

DIMENSIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA

1. INTRODUCCIÓN

1.1 OBJETIVOS

2. MARCO HISTÓRICO GEOGRÁFICO REFERENCIAL

2.1 Reseña histórica del municipio

2.2 División política territorial municipal: sector rural y sector urbano

DIAGNÓSTICO DE LAS FINANZAS MUNICIPALES

3. INGRESOS

3.1 ANÁLISIS ESTRUCTURAL Y DE TENDENCIA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES

3.2 ANÁLISIS FINANCIERO DE RESULTADO DE LA SITUACIÓN FISCAL DEL MUNICIPIO

3.3 ANÁLISIS ESTRUCTURAL DE LOS INGRESOS CORRIENTES

3.4 ANÁLISIS ESTRUCTURAL DE LOS INGRESOS TOTALES

3.5 ANÁLISIS ESTRUCTURAL DE LOS INGRESOS POR TRANSFERENCIAS

3.6 ANÁLISIS A LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA MUNICIPAL. ANÁLISIS VERTICAL. SINCRÓNICO

3.7 ANÁLISIS A LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA MUNICIPAL. ANÁLISIS VERTICAL. DIACRÓNICO

4 GASTOS

4.1 GASTOS DE CAPITAL

4.2 GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

4.3 ESTRUCTURA DEL GASTO MUNICIPAL



ALCALDÍA MUNICIPAL
PAIPA



5. ANÁLISIS ESTRUCTURAL DEL ESTADO DE DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE

6. ANÁLISIS ESTRUCTURAL DEL ESTADO DE DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL

6.1 CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN FISCAL

7. ANÁLISIS ECONÓMICO DE LOS INDICADORES DE GESTIÓN MUNICIPAL

7.1 CARGA TRIBUTARIO PRO HABITANTE (CTH)

7.2 INVERSIÓN POR HABITANTE (IH) Y RELACIÓN (CTH/IH) CON RECURSOS PROPIOS. PESOS.

7.3 INVERSIÓN POR HABITANTE (IH) Y RELACIÓN (CTH / IH) CON RECURSOS PROPIOS MÁS TRANSFERENCIAS

- ANÁLISIS DE LOS INDICADORES DE GESTIÓN MUNICIPAL EN PESOS CONSTANTES

7.5 CARGA TRIBUTARIA POR HABITANTE EN PESOS CONSTANTES

8. PAIPA EN EL ESCALAFÓN DE DESEMPEÑO FISCAL 2002-2010

9. PAIPA EN EL ESCALAFÓN DE DESEMPEÑO INTEGRAL 2008-2009

10. ANÁLISIS DE INFORMACIÓN PRIMARIA. CONSULTAS CIUDADANAS SOBRE GESTIÓN INSTITUCIONAL Y DESARROLLO COMUNITARIO.

10.1 IDENTIFICACIÓN DE LAS SITUACIONES PROBLEMÁTICAS PRIORIZADAS POR LOS HABITANTES DE CADA SECTOR, VEREDA O ZONA URBANA ASOCIADAS A LAS COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO Y PROPUESTA ESTRATÉGICA

11. RESULTADO DE LA PRIORIZACIÓN DE LOS ENCUENTROS CIUDADANOS VISIÓN CARTOGRÁFICA. MAPA "BALANCE TOTAL"

DIMENSIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA

1. INTRODUCCIÓN

Comprende todos los elementos Institucionales, legales y administrativos a través de los cuales el Estado ejerce acciones de poder que orientan y definen el rumbo de las demás dimensiones haciendo manifiestas las relaciones entre elegidos y electores en las que se materializa el ejercicio de la democracia participativa.

La regulación de las actividades ciudadanas a través de la Gestión Pública encaminadas a cumplir con las competencias ordenadas legalmente a los municipios conforme a un régimen establecido legalmente en el contexto del proceso descentralizador, se convierten en el punto de referencia para enlazar esta dimensión dentro de la planificación integral.

1.1 OBJETIVOS

a. OBJETIVOS GENERALES

El estudio de la dimensión político administrativa desde el punto de vista del Desarrollo Territorial comprende la totalidad de instrumentos legales institucionales y gubernamentales propios de la naturaleza del poder público necesarios para la toma de decisiones políticas y que hace posible el logro de objetivos de las demás dimensiones

Los objetivos más importantes son:

-Identificar los componentes que conforman la dimensión de acuerdo al régimen de competencias del municipio, (para las cuales la comunidad, a través de los



ALCALDÍA MUNICIPAL
PAIPA



encuentros ciudadanos construyeron situaciones problemáticas y desarrollaron la metodología que se describe a continuación) que para este caso son:

- Desarrollo comunitario: Promover la creación y funcionamiento de mecanismos de participación ciudadana (Veedurías, Juntas de Acción Comunal, Juntas Administradores Locales, Consejos de: desarrollo rural, política social, etc.)
- Gestión institucional: a) Garantizar la existencia y calidad de los mecanismos de atención al Ciudadano (peticiones, quejas, recursos y demás) b) Garantizar en el cobro de los impuestos: - la equidad (cobro de acuerdo con la capacidad de pago de las personas y empresas), - la eficiencia: el costo del recaudo (pago de empleados y demás costos) debe ser menor al valor recaudado y c) el ajuste en cada impuesto a las normas establecidas
- Garantizar la inversión eficiente y transparente del presupuesto municipal.

-A partir del diagnóstico ciudadano identificar las situaciones problemáticas más importantes priorizadas por ellos mismos y fijar algunos lineamientos estratégicos necesarios para la fase de formulación del Plan

-Establecer la estructura del régimen de competencias, recursos y niveles de relación de las entidades públicas y municipales con la comunidad.

-Analizar y evaluar las diferentes formas de intervención pública realizadas a través de la inversión pública y su relación con el entorno ciudadano.

b. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Describir de manera somera la conformación territorial del municipio, en su zona rural y urbana.

Realizar un diagnóstico de las finanzas municipales, a partir de la construcción de indicadores en los diferentes procesos presupuestales, y de impacto de la acción gubernamental, respecto del esfuerzo tributario de la comunidad.



ALCALDÍA MUNICIPAL
PAIPA



Fijar pautas de diagnóstico para mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público y poder priorizar los proyectos en las fases de formulación y prospectiva del esquema de ordenamiento territorial.

Incorporar al diagnóstico el resultado de los encuentros ciudadanos en los componentes pertenecientes a esta dimensión, y describir los ejes estratégicos de cada situación problemática priorizada en cada una de las mesas temáticas, sectores, veredas y zona urbana.

Metodología para la construcción de información primaria

-A. A partir de las competencias del municipio propias de la dimensión político administrativa, de las demás funciones que comprende el régimen de competencias territoriales¹, y previa una explicación sobre el tema, los integrantes de la mesa temática (convocados por sectores, veredas y zona urbana), después de una lluvia de ideas sobre los problemas asociados a la competencia, los redactaban y priorizaban individualmente, luego calificaban sobre los atributos de los problemas relacionados con su duración **(D)**, gravedad **(G)**, impacto **(Ip)** y capacidad institucional **(Ci)** para su resolución. Luego se estimaba el promedio².

$$[(D) + (G) + (Ip) + (Ci)] / 4 = \text{Valor T}$$

-B. Mediante un proceso reflexivo grupal se redactaban, por parte de los ciudadanos, los factores agravantes de las situaciones problemáticas y daban una calificación individual en una escala de Lickert (1 a 3), estableciendo un promedio. **Valor R**

¹ Dado que el número de competencias sumaban más de 120, número imposible de abordar en un encuentro ciudadano, y menos de problematizar, se desarrolló un proceso de reducción cualitativa por triangulación de expertos, obteniéndose un número razonable y comprensivo. Se conformaron 14 mesas temáticas que cubrieron: salud, educación, recreación y deporte, cultura, desarrollo rural, empleo y desarrollo económico, bienestar (incluye niñez, infancia y adolescencia), ordenamiento territorial, gestión del riesgo, violencia y desplazamiento, gestión institucional, infraestructura y desarrollo comunitario; estos temas forman parte de las dimensiones socio-cultural, económica, político administrativa, medio ambiente natural, poblacional y medio ambiente construido.

² Metodología (tomada del Documento del DNP denominado "Guías para la gestión pública territorial. Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales El plan de desarrollo 2012-2015", adaptado por el equipo de profesionales del grupo investigador de T&E Profesionales Asociados

-C. Mediante un segundo momento reflexivo grupal se redactaban los factores contrarretantes de las situaciones problemáticas y daban una calificación individual en una escala de Lickert, logrando así un otro promedio. **Valor L**

-D. El puntaje final llamado Balance Final **(BF)** asignado a la situación problemática se alcanza mediante el siguiente cálculo

BF = (T + R) / L, según el valor se ubica como problema leve (0-2), grave (2.1-4) y muy grave (4.1-4)

2. MARCO HISTÓRICO GEOGRÁFICO-REFERENCIAL.

2.1 RESEÑA HISTÓRICA DEL MUNICIPIO:³

"El municipio de Paipa está localizado en el valle de Sogamoso, uno de los valles internos más importantes de la región andina, en la parte centro oriental del País y noroccidental del departamento de Boyacá a 2525 mts sobre el nivel del mar, dista aproximadamente 184 Km de Santafé de Bogotá y 40 Km de Tunja. Su cabecera municipal se encuentra a los 5°47' de latitud norte y 73° 06' de longitud oeste. Presenta una temperatura promedio de 13°C., con una precipitación media anual: 944 mm. Abarca una extensión de 30.592,41 hectáreas aproximadamente.

