cultura, Planeación y Desarrollo Comunitario) y tres direcciones: Servicios Públicos, Centro de Vida y Umata. (Ver anexo B y C).

Es importante tener en cuenta los criterios establecidos por la Ley 60 de 1.993 para la distribución de los I.C.N presentados en la tabla número 4<sup>30</sup>:

**Tabla 4:** criterios establecidos por la Ley 60 de 1.993 para la distribución de los I.C.N.

CRITERIOS	%	INDICADORES
60% Por pobreza	40	Población pobre: población total X NBI
	20	Nivel relativo de pobreza =NBI
40% por otros criterios	22	Población total del municipio
	6	Esfuerzo fiscal = variación anual de la tributación per cápita ponderada por el NBI
	6	Eficiencia administrativa= gastos de funcionamiento/población acceso a servicios públicos.
	6	Progreso en calidad de vida= variación de NBI entre dos períodos intercensales.

<sup>30</sup> POT zona centro de Urabá. Diagnóstico por componentes. Libro I, Consorcio ESAP, U. NAL y U. De Antioquia, Medellín, 1.999

<sup>29</sup> Estudio de reestructuración administrativa realizado por el Municipio de Carepa, julio de 1.999

**Tabla 5.** Clasificación y distribución del gasto público del municipio de carepa durante los años 1.988 y 1.999. (en miles de pesos corrientes).

VALORES EN PESOS CORRIENTES			
CONCEPTO	AÑO	VALOR	PORCENTAJE
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>1988-1998</b>	<b>19,306,314</b>	<b>100</b>
<b>GASTOS DE FUNCIONAMIENTO</b>		<b>7,002,436</b>	
GASTOS DE PERSONAL		3,908,644	56
GASTOS GENERALES		2,639,781	38
TRANSFERENCIAS		454,011	6
INTERESES DEUDA		569,020	3
<b>GASTOS DE INVERSION</b>			
INVERSION EN EDUCACION		2,059,022	19
INV EN SALUD		596,869	6
INV EN AGUA POTABLE Y S. B.		3,810,872	36
INV EN RECREACION Y DEPORTE		708,353	7
INV EN CULTURA		118,649	1
INV EN VIVIENDA		315,912	3
INV EN SUBSIDIOS DE VIVIENDA		-	-
INVERSION EN MATERIA AGRARIA		45,210	0
INV EN SUBSIDIOS SERV PUBLICOS		-	-
INV EN SUBSIDIOS DE SALUD Y S.S.		-	-
INV EN JUSTICIA		-	-
INV EN VIAS		482,080	5
INV EN OTROS SECTORES		2,552,111	24
<b>TOTAL INVERSION</b>		<b>10,689,078</b>	<b>55</b>
RECURSOS DE CREDITO		1,902,747	10
CREDITO INTERNO NETO		355,234	2
AMORTIZACION		1,646,779	9
EXISTENCIA EN CAJA		925,512	5
VARIACION DE DEPOSITOS		- 119,253	- 5
<b>OTROS</b>		<b>1,045,780</b>	<b>5</b>

## 8 PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO

Los diferentes gobiernos han ejecutado unos gastos totales de \$19.306.314.000.00 en los últimos 11 años y de ellos corresponden a funcionamiento el 36%, a inversión el 55%, a pagar los intereses de la deuda el 3% y el resto para contratar recursos del crédito. Puede observarse como la inversión pública del municipio ha venido en aumento en términos porcentuales, pasando del 32% en 1988 al 62% en 1998; ello debido a los cambios en la normatividad que obliga a los municipios a disminuir los gastos de funcionamiento. (Ver anexos D, E, G, H y Tabla 5).

Luego de establecerse la clasificación general del gasto público del Municipio de Carepa, se pueden construir los siguientes indicadores, teniendo en cuenta que se trata de valores en pesos corrientes:

- Los gastos de inversión en educación ascienden a \$2.059.000.000.00 y representan el 19% del total de los gastos ejecutados durante los últimos 11 años; lo que se acerca muy a la realidad pues es el sector que mayor asignación de recursos tiene por ley.

- Los gastos de inversión ascienden a \$10.689.078.00 y representan el 55% de los gastos totales.
- Los gastos ejecutados en Agua Potable y Saneamiento Básico son el 36% de los gastos de inversión; lo cual tiene mucho de verdad, pues el municipio ha ejecutado el proyecto de acueducto por gravedad que le ha costado más de 3.500 millones en pesos corrientes.
- La inversión en sectores como: recreación y deporte el 7%; vivienda 3%; cultura 1%; vías representan el 5% de los ingresos corrientes de la nación.
- La deuda pública no tiene un peso muy significativo en el gasto público pues, poco se ha recurrido a este mecanismo de financiación de la inversión. La consecución de recursos del crédito, ha pasando del 6% del gasto en 1.988 al 11% en 1.993 y 1.998.
- Llama la atención que ante una población tan concentrada en los niveles 1 y 2 del SISBEN y estratos socioeconómicos 1, 2 y 3 no operen los subsidios de salud, servicios públicos y vivienda que establece la Ley 60 de 1993 y que en gran medida contribuirían al mejoramiento de la calidad de vida de la población.
- La inversión del municipio en materia agraria es muy poca pues asciende a \$ 45.210.000.00 y no representa ni siquiera el 1% del total.

## 9 CONCLUSIONES

Al finalizar este ensayo se concluye lo siguiente:

La constante variación de la normatividad presupuestal y financiera no permite lograr un grado de precisión en la definición de las cifras, pues los conceptos que se aplicaron para algunos rubros dependen de la interpretación que en su momento le da el funcionario.

El grado de precisión de las cifras varía porque el nivel de preparación y capacitación de los funcionarios que elaboraron los informes no es el adecuado y a falta de una revisión de las cifras se van con errores los informes para las diferentes instituciones.

En el municipio falta mucha capacitación sobre la razón de ser de las finanzas públicas es muy alta y esto es preocupante pues se trata de la empresa mas grande del municipio y si no se tiene un personal capacitado se pueden presentar errores que serían lesivos para la administración municipal.

Para lograr realizar un informe en forma eficiente y para que sea oportuno es preciso fortalecer las normas internas de archivo.

La administración no cuenta con un sistema de control y registro de los aportes de la comunidad y la empresa privada que se desarrollan en conjunto, pues se han realizado inversiones de este tipo y es muy dispendioso buscar el dato respectivo.

El municipio no ha establecido los subsidios de Vivienda, servicios públicos y salud y seguridad social de que trata la Ley 60 de 1993.

Al igual que en muchos municipios del país se presenta en la estructura del gasto público un aumento de la participación de la inversión con respecto a los gastos de funcionamiento.

Hay sectores de inversión a los que debe ponerse más atención por parte de la administración como vías, deporte y recreación, cultura, seguridad, justicia y en materia agraria.

No es tan sencillo realizar un análisis de la estructura del gasto público de una entidad pública, es preciso analizar factores que lo determinan o afectan como la cultura organizacional, el nivel de preparación para gobernar por parte de la clase dirigente y el orden público.

Aunque las normas presupuestales y financieras establecen una serie de rigideces y restricciones para el manejo de las finanzas públicas, también es cierto que algunos mecanismos le permiten al ejecutivo realizar operaciones, traslados y adiciones para darle cabal cumplimiento a su plan de gobierno.

La elaboración de los informes administrativos que deben entregar las entidades a los organismos de control y evaluación de la ejecución del presupuesto son en algunas ocasiones difusas y su veracidad depende del grado de responsabilidad y tiempo que le coloque quien los elabora.

Esto hace que cobre cada día más vigencia la necesidad de que las entidades unifiquen el sistema de recolección de información.

## 10 RECOMENDACIONES

La clase dirigente del municipio debe concientizarse de la importancia de unificar criterios en torno a las finanzas públicas en asuntos como: el fortalecimiento de los ingresos, el gasto público, el endeudamiento público, los ingresos corrientes de la nación, el presupuesto público, el plan de inversiones y su concordancia con el plan financiero, el control ciudadano sobre el presupuesto, etc.

Por su parte de la administración municipal debe organizar un plan permanente de capacitación y actualización de los funcionarios sobre las finanzas públicas.

La secretaría de Hacienda Municipal debe realizar una campaña masiva de concientización y sensibilización sobre los gastos públicos y la importancia de ejecutarlos en forma eficiente orientada a toda la comunidad, clase dirigente y funcionarios de la administración.

Es preciso que la Secretaría de Hacienda adopte un sistema de control sobre la documentación que remite a los diferentes organismos de tal manera que cuando necesite un informe no tenga que volverlo a elaborar sino que conserve una copia en el despacho.

La actuación de los servidores públicos es pública y como tal debe de facilitarse la que requiera cualquier ciudadano o funcionario de la administración máxime si se trata de la inversión pública.

La administración carece de un mecanismo eficaz de información a la comunidad sobre la gestión financiera como carteleras actualizadas permanentemente, elaboración de informes, entrega de boletines de bancos, ejecución del presupuesto y balances contables en el debido tiempo a quien los solicite y en la debida forma.

A buena hora la administración está implementando un sistema integrado de información financiera.

## BIBLIOGRAFÍA

ANGEL FARACO, Gabriel Jaime. Hacienda Pública (El Presupuesto Nacional). Ed. UPB. Medellín, 1.999, p 23.