El área ocupada por el municipio, forma parte de la cuenca alta del río Chicamocha. Morfológicamente su territorio de norte a sur, presenta tres regiones a saber: media falda con colinas y páramos al norte; un plano inclinado con aguas freáticas superficiales (utilizadas antes en aljibes) y un área pantanosa, asiento de antiguo lago, el cual hace parte del pantano de Vargas, donde brotan aguas termominerales en inusitada abundancia. La red hidrográfica está conformada por el río Chicamocha y las Quebradas Valencía y El Rosal y el Lago

³CORREA , Ramón. Monografías de los pueblos de Boyacá . Editorial ABC. Tunja. 1987 Pág., 355-361.



ALCALDÍA MUNICIPAL
PAIPA



de Sochagota, alimentado este último por la Quebrada El Salitre o Quebrada Honda.

Las tierras del área se encuentran dedicadas a ganadería extensiva y cultivos de papa, cebada, maíz, trigo, arveja, frijol y hortalizas. En los sectores próximos a los núcleos urbanos se cultivan frutales perennes como: pera, manzana, ciruela. La ganadería está principalmente orientada a la cría, levante y engorde de ganado vacuno, también se da en menor escala la explotación de ganado lechero. Además, existen explotaciones de ganados lanar y porcino y aves de corral. En jurisdicción del municipio se encuentran excelentes instalaciones turísticas y hoteleras que son visitadas anualmente por miles de turistas, tanto nacionales como extranjeros".

2.2 DIVISIÓN POLITICA TERRITORIAL MUNICIPAL

Paipa pertenece a la provincia de Tundama y forma parte del corredor industrial de Boyacá. Limita por el norte con el departamento de Santander, por el oriente con los municipios Tibasosa y Duitama; por el sur con Firavitoba y por el occidente con Sotaquirá y Tuta.

SECTOR RURAL

El municipio presenta como divisiones administrativas el sector urbano determinado por el perímetro urbano (acuerdo municipal No. 064 de 1995) y el sector rural el cual está conformado por treinta y ocho (38) veredas comunales (acuerdo municipal No. 058 de 1995) y el corregimiento de Palermo. La zona rural del municipio corresponde al 98 % de total del territorio.

Tabla Superficie de las divisiones territoriales rurales

VEREDAS	KM2 EXT.	POBLACIÓN
CANOCAS	5,72	285
CAÑOS	8,27	482
CRUZ DE BONZA	6,4	982
CRUZ DE MURCIA	3,61	298
EL CHITAL	4,3	201
EL CURIAL	11,18	196
EL FICAL	3,14	115



ALCALDÍA MUNICIPAL
PAIPA



EL RETIRO	11,01	134
EL ROSAL	1,17	278
EL SALITRE	11,36	1192
EL TEJAR	1,7	633
EL TUNAL	8,08	584
ELVENADO	36,94	253
GUACAMAYAS	23,24	160
JAZMINAL	8,09	130
LA BOLSA	3,74	285
LA ESPERANZA	4,04	348
LA PLAYA	3,83	211
LLANO GRANDE	2,39	588
MARCURA	6,43	343
MEDIOS	9,05	459
MIRABAL	3,37	262
PANTANO DE VARGAS	3,11	375
PASTOREROS	4,41	166
PEÑA AMARILLA	17,57	209
PEÑA BLANCA	15,16	138
QUEBRADA HONDA	16,49	246
RINCON DE ESPAÑOLES	10,61	261
RINCON DE VARGAS	6,27	214
RIO ARRIBA	5,32	452
ROMITA	7,17	947
SAN PEDRO	10,12	284
SATIVA	3,1	504
TOIBITA	3,99	628
VARGUITAS	3,13	220
VENTA DE LLANO	9,42	302
VOLCAN	8,01	838
PALERMO CENTRO	1,67	370
ZONA URBANA	3,37	15037
TOTAL	306	29606

Fuente: DANE, PBOT y cálculos propios

- División Política del sector rural en veredas (Acuerdo 058 del 18 de diciembre de 1995)

El Gobierno Nacional por intermedio del INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI adoptó para la elaboración de su carta plano del territorio nacional, las proyecciones de GAUSS teniendo en cuenta la X= 1.000.000 cuya proyección va en aumento de sur a norte y Y= 1.000.000 cuya proyección va en aumento de Occidente a Oriente.



ALCALDÍA MUNICIPAL
PAIPA



El acuerdo 001 de 2.003 que modifica el acuerdo 030 de 2.000 delimita las zonas de protección del ferrocarril, líneas de alta tensión, ríos y cuerpos de agua; adicionalmente delimita el área de corredores viales para la zona industrial del municipio. Adiciona el Acuerdo en cuanto a la parcelación de los predios ubicados en la zona rural de manera diferencial indicando que para la veredas Toibita, Mirabal, Canocas La esperanza, Centro Poblado de Vargas, Llano Grande, Tejar, Cruz de Bonza, Caños, Romita, Sativa y Rosal el área mínima de parcelación o sub división es de 200 m². Para las demás veredas el área mínima es de 500 m².

SECTOR URBANO

El sector urbano del municipio de Paipa fue determinado por el perímetro urbano establecido por el Acuerdo municipal No. 064 de 1995. En los talleres realizados con la comunidad se conformaron y delimitaron los siguientes barrios. Esta nueva división debe ser aprobada por el concejo municipal.

Mediante el acuerdo 032 de 2.001, que modifica el 030 de 2.000, se incorporó al suelo urbano el área perteneciente a la Urbanización Villa Jardín considerada anteriormente como área de expansión urbana y en consecuencia se modificaron los puntos identificadores del límite urbano del municipio. Consecuencialmente, se modificó la delimitación del área rural y se fijaron los límites respectivos y se incluyó la memoria descriptiva del mapa de división de barrios modificando la extensión del barrio Sausalito, Los Rosales y Villa Vianney.

Tabla Superficie de la división territorial Urbana

NOMBRE	ÁREA (Has)
PABLO SOLANO	12,048
VILLA VIANEY	19,183
LOS ROSALES	18,447
SAUSALITO	8,157
FATIMA	23,680
SAN FELIPE	13,058
LA PRADERA	41,282
CENTRO	33,371
CORINTO	26,403
CARTAGENA	2,223
SAN MIGUEL	21,001
LIBERTADORES	15,298
GAITAN	11,986

LAS QUINTAS	9,705
EL BOSQUE	12,619
PRIMERO DE MAYO	8,018
VILLA PANORAMA	55,541
TOTAL ÁREA	332,020

El Acuerdo No 017 de 2.004 que modifica el Acuerdo 030 de 2.000, delimita la jurisdicción del Corregimiento de Palermo y adicionalmente se modifican los tipos de uso del suelo urbano en los siguientes temas: Comercio Turístico Especial, Comercio y servicios turísticos CSP, comercio pesado CP y se modificaron los límites del barrio San Miguel.

Mediante el acuerdo No 09 de 2010 se modifican los acuerdos 030 de 2000 y 017 de 2004 sobre el Plan Básico de Ordenamiento Territorial, a través del cual se efectúan modificaciones para el número de pisos para vivienda unifamiliar bifamiliar y multifamiliar estableciendo altura para las zonas residenciales R1, R2 Y R3 especial; así mismo se modifica el área para patios tomando en cuenta el número de pisos de la edificaciones.

3. DIAGNÓSTICO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES

La dimensión político administrativa comprende la regulación pública a los procesos de la actividad del sector real de la vida local. Para prospectar debidamente el sustento financiero de Plan de Desarrollo es necesario un estudio retrospectivo del comportamiento fiscal como insumo básico de referencia para examinar en una primera instancia la estructura del gasto e ingreso, los estados de déficit o superávit y demás indicadores que dan cuenta de la capacidad de aporte tributario de la comunidad y de la reciprocidad del aparato público a través de la inversión. Es sobre la estructura financiera que se realiza el diagnóstico y el análisis financiero, necesario para conformar el plan plurianual de inversiones y su posterior formulación y construcción de la prospectiva.

El análisis se fundamentó en series históricas de estadísticas presupuestales, que permiten apreciar la estructura del gasto por objeto y destinación, y el ingreso por efectividad de recaudo.

Se aplica el Sistema de Operaciones Efectivas a partir de las siguientes formulas presupuestales que dan origen a los indicadores estimados:



ALCALDÍA MUNICIPAL
PAIPA



$IT = A1 + A2 + A3 + IK$	$GC = B1$
$IC = A1 + A2 + A3$	$DAC = IC - GC$
$GT = B1 + B2 + GK$	$DST = IT - GT$ o $DTS = DAC + IC - GT$

Donde:

IT= Ingresos Totales	B1= Gastos de Funcionamiento
IC= Ingresos Corrientes	B2= Gastos por Transferencias
A1= Ingresos Tributarios	GK= Gastos de Capital=Inversión
A2= Ingresos no Tributarios	DAC= Déficit o Ahorro Corriente
A3= Ingresos por transferencias	DST= Déficit o Superávit Total
GT= Gastos Totales	GC= Gastos Corrientes
IK = Ingresos de capital.	