GÓMEZ RICARDO, Jorge. El presupuesto Público Colombiano instrumento para la orientación de la política económica financiera. Universidad Externado de Colombia. Ed. D´vinni, Santafé de Bogotá D.C. 1.999, p 143.

MUSGRAVE, Richard. Sistemas Fiscales. Madrid, Ed. Aguilar. 1.973, p 67.

RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda Pública. 4° Edición. Universidad Externado de Colombia. Ed. D´vinni. Santafé de Bogotá D.C. 1.999, p 39.

PEÑA ALZATE, Oscar. El Departamento y el Municipio. Librería Señal Editora. Medellín 1.988.

ESAP. Constitución Política de 1.991. 2° Edición. Santafé de Bogotá. Editora Guadalupe, 1.992.

Municipio de Carepa. Plan de Desarrollo. Documento número 3. Medellín 1.992.

\_\_\_\_\_ Reestructuración de la Administración Central Julio de 1.998.

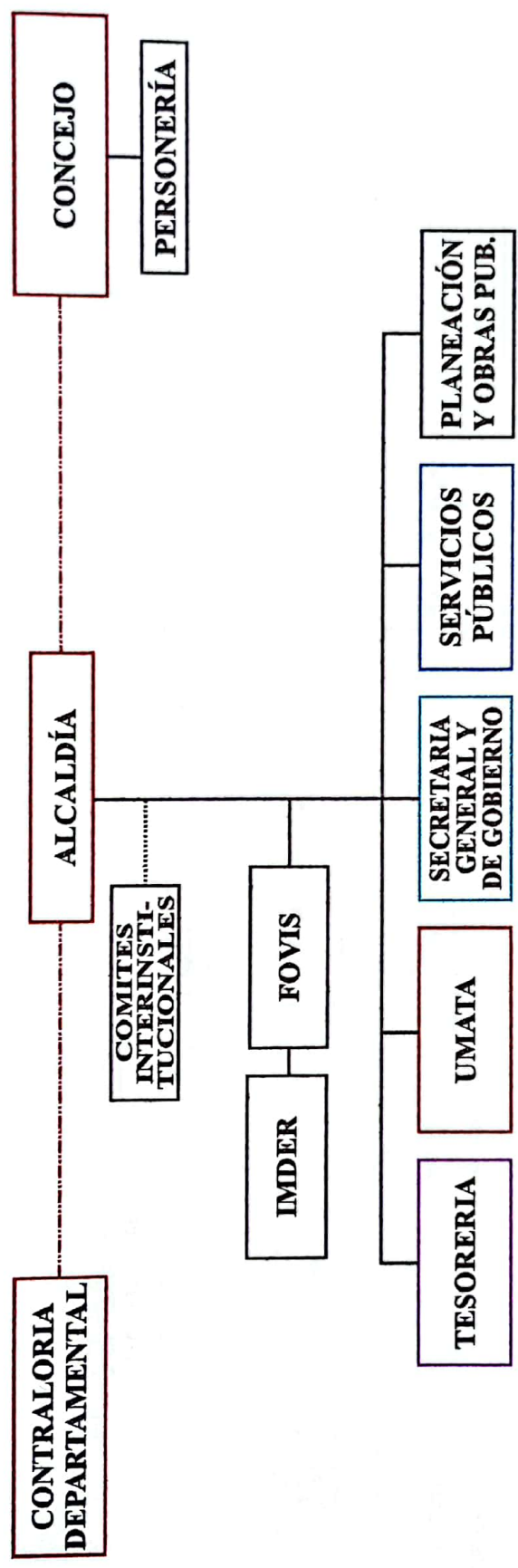
\_\_\_\_\_ Papeles de trabajo Unidad de Control Interno, 1.999.

\_\_\_\_\_ Análisis Administrativo y Fiscal de los Municipio de la Zona Centro de Urabá para el Plan de Ordenamiento Territorial. Consorcio U.de A., U. Nacional y ESAP, 1.999.

Departamento Nacional de Planeación. Metodología para el Análisis Integral de las Finanzas Territoriales. Santafé de Bogotá. Unidad de Desarrollo Territorial, 1.994.

## ANEXOS

**ANEXO A: ORGANIGRAMA DE LA ADMINISTRACION DEL MUNICIPIO  
DE CAREPA PARA EL AÑO 1.992**

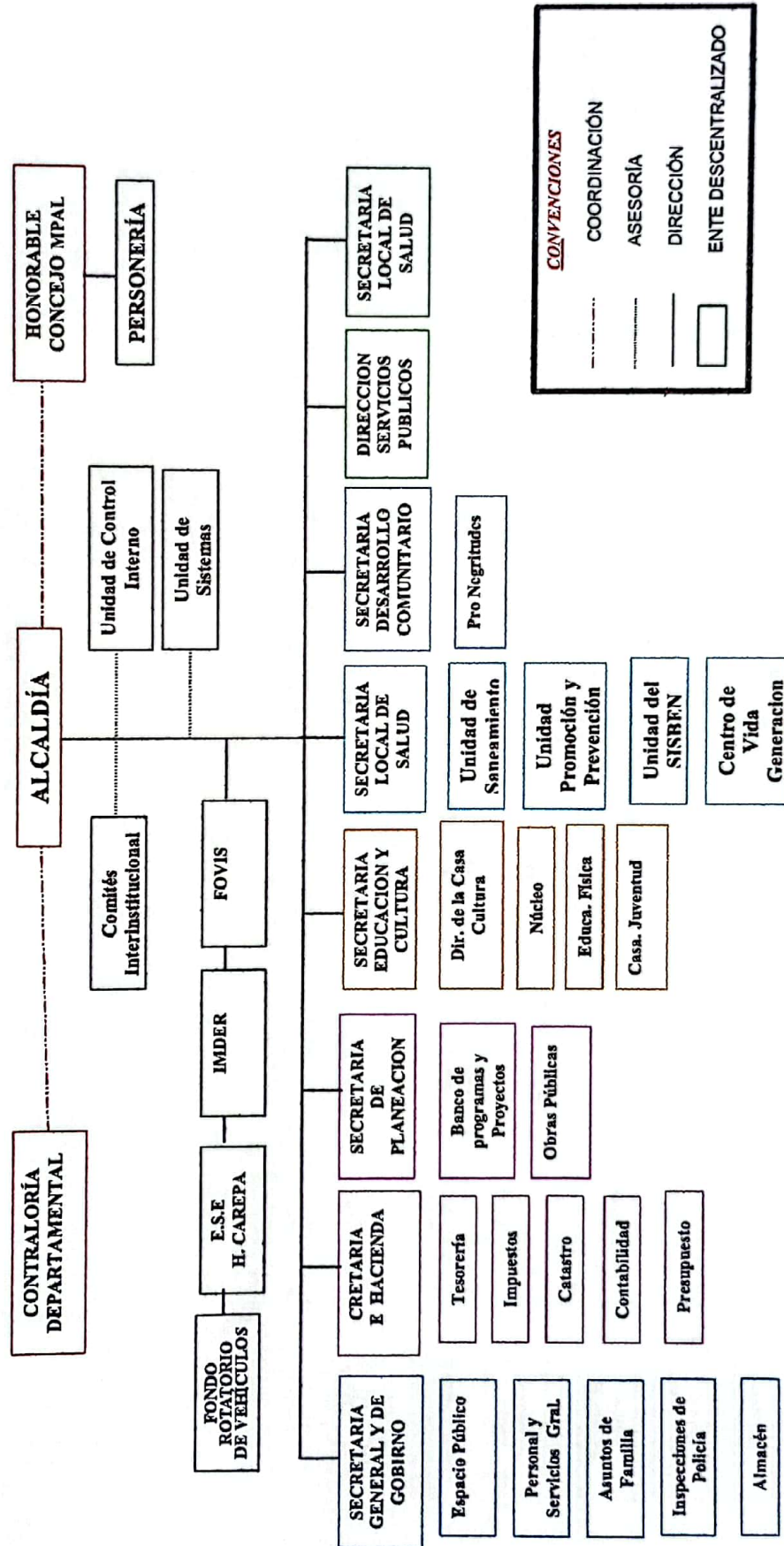