FUENTE: Banco de la República. Sistema de Operaciones Efectivas

- ANÁLISIS ESTRUCTURAL Y DE TENDENCIA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES

Las finanzas públicas territoriales tienen hoy determinantes claves para su sostenibilidad; aquellos que exigen una eficiencia en el gasto público y la optimización en la percepción de los recursos propios, respetando los principios de equidad en el cobro de los tributos, su elasticidad (relación entre tributación y comportamiento de la economía local); otros determinantes para preservar los fundamentos que imponen políticas tributarias centradas más en el fortalecimiento de las bases gravables que en el crecimiento de las tarifas, por el impacto que estas tienen en la capacidad de gasto, que debilita la demanda efectiva. Las bases gravables y el ensanche de los censos de contribuyentes mediante un control certero a la evasión y la elusión tributaria

La normativa básica de contexto parte de la Constitución Política de 2.001, el Acto Legislativo de 2001, el Acto legislativo de 04 de 2007, ley 715 de 2001, la Ley 819 de 2.003, la Ley 1176 de 2.007 y la reciente ley de sostenibilidad fiscal (Acto Legislativo 03 de 2.011) que modifica 3 artículos de la Constitución Política y eleva a principio presupuestal el mantenimiento del superávit primario y precisa la acción de tutela para garantizar los derechos económicos.

Una manera de apreciar el comportamiento que en este sentido han tenido las diferentes administraciones del municipio es realizar un análisis retrospectivo de su presupuesto; para nuestro caso, se ha tomado la serie de años que comprende 1.995-2009, a partir de la conformación de una serie de indicadores que



ALCALDÍA MUNICIPAL
PAIPA



permitirán evaluar la evolución de sus finanzas, como fundamento para fijar pautas en las fases de formulación y prospectiva del Plan de Desarrollo Municipal.

- ANÁLISIS FINANCIERO DE RESULTADO DE LA SITUACIÓN FISCAL DEL MUNICIPIO

La situación fiscal de un Municipio conduce finalmente a dos indicadores básicos a saber:

- **DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE:** Resulta de la diferencia entre los ingresos corrientes (excluye transferencias de capital y aportes de cofinanciación) y los gastos corrientes (excluye gastos de capital denominados también formación bruta de capital o gastos de inversión).
- **DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL:** Resulta de a) la diferencia entre los ingresos totales (incluye transferencias de capital, aportes de cofinanciación, todos aquellos de destinación específica y otros señalados en el MFMP) y los gastos totales (incluye gastos de capital denominados también formación bruta de capital o gastos de inversión) o b) de la siguiente fórmula $DST = DAC + IK - GK$; es decir al superávit o déficit corriente se suman los ingresos de capital y se restan los gastos de capital.

A continuación se realiza el análisis de los componentes más importantes de los anteriores indicadores.

3.3 ANÁLISIS ESTRUCTURAL DE LOS INGRESOS CORRIENTES

La generación propia de recursos del municipio, conformada por los ingresos tributarios y no tributarios, ganó importancia a partir del año 2007 (pasa de representar el 27.2% en el año 1.995 a ser el 45.7% en 1.997, creciendo hasta el año 2.002 (54.2% de los ingresos corrientes); a partir de este año desciende para luego alcanzar en 2.005 el más alto nivel con 57.2%; después comienza un descenso hasta llegar en el último año de la serie a representar el 40.5% de los ingresos corrientes. El promedio general de los años analizados es de 46.8, lo cual



ALCALDÍA MUNICIPAL
PAIPA



significa que ha ganado importancia el rubro de transferencias, aumentando el grado de dependencia presupuestal.

3.3 ANÁLISIS ESTRUCTURAL DE LOS INGRESOS CORRIENTES.

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS CORRIENTES. 1995-2009						
	1.995	2.000	2.004	2.007	2.008	2.009
INGRESOS CORRIENTES	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
TRIBUTARIOS	20,1%	30,3%	25,0%	23,5%	30,0%	28,7%
NO TRIBUTARIOS	7,1%	22,2%	21,4%	26,2%	14,9%	11,8%
TRANSFERENCIAS Y OTROS	72,8%	47,5%	53,6%	50,3%	55,1%	59,5%

FUENTE: Presupuesto municipal

El análisis posterior de la evolución individual de los recursos permitirá establecer en cuales radica el descenso, dado que según la Ley 789 de 2003, la reducción de ingresos implica una disminución correlativa de gastos, los cuales dada la tendencia tuvieron que ser de inversión.

Este comportamiento evidencia una reducción en el esfuerzo fiscal, que explica la tasa promedio de participación de los ingresos tributarios para los 6 años analizados de 26% y para los no tributarios de 20.8%, es decir una relación de casi 1 : 1. Es evidente que la causa del descenso proviene de los recursos no tributarios.

La anterior tendencia, equivale a decir que para los últimos dos años, los impuestos, se mantuvieron casi en el mismo nivel de los primeros años del siglo XXI, como proporción de los ingresos corrientes. Las transferencias como porcentaje de los ingresos corrientes, representan en promedio el 53.2%.

Los ingresos no tributarios, excepto para el año 2.006, participan en menos del 3% como porcentaje de los ingresos totales. La participación de éste rubro del ingreso, en promedio para la serie analizada es de 5.8%.

Los ingresos de capital representados en los recursos de crédito, los recursos del balance, rendimientos financieros y recuperación de cartera, son importantes en la estructura de los ingresos, pero registran un comportamiento irregular; oscilan del 3.9 (2.006) y el 43% (1.997)

3.4 ANÁLISIS ESTRUCTURAL DE LOS INGRESOS TOTALES



ALCALDÍA MUNICIPAL
PAIPA



Estos ingresos están conformados por los tributarios, y no tributarios de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 del Decreto 111 de 1.996. Incluyen las transferencias cuando se trabajan los indicadores de endeudamiento de la ley 358 de 1997. La evolución de estos tipos de ingreso, respecto del total de los ingresos municipales, permite analizar indicadores como el denominado "Grado de dependencia", que mide el porcentaje que representan las transferencias, como fuente de financiación del desarrollo, dentro del total de ingresos. El fortalecimiento de los ingresos corrientes es una medida del autofinanciamiento territorial. La estructura porcentual respecto de los ingresos totales, en el año 2.002, respecto del año 2007, cambia su comportamiento, de la siguiente manera:

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS TOTALES. 2002-2007						
	1.995	2.000	2.004	2.007	2.008	2.009
INGRESOS TOTALES	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
TRIBUTARIOS	20,1%	25,1%	24,6%	20,8%	26,3%	24,8%
NO TRIBUTARIOS	7,1%	18,4%	21,1%	23,2%	13,0%	10,1%
TRANSFERENCIAS Y OTROS	72,8%	56,5%	54,3%	56,0%	60,7%	65,1%

FUENTE: Presupuesto municipal

- En 1.995 la participación porcentual era de un 20.1%, 7.1% y 72.8% para los ingresos tributarios, no tributarios y para las transferencias respectivamente.
- En el año 2000 disminuyen las transferencias y aumentan los ingresos tributarios, de manera que la participación porcentual era de un 25.1%, 18.4% y 56.5% para los ingresos tributarios, no tributarios y para las transferencias respectivamente.
- En 2004 la participación porcentual fue casi la misma del año anterior.
- La composición es muy uniforme a lo largo de los últimos 3 años: aumenta para las transferencias, y disminuye para los ingresos no tributarios. El promedio de participación anual de los tres tipos de ingreso para la serie 1.995-2.009, es de 21.0%, 16.5% y 62.5% para tributarios, no tributarios y transferencias-otros, respectivamente.

3.5 ANÁLISIS ESTRUCTURAL DE LOS INGRESOS POR TRANSFERENCIAS

Las transferencias del municipio, provienen en una mayor proporción de la nación, y en una menor proporción, del nivel departamental. Los recursos de



ALCALDÍA MUNICIPAL
PAIPA



transferencia nacional, derivados del indicador de esfuerzo fiscal, no son factor de incidencia presupuestal.

Un elemento de mejoramiento en el recaudo de los recursos propios está en la actualización catastral del censo de contribuyentes y la recuperación de cartera, como factores coadyuvantes del fortalecimiento del esfuerzo fiscal. El municipio es escenario de usos del suelo rural como vivienda campestre, con infraestructura de calidad que debe fortalecer la base gravable de los recaudos por predial; por ello, es pertinente una reestructuración tributaria que consulte la actualización catastral, en un convenio interinstitucional con el IGAG, siempre que garantice la aplicación individual predial y evite distribuciones inequitativas de cargas.

Frente a la segunda alternativa, la recuperación de cartera, existe cierta ambigüedad en la interpretación como alternativa para mejorar las transferencias vía mayor esfuerzo fiscal. Mientras para el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, los recursos por recuperación de cartera, no son ingresos corrientes, por estar clasificados como recursos de capital, en el componente de recursos del balance; para la Contraloría General de la República, la recuperación de cartera si forma parte de los ingresos corrientes de libre destinación, al momento de calcular el indicador de racionalización del gasto establecido en la ley 617 de 2000.

Desde el punto de vista técnico presupuestal, la ley 715 de 2001 y la Ley ,1170 de 2.006 incorporan en el indicador de esfuerzo fiscal (Ingresos tributarios por habitante) los ingresos tributarios, simplemente, sin distinguir si estos son corrientes o de vigencias anteriores. Por otra parte, la naturaleza de un recurso presupuestal corriente la define el principio contable de caja, desde la óptica de las operaciones efectivas, no su comportamiento de causación. Claro está, que siendo la recuperación de cartera un recurso del balance, entra a enjugar el déficit de la vigencia anterior, cuando este existe.