**CONVENCIONES**

- — — — — COORDINACIÓN
- ..... ASESORÍA
- DIRECCIÓN
- ENTE DESCENTRALIZADO

# ANEXO B: ORGANIGRAMA DE LA ADMINISTRACION DEL MUNICIPIO

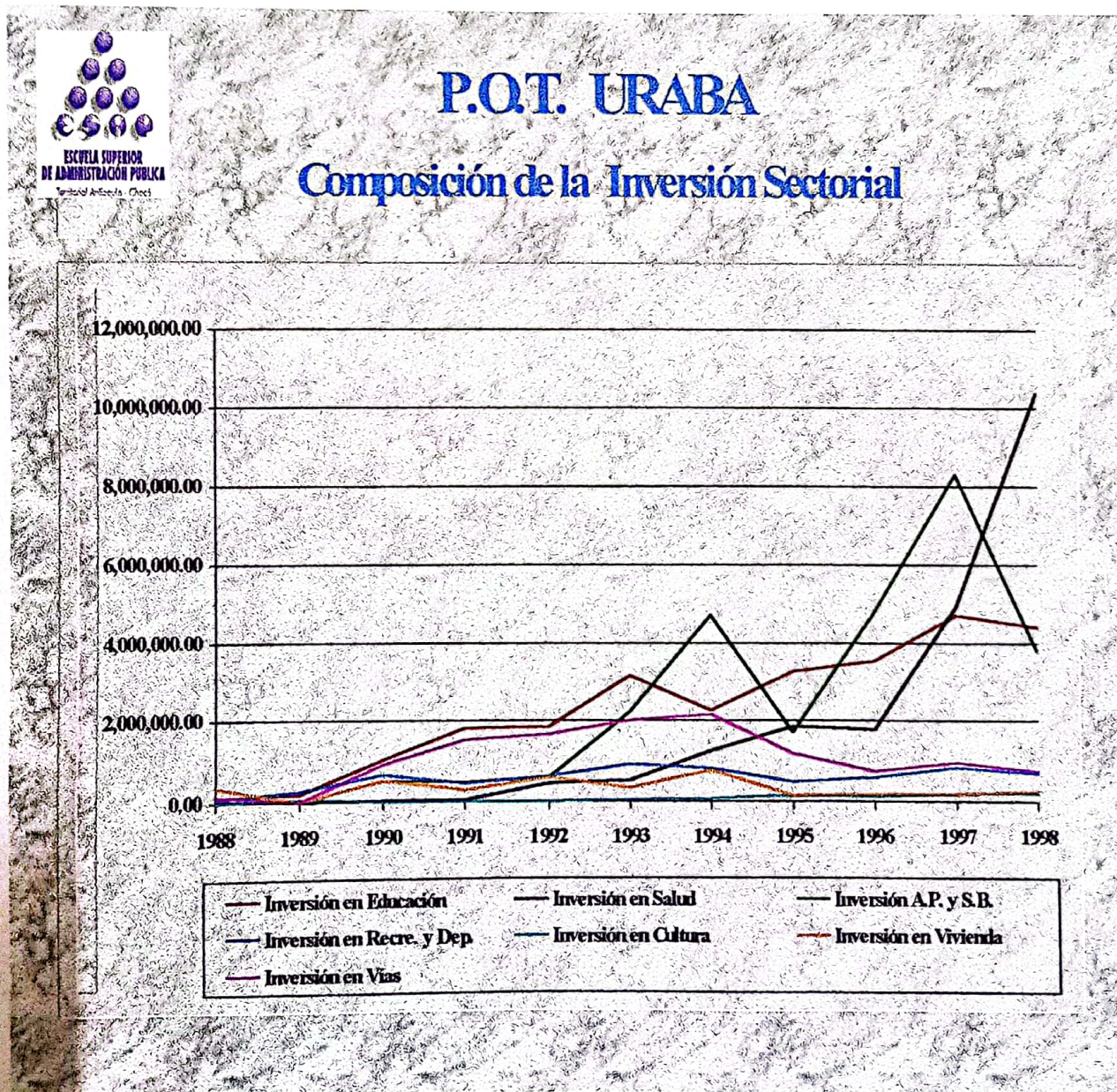
DE CAREPA PARA EL AÑO 1.999





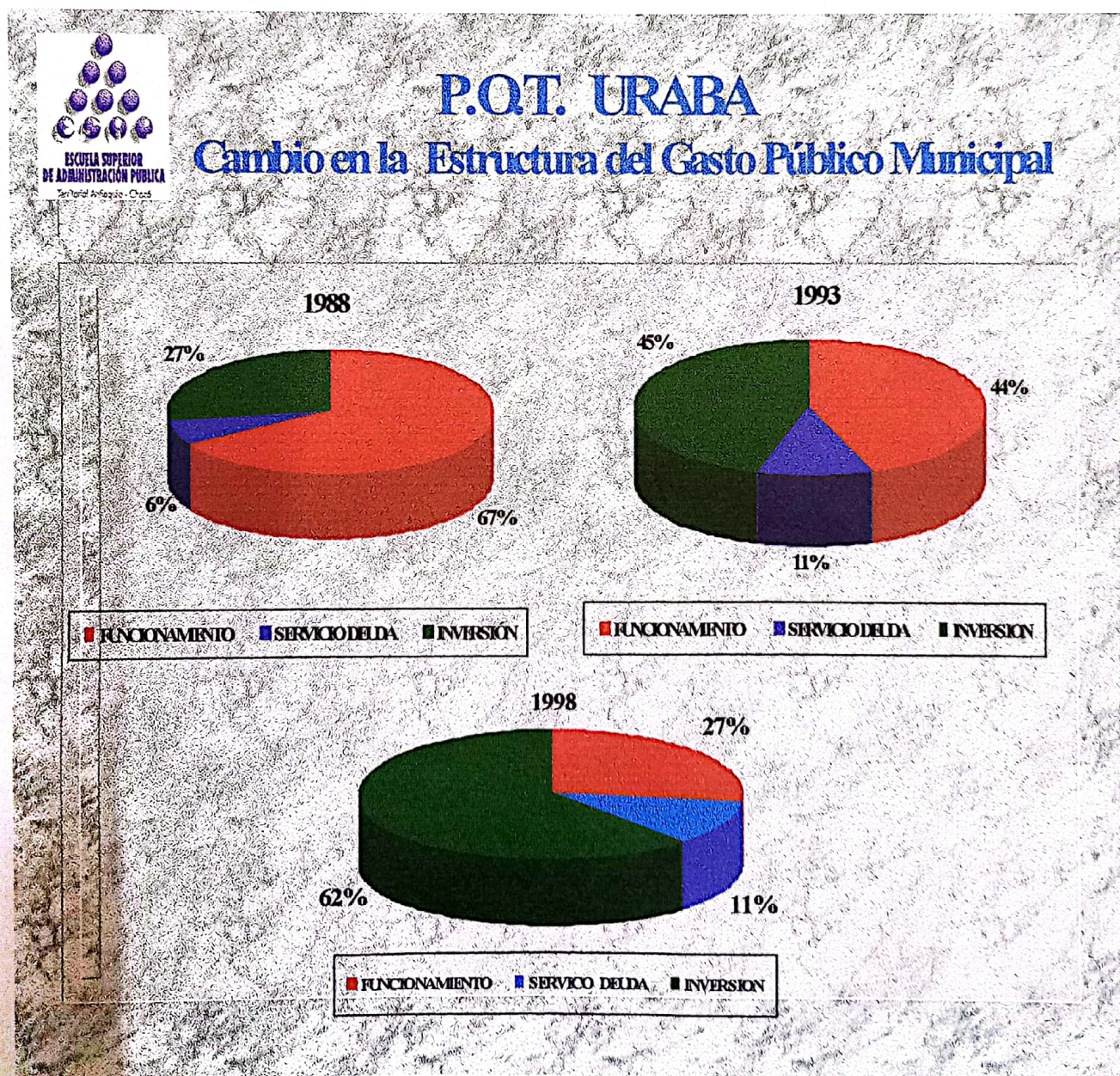
## ANEXO D. COMPOSICION DE LA INVERSION SECTORIAL

FUENTE: ESAP, DIAGNOSTICO FINANCIERO P.O.T. URABA, MEDELLIN, 1.999



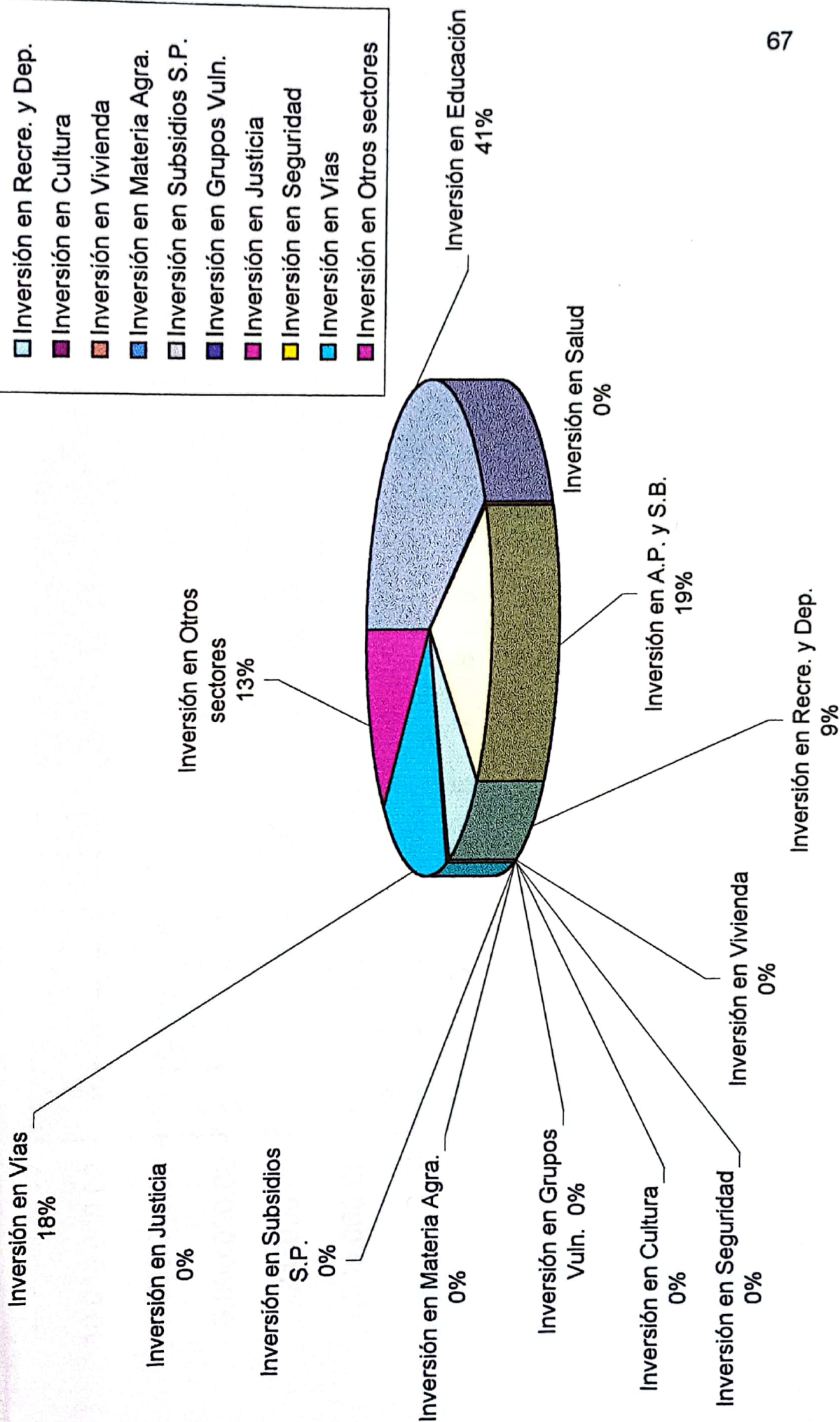
## ANEXO E: CAMBIO EN LA ESTRUCTURA DEL GASTO PUBLICO MUNICIPAL

FUENTE: DIAGNOSTICO FINANCIERO, ESAP, P.O.T. URABA MEDELLIN, 1.999

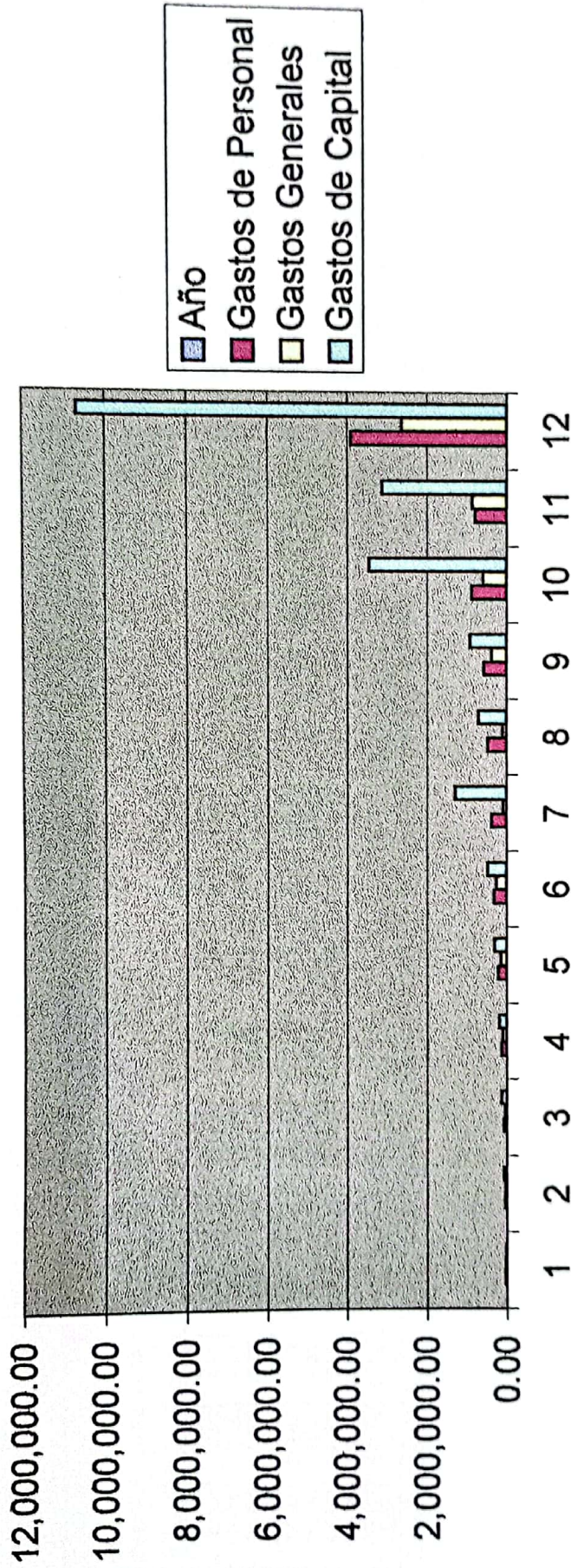


# ANEXO F. COMPORTAMIENTO DE LA INVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE CAREPA 1988 - 1998

- Inversión en Educación
- Inversión en Salud
- Inversión en A.P. y S.B.
- Inversión en Recre. y Dep.
- Inversión en Cultura
- Inversión en Vivienda
- Inversión en Materia Agra.
- Inversión en Subsidios S.P.
- Inversión en Grupos Vuln.
- Inversión en Justicia
- Inversión en Seguridad
- Inversión en Vías
- Inversión en Otros sectores



ANEXO G. GASTO PUBLICO DEL MUNICIPIO DE CAREPA  
DE 1988 A 1998



**ANEXO H. CUADRO DE RESUMEN DE LA INVERSIÓN Y DEL GASTO PÚBLICO  
DEL MUNICIPIO DE CAREPA DURANTE EL PERÍODON 1988 - 1998**

Año	Gastos de Personal	Gastos Generales	Transferencias	Intereses	Participación ICN Forzosa	Gastos de Capital	Inversión en Educación	Inversión en Salud	Inversión en A.P. y S.B.	Inversión en Recre. y Dep.	Inversión en Cultura	Inversión en Vivienda	Inversión en Materia Agra.	Inversión en Subsidios S.P.	Inversión en Grupos Vuln.	Inversión en Justicia	Inversión en Seguridad	Inversión en Vías	Inversión en Otros sectores	Financiamiento	Recursos del Crédito	Amortización
1988	32,100	27,200	2,400	0	20,119	16,888	6,973	66	3,193	1,460	0	0	0	0	0	0	73	2,961	2,162	-50,058	5,000	0
1989	41,900	33,000	4,600	4,300	19,172	66,650	8,119	80	2,480	10,001	11,773	1,700	0	0	0	0	900	3,604	27,993	-26,963	31,700	1,500