3.6 ANÁLISIS A LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA MUNICIPAL. ANÁLISIS VERTICAL. SINCRÓNICO

El siguiente cuadro deja ver la composición de de los ingresos tributarios y no tributarios del municipio durante los 14 años de retrospectiva. Los aspectos más relevantes se pueden sintetizar así:

- Mirada la tendencia tributaria en los 2 años límite de la serie, se observa un cambio en la estructura: el impuesto predial de ser el más importante en el año 1.995, tiende a ser sustituido por el de Industria y comercio 14 años



ALCALDÍA MUNICIPAL
PAIPA



después. El primero representaba el 12% de los ingresos corrientes y disminuye al 9.8%. El de industria y comercio de representa el 2.9% de total pasa a ser 6.5%.

- Este cambio represente un giro en la política fiscal al otorgarle mayor importancia a la tributación indirecta (el impuesto de industria y comercio es indirecto y genera el efecto traslación al comprador); en este sentido afecta los procesos de demanda efectiva, y afecta el principio de la neutralidad tributaria, según el cual los impuestos deben evitar incidir negativamente en de la dinámica económica. Normalmente a los impuestos indirectos se les atribuye efectos regresivos, es decir que rompen los principios de equidad (el impacto del tributo es proporcionalmente mayor para los contribuyentes de bajos ingresos y viceversa)
- El predial es un impuesto directo por afectar la propiedad de las personas; a diferencia del caso anterior el hecho generador (propiedad del bien) y base gravable (avalúo del inmueble) garantizan mayor equidad, siempre que haya actualización permanente del catastro, medición y estimación individual por predio y no generalizada y por predominancia, y exista un régimen de tarifas progresivo. La pérdida de importancia de este impuesto en la estructura municipal no es de beneficio para la finanzas no para el desarrollo productivo.

ANÁLISIS A LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA MUNICIPAL. ANÁLISIS VERTICAL. SINCRÓNICO



ALCALDÍA MUNICIPAL
PAIPA



	1995	%	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%
VALORIZACIÓN	0,0	0,0	19,1	0,5	23,9	0,5	25,1	0,5	6,9	0,1	5,2	0,1	5,9	0,1
PREDIAL Y COMPLEMENTARIOS	259,3	12,3	394,6	10,6	392,4	8,8	504,4	9,9	500,3	9,4	811,8	12,5	962,6	12,0
INDUSTRIA Y COMERCIO	61,0	2,9	225,4	6,1	160,0	3,6	471,8	9,2	615,2	11,6	572,3	8,8	544,2	6,8
TIMBRE, CIRCULAC.Y TRANS.	5,1	0,2	49,8	1,3	60,3	1,4	12,7	0,2	19,9	0,4	18,6	0,3	5,4	0,1
SOBRE TASA A LA GASOLINA	0,0	0,0	0,0	0,0	91,6	2,1	360,9	7,1	445,0	8,4	513,3	7,9	820,3	10,2
OTROS	100,4	4,7	37,7	1,0	246,0	5,5	22,7	0,4	26,6	0,5	34,5	0,5	88,1	1,1
INGRESOS DE LA PROPIEDAD	47,2	2,2	715,5	19,2	628,7	14,1	787,3	15,4	489,5	9,2	650,6	10,0	795,9	9,9
INGRESOS POR SERV. Y OPERAC.	84,1	4,0	245,4	6,6	423,2	9,5	454,7	8,9	604,5	11,4	623,5	9,6	923,7	11,5
OTROS	18,7	0,9	20,7	0,6	22,8	0,5	15,6	0,3	89,3	1,7	41,9	0,6	219,8	2,7
INGRESOS POR TRANSFERENCIAS	1.539,5	72,8	2.033,6	54,6	2.431,1	54,6	2.477,7	48,5	2.524,6	47,5	3.253,0	49,9	3.685,3	45,8
TOTAL	2.115	100	3.723	101	4.456	101	5.108	100	5.315	100	6.520	100	8.045	100

FUENTE: BANCO DE LA REPUBLICA. SUBGERENCIA DE ESTUDIOS ECONÓMICOS. CÁLCULOS AUTORES

La contribución de valorización de inexistente en el año 2.005 pasa a representar el 3.3% del total en el año 2.009, lo cual es importante en la medida que se acometan obras públicas de gran impacto colectivo y su incidencia contribuya, no solo al fortalecimiento de las finanzas sino al mejoramiento de la propiedad inmueble de los ciudadanos afectados por su cobro.

- La sobretasa a la gasolina también aparece en el concierto tributario en el año 1.998 y ha venido ganando importancia.
- Respecto de las transferencias, es un hecho que el municipio ha reducido su grado de dependencia, lo cual es positivo en el contexto de la autonomía y generación de recursos para la sostenibilidad del aparato público territorial.



ALCALDÍA MUNICIPAL
PAIPA



	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%	PROMEDIO TOTAL	PROMEDIO %
VALORIZACIÓN	5,8	0,1	0,3	0,0	2,8	0,0	8,8	0,1	178,8	1,1	24,6	0,1	3,3	0,0	22,2	0,2
PREDIAL Y COMPLEMENTARIOS	911,9	10,1	972,1	9,6	1.708,7	13,9	1.260,0	8,5	1.429,8	8,7	1.553,0	8,7	1.590,8	8,2	946,5	9,8
INDUSTRIA Y COMERCIO	699,0	7,8	711,1	7,0	1.080,8	8,8	1.065,1	7,2	1.212,7	7,4	1.595,3	8,9	1.255,2	6,5	733,5	7,6
TIMBRE, CIRCULAC. Y TRANS.	25,3	0,3	32,9	0,3	45,9	0,4	6,0	0,0	26,7	0,2	59,9	0,3	81,0	0,4	32,1	0,3
SOBRE TASA A LA GASOLINA	603,8	6,7	736,3	7,3	751,6	6,1	817,2	5,5	905,2	5,5	950,7	5,3	1.077,3	5,6	576,7	6,0
OTROS	93,0	1,0	81,3	0,8	95,8	0,8	79,9	0,5	141,9	0,9	1.181,7	6,6	1.557,1	8,0	270,5	2,8
INGRESOS DE LA PROPIEDAD	892,9	9,9	806,2	7,9	1.585,2	12,9	372,4	2,5	397,1	2,4	248,2	1,4	644,1	3,3	647,2	6,7
INGRESOS POR SERV. Y OPERAC.	1.005,5	11,2	1.256,4	12,4	1.632,0	13,2	1.921,1	13,0	3.451,8	21,1	2.013,8	11,3	486,6	2,5	1.080,4	11,2
OTROS	70,5	0,8	110,6	1,1	156,2	1,3	663,3	4,5	498,9	3,0	397,5	2,2	1.145,4	5,9	247,9	2,6
INGRESOS POR TRANSFERENCIAS	4.711,6	52,3	5.434,5	53,6	5.273,0	42,8	8.576,6	58,1	8.321,4	50,8	9.847,1	55,2	11.525,5	59,5	5.116,7	53,0
TOTAL	9.014	100	10.141	100	12.329	100	14.762	100	16.386	101	17.847	100	19.363	100	9.651,6	100

FUENTE: BANCO DE LA REPUBLICA, SUBGERENCIA DE ESTUDIOS

- La debilidad manifiesta de la tributación directa y la ganancia de espacio de la indirecta puede estar afectando, el hecho que al analizar el indicador de ahorro corriente, este no sea suficiente para cubrir los gastos corrientes.
- Un hecho a destacar es que en el portafolio no aparece la contribución de la plusvalía, importante en la realidad predial que ha vivido el municipio a través de reclasificaciones del uso del suelo que se señalan en soporte normativo señalado al comienzo de esta dimensión.
- La participación promedio anual establece el siguiente orden: Predial (9.8%), Industria y comercio (7.6%), ingresos de la propiedad (6.7%), sobretasa a la gasolina (6.0%)

3.7 ANÁLISIS A LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA MUNICIPAL. ANÁLISIS VERTICAL. DIACRÓNICO

El siguiente cuadro corrobora aspectos ya señalados y refleja la dinámica del comportamiento de los tributos municipales. Uno de los principios rectores de la política fiscal es la elasticidad que establece que los impuestos guardan una relación de comportamiento respecto del crecimiento económico (PIB).