1990	75,400	47,200	4,200	9,600	47,514	124,300	45,000	1,000	27,500	10,000	1,300	5,500	0	0	0	0	0	19,800	9,200	18,341	4,700	4,600
1991	131,400	105,300	12,300	11,600	113,954	188,700	66,200	1,000	45,200	22,400	1,800	2,700	1,700	0	0	0	0	17,000	5,700	106,655	22,900	8,400
1992	218,400	146,300	8,800	10,100	180,623	307,876	133,100	0	84,200	37,576	2,200	5,000	0	0	0	0	0	22,600	20,500	236,860	100,000	17,300
1993	319,900	262,600	13,000	22,800	248,476	468,583	151,000	12,623	71,600	92,460	0	7,800	4,100	0	0	0	0	91,200	29,800	234,406	155,004	96,800
1994	371,441	89,808	98,299	99,196	289,315	1,296,086	104,278	58,164	590,895	46,314	500	114,700	21,986	0	0	0	0	45,426	287,662	124,578	242,023	192,217
1995	476,501	101,530	18,259	45,700	276,631	702,109	210,335	40,765	167,545	17,557	7,341	25,430	0	0	0	0	0	137,086	96,050	22,803	0	152,435
1996	579,735	377,342	95,541	6,132	575,510	918,496	205,444	128,975	277,297	91,912	2,558	28,164	15,136	0	0	0	0	17,597	127,842	-171,947	0	308,566
1997	872,951	588,928	185,098	0	1,031,039	3,456,626	541,600	179,356	1,643,171	378,673	3,483	49,087	0	0	0	0	0	17,595	610,981	788,076	966,427	390,702
1998	788,916	860,573	10,514	359,592	1,723,670	3,125,063	586,973	174,860	897,791	0	87,694	75,831	2,288	0	0	0	0	108,211	1,334,221	419,781	374,993	474,259
<b>TOTAL</b>	<b>3,908,644</b>	<b>2,639,781</b>	<b>454,011</b>	<b>569,020</b>	<b>4,526,023</b>	<b>10,671,377</b>	<b>2,059,022</b>	<b>596,889</b>	<b>3,810,872</b>	<b>708,353</b>	<b>118,649</b>	<b>315,912</b>	<b>45,210</b>	<b>0</b>	<b>124,112</b>	<b>0</b>	<b>973</b>	<b>482,080</b>	<b>2,552,111</b>	<b>1,701,542</b>	<b>1,902,747</b>	<b>1,646,779</b>

FUENTE: POT ZONA CENTRO DE URABA 1.999 Y SECRETARIA DE  
HACIENDA MUNICIPAL 1.998