ALCALDÍA MUNICIPAL
PAIPA



ANÁLISIS A LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA MUNICIPAL. ANÁLISIS HORIZONTAL. DIACRÓNICO

TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL 1996 - 2009														
PAIPA														
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	PROMEDIO
VALORIZACIÓN		25,1	5,0	-72,5	-24,6	13,5	-1,7	-94,8	837,7	213,5	1.926,8	-86,3	-86,4	221,3
PREDIAL Y COMPLEMENTARIOS		-0,6	28,5	-0,8	62,3	18,6	-5,3	6,6	75,8	-26,3	13,5	8,6	2,4	15,3
INDUSTRIA Y COMERCIO		-29,0	194,9	30,4	-7,0	-4,9	28,4	1,7	52,0	-1,4	13,9	31,5	-21,3	24,1
TIMBRE, CIRCULAC.Y TRANS.		0,0	-78,9	56,7	-6,5	-71,0	368,5	29,9	39,7	-86,9	343,8	124,3	35,2	62,9
SOBRE TASA A LA GASOLINA		0,0	0,0	294,0	23,3	59,8	-26,4	21,9	2,1	8,7	10,8	5,0	13,3	34,4
OTROS		552,5	-90,8	17,2	29,7	155,4	5,6	-12,6	17,9	-16,6	77,5	732,9	31,8	125,0
INGRESOS DE LA PROPIEDAD		-12,1	25,2	-37,8	32,9	22,3	12,2	-9,7	96,6	-76,5	6,6	-37,5	159,6	15,2
INGRESOS POR SERV. Y OPERAC.		0,0	0,0	32,9	3,1	48,1	8,9	25,0	29,9	17,7	79,7	-41,7	-75,8	10,7
OTROS		10,1	-31,6	472,4	-53,1	424,6	-67,9	56,9	41,2	324,6	-24,8	-20,3	188,2	110,0
INGRESOS POR TRANSFERENCIAS		19,5	1,9	1,9	28,9	13,3	27,8	15,3	-3,0	62,7	-3,0	18,3	17,0	16,7
TOTAL		56,6	5,4	79,4	8,9	68,0	35,0	4,0	119,0	42,0	244,5	73,5	26,4	63,6

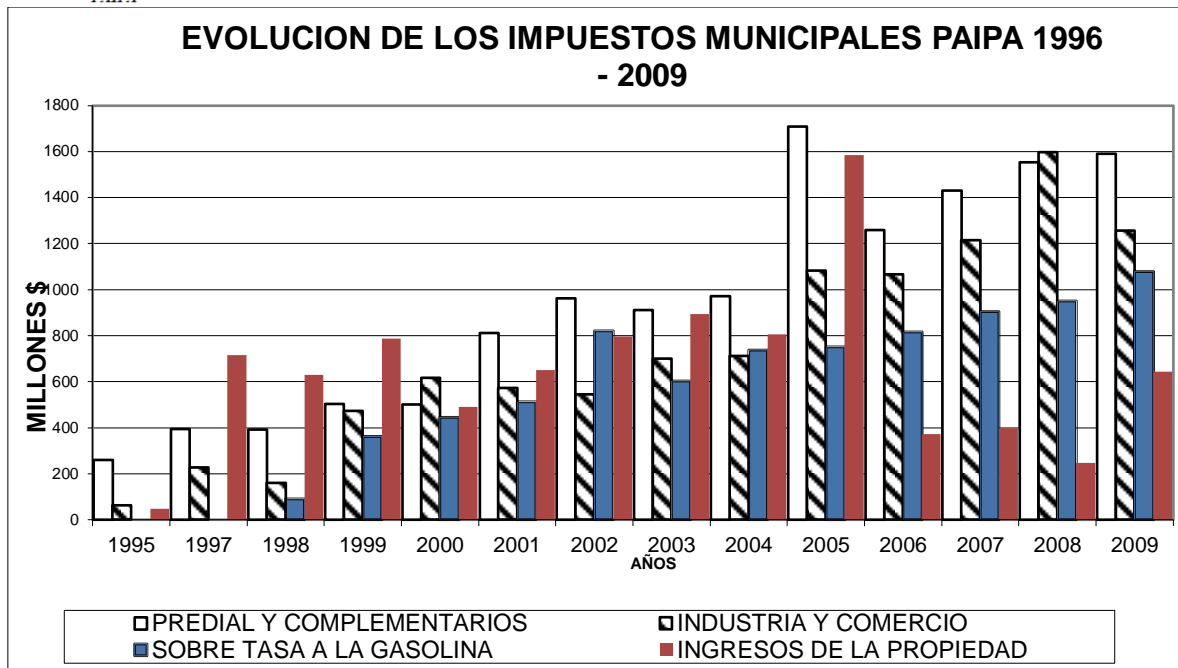
FUENTE: BANCO DE LA REPÚBLICA, SUBGERENCIA DE ESTUDIOS ECONÓMICOS, CÁLCULOS AUTORES

En orden de importancia los impuestos más dinámicos son: predial con una tasa promedio anual de 9.8%, industria y comercio (7.6%), ingresos de la propiedad (6.7%)

Las menores tasas de crecimiento se presentan para la contribución de valorización y el impuesto de timbre, circulación y tránsito.



ALCALDÍA MUNICIPAL
PAIPA



4. GASTOS

- GASTOS DE CAPITAL (INVERSIÓN)

Los gastos de capital del municipio (gastos de inversión social e infraestructura), registran el siguiente comportamiento:

- Ganan importancia relativa hasta el año 1.997 (59.3% de los gastos totales); luego registran una disminución progresiva hasta el año 2.000 (40%).
- Durante el período 2.001-2.003 se da un aumento importante de la inversión, año en que alcanza el 58.2%; en el año 2.004 se da un descenso (23.9%).
- En los años siguientes la participación de la inversión en los gastos totales oscila entre el 31.8% y el 39.3%.



ALCALDÍA MUNICIPAL
PAIPA



- En síntesis, para el período 1.995-2009 los gastos de inversión representaron el 41.6% del total.
- GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Los gastos de funcionamiento del municipio (remuneración del trabajo, compra de bienes y servicios de trabajo), decrecen hasta el año 1.997. A partir de este año crecen hasta llegar al 54.7% en el año 2.001, para luego descender y alcanzar en el año 2.004 el más alto porcentaje de toda la serie (73.1% del total de los gastos); a partir de allí se da una reducción hasta el 57.2% en el 2007. En el año 2.008 se sitúa en el 62.7%, participación no distante del año 2.009, que alcanza el 59.9%. El análisis de los 14 años, advierte un promedio de participación de 53.9% en los gastos totales.

Esto significa una inconveniente sustitución de gastos de inversión por funcionamiento. Significa que mientras en el año 1.995 por cada \$100 del presupuesto, se gastaban \$53.5 y se invertían \$31.3, en el año 2.005, se gastan \$57.6 y se invierten \$40.7; en el año 2.009, por cada \$100 de presupuesto público, se gastaron en funcionamiento \$60 y solo se invirtieron \$40. El promedio general de la serie indica una destinación de \$54 de cada \$100 en gastos de funcionamiento y \$42 en inversión, lo cual equivale a decir que por cada peso de inversión se destinaron \$1.3 en funcionamiento.

4.3 ESTRUCTURA DEL GASTO MUNICIPAL (1995-2009) \$MILLONES

Los siguientes cuadros dejan ver la evolución que ha tenido la estructura del gasto municipal en los 14 años de análisis en millones de pesos y en composición porcentual.

VARIABLES	1.995	1.997	1.998	1.999	2.000	2.001	2.002
GASTOS CORRIENTES	1.302,8	2.407,0	2.881,6	3.592,3	3.901,7	4.005,3	5.067,5
GASTOS DE CAPITAL	594,4	3.501,9	2.572,6	2.548,1	2.598,8	3.016,7	5.300,9
SERVICIO DE LA DEUDA	558,1	383,3	537,0	451,7	448,2	14,4	661,0
TOTAL	2.455,3	6.292,2	5.991,2	6.592,1	6.948,7	7.036,4	11.029,4

VARIABLES	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009
GASTOS CORRIENTES	5.891,7	5.950,5	8.686,0	12.435,6	13.482,7	14.343,9	13.023,8
GASTOS DE CAPITAL	8.208,3	1.867,0	5.962,7	8.049,9	8.807,3	6.684,8	7.026,0
SERVICIO DE LA DEUDA	267,0	148,5	34,6	41,8	383,4	1.016,2	1.152,2
TOTAL	14.367,0	7.966,0	14.683,3	20.527,2	22.673,4	22.045,0	21.201,9

ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL GASTO MUNICIPAL (1995-2009)

De cada \$100 de presupuesto público, en el año 1.995 se destinaban a funcionamiento \$53.1, para gastos de inversión \$ 24.2 y al servicio de la deuda (capital más intereses) equivalían \$22.7 de cada cien.

Catorce años después de cada \$100 de presupuesto público, en el año 2.009 se destinan a funcionamiento \$61.4, para gastos de inversión \$ 33.1 y el servicio de la deuda (capital más intereses valían \$5.4 de cada cien).

Este comportamiento señala una interesante evolución en tanto el peso de la deuda pública se reduce como proporción del gasto total, pero la inversión pública no crece con la misma velocidad con que lo hacen los gastos de operación.

Tan solo en 2 años se registra un comportamiento positivo en términos de la estructura. El año 1.997 en que la inversión representa relativamente más que el funcionamiento; y el año 2.003, que representa el mejor en esta materia.

VARIABLES	1.995	1.997	1.998	1.999	2.000	2.001	2.002
GASTOS CORRIENTES	53,1	38,3	48,1	54,5	56,2	56,9	45,9
GASTOS DE CAPITAL	24,2	55,7	42,9	38,7	37,4	42,9	48,1
SERVICIO DE LA DEUDA	22,7	6,1	9,0	6,9	6,5	0,2	6,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

VARIABLES	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009
GASTOS CORRIENTES	41,0	74,7	59,2	60,6	59,5	65,1	61,4
GASTOS DE CAPITAL	57,1	23,4	40,6	39,2	38,8	30,3	33,1
SERVICIO DE LA DEUDA	1,9	1,9	0,2	0,2	1,7	4,6	5,4
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

La deuda pública per se no es negativa, siempre que se oriente a la inversión. No obstante un análisis cierto de su incidencia en la estructura productiva requiere tener en cuenta el siguiente método de aproximación empírica:

- Estimación del PIB territorial, para lo cual existen metodologías proxy, como la de estimar la estructura de participación de los recursos tributarios, en función de su participación en el PIB departamental y realizar un prorateo proporcional. El enfoque supone una asociación entre cada tributo



ALCALDÍA MUNICIPAL
PAIPA



territorial y los sectores de su economía. Así el impuesto de industria y comercio representa la dinámica de setos 2 sectores, la sobretasa a la gasolina, el sector transporte, el impuesto de degüello, al sector pecuario, etc.

- Medición del costo de capital del municipio (promedio ponderado de las diferentes fuentes de financiación en que se soporta el portafolio de la deuda).
- Tasa de crecimiento del PIB municipal (TCPIB), que al compararlo con el costo de capital (CK), permite inferir las siguientes relaciones de comportamiento en términos de la sostenibilidad de la deuda:
- Si $TCPIB > CK$, ⁴significa que la dinámica económica y los tributos que se derivan de ella, superan las erogaciones por servicio de la deuda y en este evento el endeudamiento público está generando multiplicadores de la inversión que producen un impacto positivo
- Si $TCPIB < CK$, significa que dinámica económica y los tributos que se derivan de ella, no superan las erogaciones por servicio de la deuda y en este evento el endeudamiento público no está generando multiplicadores de la inversión produzcan un impacto positivo.

Por ello el indicador de % de la deuda en el PIB, no expresa con certeza su impacto. Existen economías con % de la deuda como parte del PIB de más del 50%, sin arriesgar la estabilidad macroeconómica, y viceversa. Se requiere este análisis de sostenibilidad intertemporal para esclarecer debidamente el impacto de una política de financiamiento del desarrollo con base deuda pública

⁴ Aquí la TCPIB actúa como el TIR en la evaluación de proyectos. Si la TIR supera el costo del crédito que financia el proyecto, hay viabilidad y lo contrario.



ALCALDÍA MUNICIPAL
PAIPA



5. ANÁLISIS ESTRUCTURAL DEL ESTADO DE DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE

En el sistema de operaciones efectivas, el estado de situación corriente, establece la capacidad de autofinanciamiento del municipio, de las operaciones que implican un costo fijo para el sostenimiento de las actividades regulares de la administración. De esta manera, solo se incluyen en el cálculo, los ingresos efectivamente recaudados, de libre destinación, y los gastos, pagados, causados y los de funcionamiento.

El estado fiscal corriente sin incluir las transferencias registra un superávit promedio anual de \$2.547 millones; significa que el municipio genera los recursos suficientes para su sostenimiento y no recurre a las transferencias para subsanar el faltante.

6. ANÁLISIS ESTRUCTURAL DEL ESTADO DE DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL

El estado de situación fiscal definitivo del Municipio se obtiene incluyendo en los ingresos las transferencias de capital y aportes de cofinanciación, los cuales son representativos para el caso del municipio y los gastos de capital o formación bruta de capital (inversión).

El comportamiento de este indicador de resultado financiero es oscilante como se aprecia en la siguiente descripción:

El municipio registra superávit fiscal creciente hasta el año 1,998 (\$1.801.7 millones; durante los años 1.999 y 2.000 se presenta un déficit fiscal de \$8 y \$63.6 millones respectivamente; nuevamente durante los años 2.001 y 2.002 el ejercicio de las finanzas arroja un superávit superior a los \$950 millones de pesos anuales, para caer nuevamente en el año 2.003 en estado de déficit (\$817.7 millones).

Los años 2.004 y 2.005 cierran el ejercicio presupuestal y fiscal con superávit de \$2.469.5 y \$ 63.5. Las vigencias 2.007, 2.008 y 2.009 arrojan déficit fiscal que alcanza su mayor nivel de los 14 años analizados en el 2.006 con \$5.110,8 millones. Finalmente en el año 2.099 se alcanza un superávit de \$888.4 millones.

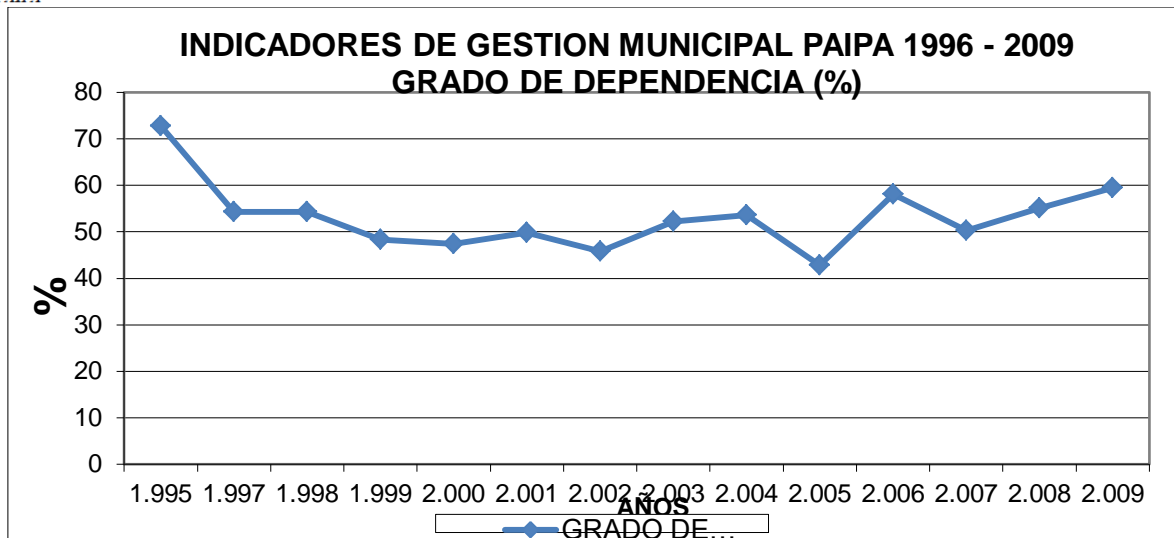
El promedio de déficit anual es de \$ 148.8. Este resultado puede explicarse a la luz del hecho que por cada \$1 de inversión se destinaron \$1.3 a funcionamiento, es decir que el origen del déficit estructural proviene de mayores gastos de funcionamiento frente a la inversión. De hecho, el promedio anual de funcionamiento es de \$6.495 millones frente a \$4.767,1 de inversión.

Hasta este nivel del diagnóstico, es posible concluir:

- 1 Que durante los 14 años analizados el municipio registra una proporción mayor de los ingresos tributarios frente a los no tributarios.
- 2 La dependencia del presupuesto respecto de las transferencias durante los años analizados es de 53.2%, como proporción de los ingresos corrientes.
- 3 Que el superávit corriente promedio anual (incluidas las transferencias), asciende a 2.680,3, indicando que las transferencias apalancan los costos fijos de operación del tren administrativo, es decir no hay un pleno autofinanciamiento.
- 4 Existe déficit corriente, excluyendo las transferencias, lo cual indica la incapacidad financiera autónoma de sostenimiento vía la generación propia de recursos. En esta situación el déficit promedio anual para los 14 años analizados es de \$2.595,9 millones
- 5 Los gastos de inversión o capital (mayor formación bruta de capital físico o humano), muestran un comportamiento oscilante, arrojando una participación promedio en el gasto del 41.6%.
- 6 El déficit fiscal anual promedio de \$148,8 millones no es muy alto. No obstante, la situación corriente descontadas las transferencia, deja ver que sin estas, el ente territorial no sería capaz de soportar el sostenimiento de la operación administrativa de la Alcaldía. Esto sugiere adoptar políticas para fortalecer la generación autónoma de recursos mediante una política de optimización de recursos propios, vía control a la evasión y elusión y el fortalecimiento del aparato productivo, generador de mayor capacidad tributaria.



ALCALDÍA MUNICIPAL
PAIPA



6.1 CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN FISCAL

En términos generales, el mejoramiento de la situación fiscal, en cuanto a ordenamiento de los procesos presupuestales el corto plazo y en el mediano plazo, se logra mediante la corrección de las fallas señaladas en este diagnóstico.

La situación advertida reduce las posibilidades de agregar valor público, mediante la inversión, pues los sobrantes acumulados, mejorarían la estructura de composición del gasto que hoy advierte que en el año 1995 de cada \$100 del presupuesto, \$53.1 se destinaron a gastos de funcionamiento, \$24.2 a inversión; en el año 2009 de cada \$100 de presupuesto, \$61 se gastan y \$33 se invierten. En este sentido, el municipio se encuentra en la senda interesante de recomposición estructural del presupuesto.

A continuación se formulan un conjunto de acciones, adicionales a las anteriores, orientadas a lograr un mejoramiento en las finanzas públicas municipales:

- Implantación de sistemas eficaces de control a la evasión, mediante la adecuada calendarización de tributos, sanciones por mora y mejoramiento de los métodos de fiscalización y control.
- Actualización catastral como factor para fortalecer el recaudo del predial, previo el estudio de estratificación rural y/o urbana.
- Establecer el valor total actuarial de pasivo pensional del municipio, de acuerdo a lo previsto en el artículo 1, de la ley 549 de 1990 y compararlo



ALCALDÍA MUNICIPAL
PAIPA



con la cuantía existente en el FONPET a favor de Paipa, pues en los casos de estudio de las finanzas de esta consultoría, se ha podido establecer que el valor actuarial del Ministerio de Hacienda supera con creces el real, generando un costo de oportunidad social muy alto, representado en los valores dejados de invertir equivalentes a los valores sobrantes del FONPET .

- El municipio, según el Ministerio de Hacienda, a 31 de diciembre de 2011 tiene un pasivo pensional actuarial de \$28.858 millones, de los cuales ha hecho aportes al FONPET de \$5.312.7 millones para un saldo del pasivo pensional de \$23.546.2 millones; valdría la pena establecer, mediante el estudio actuarial, la realidad y ajuste de esta cifra.
- Esta actividad debe realizarse de acuerdo a lo previsto en el artículo 2, numeral 11 del párrafo 8, de la ley 549 de 1990, la cual permite que la entidad territorial puede calcular un valor actuarial inferior al del Ministerio, siempre y cuando se cumpla con las metas señaladas en el modelo de administración financiera del Ministerio.

7. ANÁLISIS ECONÓMICO DE LOS INDICADORES DE GESTIÓN MUNICIPAL

El comportamiento eficiente de las finanzas indica que la tasa de crecimiento de los ingresos debe ser mayor o al menos igual a la de los gastos. El municipio registra un 23.9% anual de crecimiento de los gastos corrientes (para los 14 años de análisis) frente a un 13.8% de los recursos propios (ingresos tributarios y no tributarios), lo cual justifica la explicación de la incapacidad financiera para soportar los gastos de funcionamiento. Admitiendo la sentencia de La Ley de Adolf Wagner, que el Gasto Público como proporción del PIB tiende a crecer debido a que las necesidades públicas de economías en desarrollo superan la capacidad financiera de los estados para resolverlas, este puede ser un escenario teóricamente válido, no por ello librado de la adopción de correctivos.

Los gravámenes tributarios son cada vez mayores y afectan progresivamente los precarios ingresos de las personas, por la persistencia de un modelo tributario soportado en la tributación indirecta que se traslada al consumidor final (IVA, Industria y Comercio, Avisos y tableros, etc), y la proclividad de sistema fiscales como el colombiano a reducir la estructura impositiva directa (renta, propiedad, etc), característica que le otorga un sesgo de regresividad a la política tributaria nacional y territorial.

Una manera de apreciar la reciprocidad pública en inversión, al sacrificio tributario del contribuyente, es calcular la carga tributaria por habitante, en un primer nivel de análisis y a estos ingresos sumarle las transferencias, en un segundo



ALCALDÍA MUNICIPAL
PAIPA



nivel de análisis, pues las dos fuentes tienen un buen porcentaje de aplicación a la inversión.

De esta forma la inversión por habitante, muestra el nivel de retribución de la administración pública al aporte fiscal de la ciudadanía.

El Cuadro siguiente calculado en pesos corrientes y constantes, refleja el comportamiento de estos indicadores para el periodo 1995-2009.

7.1 CARGA TRIBUTARIA POR HABITANTE (CTH)

Los ingresos tributarios y no tributarios por habitante mantienen durante la serie de los 14 años analizados un comportamiento ascendente. De \$22.676 de impuestos por habitante pagados, en promedio, en el año 1.995, se pasa a \$270.263,6 en el 2009, (un aumento del 1091.8%), que equivale a un crecimiento promedio del 78% anual.

7.2 INVERSIÓN POR HABITANTE (IH) Y RELACIÓN (CTH/IH) CON RECURSOS PROPIOS. PESOS

INDICADORES	1.995	1.997	1.998	1.999	2.000	2.001	2.002
CARGA TRIBUTARIA (INGRESOS TRIBUTARIOS + INGRESOS NO TRIBUTARIOS)MILL	575,8	1.708,2	2.048,9	2.655,2	2.797,2	3.271,7	4.365,9
CARGA TRIBUTARIA + TRANSFERENCIAS	2.115,3	3.741,8	4.480,0	5.132,9	5.321,8	6.524,7	8.051,2
POBLACIÓN	25.392	26.019	26.338	26.657	26.976	27.290	27.602
CARGA TRIBUTARIA POR HABITANTE. PESOS CORRIENTES	22.676,4	65.652,0	77.792,5	99.606,1	103.692,2	119.886,4	158.173,3
DEFLACTOR (IPC)	1,00	1,71	1,99	2,18	2,37	2,55	2,73
CARGA TRIBUTARIA POR HABITANTE. PESOS CONSTANTES	22.676,4	38.424,4	39.014,5	45.733,3	43.778,7	47.019,0	57.982,0
CARG TRIBUT + TRANSF POR HABITE. PESOS CORRIENTES	83.305,8	143.810,3	170.096,4	192.553,6	197.279,1	239.087,6	291.689,0
CARG TTRIBUT + TRANSF POR HABTTE. PESOS CONSTANTES	83.305,8	84.168,5	85.306,8	88.409,3	83.291,1	93.769,2	106.925,2
INVERSIÓN TOTAL MILLONES	594,4	3.501,9	2.572,6	2.548,1	2.598,8	3.016,7	5.300,9
INVERSIÓN POR HABITANTE PESOS CORRIENTES	23.408,9	134.590,1	97.676,4	95.588,4	96.337,5	110.542,3	192.047,7
INVERSIÓN POR HABITANTE EN PESOS CONSTANTES	23.408,9	78.772,1	48.986,7	43.888,6	40.673,6	43.354,3	70.399,4
GRADO DE DEPENDENCIA (%)	72,8	54,3	54,3	48,3	47,4	49,9	45,8



ALCALDÍA MUNICIPAL
PAIPA



INDICADORES	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009
CARGA TRIBUTARIA (INGRESOS TRIBUTARIOS + INGRESOS NO TRIBUTARIOS)MILL	4.307,7	4.707,2	7.059,0	6.193,9	8.242,9	8.024,6	7.840,9
CARGA TRIBUTARIA + TRANSFERENCIAS	9.019,3	10.141,7	12.331,9	14.770,5	16.564,3	17.871,7	19.366,4
POBLACIÓN	27.911	27.397	27.766	28.083	28.401	28.714	29.012
CARGA TRIBUTARIA POR HABITANTE. PESOS CORRIENTES	154.337,0	171.815,1	254.231,1	220.555,2	290.234,0	279.467,6	270.263,6
DEFLACTOR (IPC)	2,91	3,06	3,21	3,36	3,55	3,82	3,90
CARGA TRIBUTARIA POR HABITANTE. PESOS CONSTANTES	53.127,7	56.060,9	79.115,0	65.692,3	81.792,2	73.147,6	69.351,5
CARG TRIBUT + TRANSF POR HABITE. PESOS CORRIENTES	323.145,0	370.176,5	444.137,8	525.958,5	583.231,2	622.404,6	667.529,8
CARG TTRIBUT + TRANSF POR HABITTE. PESOS CONSTANTES	111.236,9	120.783,5	138.212,8	156.656,6	164.363,0	162.907,6	171.292,8
INVERSIÓN TOTAL MILLONES	8.208,3	1.867,0	5.962,7	8.049,9	8.807,3	6.684,8	7.026,0
INVERSIÓN POR HABITANTE PESOS CORRIENTES	294.088,4	68.146,4	214.747,6	286.646,5	310.106,4	232.805,5	242.174,0
INVERSIÓN POR HABITANTE EN PESOS CONSTANTES	101.234,6	22.235,2	66.828,0	85.377,6	87.392,5	60.934,3	62.143,6
GRADO DE DEPENDENCIA (%)	52,2	53,6	42,8	58,1	50,2	55,1	59,5

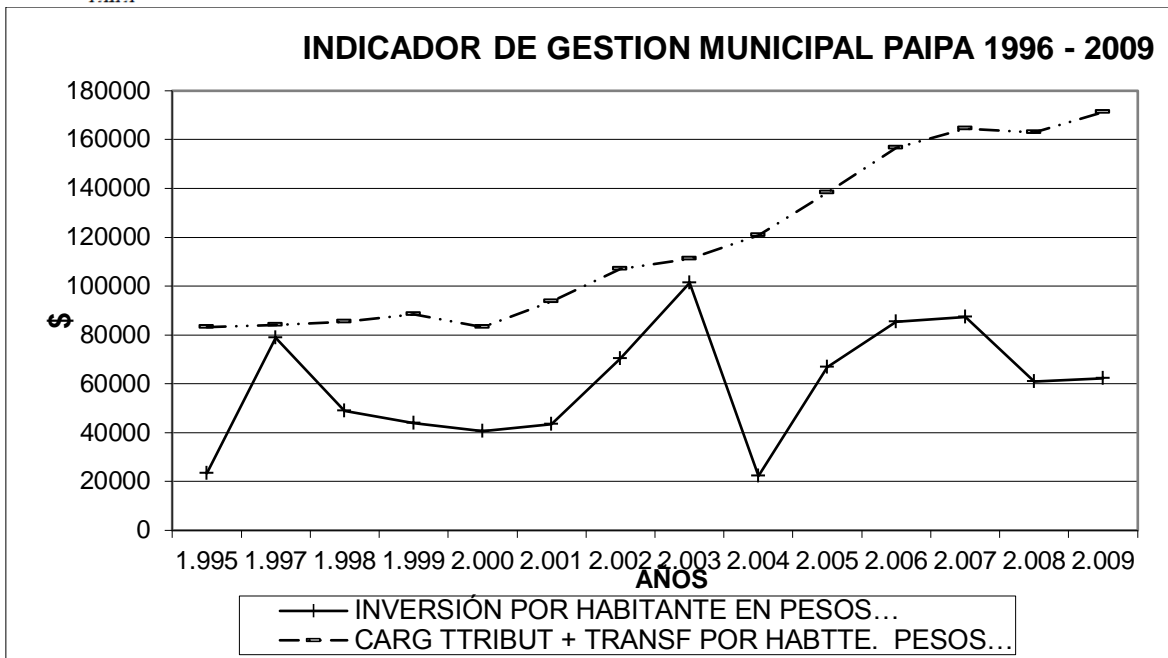
NOTA: Los análisis realizados en la sección de finanzas públicas se basan en la información suministrada por el Banco de la República, la cual es tomada de las estadísticas reportadas por los municipios. Las diferencias que puedan existir con otras fuentes de información, deben atender el hecho que estas están construidas con la metodología del Sistema de Operaciones efectivas. Un examen más detallado debe incluir las componentes como las cuentas por pagar y el cálculo del Valor Actuarial del Pasivo Pensional. Estos dos componentes son vitales para apreciar objetivamente la situación de las finanzas públicas.

El anterior cuadro deja ver varios aspectos de interés:

- En solo 7 años la inversión por habitante supera la carga tributaria per cápita (1.995, 1997, 1998, 2.002, 2.003, 2.006, 2.007); en los demás años, el esfuerzo de los habitantes del municipio no se vio proporcionalmente compensado con inversión pública. De forma que la retribución en inversión social promedio por habitante, a la carga fiscal promedio para los 14 años de análisis, es de solo \$171.350.4 por persona frente a \$163.455,9 de contribución fiscal por habitante.



ALCALDÍA MUNICIPAL
PAIPA



Este comportamiento equivale a decir que mientras en 1.995, la inversión por habitante representaba el 97% de lo tributado por los contribuyentes, en el 2000 equivalía al 108%; en el año 2004 al 252%; en el año 2.006 representaban el 77% y en el 2.009 el 112% (la explicación a los porcentajes de reciprocidad de la inversión, se explica porque esta incluye todas las fuentes de financiación: recursos propios, transferencias, etc). Finalmente desde una concepción integral del desarrollo, al ciudadano le interesa que sus impuestos se vean reflejados en inversión, para él, las distinciones tecnocráticas de las finanzas no es relevante.

7.3 INVERSIÓN POR HABITANTE (IH) Y RELACIÓN (CTH / IH) CON RECURSOS PROPIOS MÁS TRANSFERENCIAS

- La relación (CTH/IH) cambia cuando a los ingresos tributarios y no tributarios se suman las transferencias nacionales y otras recibidas por el municipio. En efecto, la inversión por habitante mantiene el mismo comportamiento analizado antes. Solo que ahora, al adicionarle a los recursos tributarios y no tributarios los recursos que recibe el municipio por transferencias, la reciprocidad proporcionalmente disminuye. Así por ejemplo, en el año 1995, la carga más las transferencias per cápita ascienden a \$83.305,8 y la inversión es de \$23.408,9.

En el año 2002, la sumatoria de tributación y transferencias por persona fue de \$ 291.689,0, mientras la inversión por persona solo fue de \$192.047,7. La misma comparación para el año 2.005 indica que hubo una inversión per cápita de \$214.747,6 frente a unas transferencias y aporte tributario de \$444.137,8.

El año de mayor cercanía entre estos 2 indicadores fue el 2.003, en el que la inversión alcanza \$294.088,4 respecto de una carga y transferencias de \$323.145,0. Así las cosas, el promedio de carga más transferencias para los 14 años analizados es de \$346.743,2 frente a \$171.350,4 de inversión por habitante.

Éste comportamiento equivale a decir que mientras en 1.995 la inversión equivalía al 28% de los impuestos más las transferencias, en el 2.003 equivalían al 91% y en el 2.009 al 36%.

El grado de dependencia definido como la relación entre transferencias e ingresos corrientes, advierte que el municipio en el año 1.995 dependía de las transferencias, especialmente las de la nación, en un 72.8%; en el año 1.999 en un 48.3%, en el 2004, 53.6 y en el 2.009 59,5%. El promedio de dependencia para los 14 años de estudio es de 53.2%.

Lo anterior significa:

- 1 Que la relación entre inversión física-social y carga fiscal no es la más óptima, dada una cultura tributaria del pago que no encuentra respuesta adecuada en los niveles de inversión que advierte el análisis retrospectivo realizado.
- 2 Que el nivel de la inversión dificulta el logro de tasas de reciprocidad que estimulen de una forma contundente la cultura tributaria del pago.
- 3 En la medida que la administración municipal tienda a la improductividad (consumo mayor que su generación autónoma de recursos y el hecho reciba e invierta menos de lo que le aportan los contribuyentes más las transferencias recibidas), se vuelve más compleja la meta de la eficacia del gasto público.

Sin embargo, éste análisis, debe centrarse también, respecto de la calidad de las inversiones realizadas, en cuanto a su prioridad, estabilidad, y durabilidad en el tiempo y a la transparencia en el manejo de los recursos públicos.



ALCALDÍA MUNICIPAL
PAIPA



- ANÁLISIS DE LOS INDICADORES DE GESTIÓN MUNICIPAL EN PESOS CONSTANTES

Una manera más real de analizar el comportamiento de las finanzas públicas se obtiene expresando las cifras presupuestales y los indicadores de carga tributaria e inversión por habitante en pesos constantes, ósea, dividiendo cada cifra por un deflactor, que en este caso corresponde al IPC, tomando como año base 1.995.

Equivale a expresar lo que pagan los ciudadanos en impuestos, lo que transfiere el gobierno y lo que invierte el municipio, descontando el efecto de la inflación, o lo que es lo mismo: expresando su verdadero poder adquisitivo.

De esta manera se obtienen los siguientes resultados sobre los mismos indicadores analizados anteriormente

7.5 CARGA TRIBUTARIA POR HABITANTE EN PESOS CONSTANTES

Según se desprende de los 2 últimos cuadros, los ingresos tributarios y no tributarios por habitante mantienen durante la serie de años analizados un comportamiento ascendente hasta el año 2.005; en el año 2.006 se produce una disminución, lo mismo que en el 2.008 y 2.009 respecto del 2.007. Las diferencias entre los valores de los indicadores en términos corrientes y constantes son más significativas para los años en que la inflación era de 2 dígitos (1.995-1.998).

8. PAIPA EN EL ESCALAFÓN DE DESEMPEÑO FISCAL 2002-2010

El cuadro siguiente permite establecer que el municipio ha tenido una posición promedio para los 6 años que lo ubica en el puesto 70 a nivel nacional y 10 en el contexto departamental.



ALCALDÍA MUNICIPAL
PAIPA



Municipio	Porcentaje de ingresos corrientes destinados a funcionamiento 1/	Magnitud de la deuda 2/	Porcentaje de ingresos que corresponden a transferencias 3/	Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios 4/	Porcentaje del gasto total destinado a inversión 5/	Capacidad de ahorro 6/	Indicador de desempeño Fiscal 7/	Posición a nivel nacional	Posición a nivel departamental
2000	94,53	19,04	46,15	30,43	64,93	30,76	61,15	106	20
2001	63,49	10,89	40,73	18,84	54,72	45,03	62,11	119	19
2002	48,32	4,65	38,23	30,61	71,66	54,95	69,96	33	5
2008	33,34	17,81	31,27	26,43	80,73	57,18	75,34	66	5
2009	34,33	12,44	38,55	26,62	80,83	59,49	70,08	58	5
2010	32,66	7,12	32,64	89,51	84,69	64,55	83,72	40	5
PROMEDIO	51,11	11,99	37,93	37,07	72,93	51,99	70,40	70	10

Fuente: GAFDT-DDTS-DNP.

1/ Autofinanciación del funcionamiento = Gasto funcionamiento/ ICLD * 100%

2/ Magnitud de la deuda = Saldo deuda / ingresos totales * 100%

3/ Dependencia de las transferencias = Transferencias + Regalías (i) / ingresos totales * 100%. (i) A partir de 2009

4/ Dependencia de los recursos propios = Ingresos tributarios / ingresos totales * 100%

5/ Magnitud de la inversión = Inversión / gasto total * 100%

6/ Capacidad de ahorro = Ahorro corriente / ingresos corrientes * 100%

7/ Indicador de desempeño Fiscal: Variable que resume los 6 indicadores anteriores en una sola medida, con escala de 0 a 100.

Posición a nivel nacional

Posición a nivel departamental

El mejor año fue el 2002 que alcanzó el puesto 33 a nivel nacional, pese a haber alcanzado un indicador ponderado de 69,96, inferior a 2010 que fue de 83,72. El único indicador mejor ubicado respecto del año 2010 es el de Magnitud de la deuda (4.65 frente a 7.12.)

9. PAIPA EN EL ESCALAFÓN DE DESEMPEÑO INTEGRAL 2008-2009

En este escalafón Paipa logra su mejor posición en el año 2008, que ocupa el puesto 10.

Componentes	2008	2009
	Puntaje	
G.1. Eficacia %	99,67	74,81
G.2. Eficiencia %	56,93	49,19
G.3. Gestión administrativa y fiscal %	84,33	83,16
G.4. Requisitos legales %	95,47	95,58
G.5. Desempeño Integral %	84,1%	75,7%
G.6 Posición a nivel nacional	10	164
G.7 Posición a nivel departamental	2	14

GESTIÓN INSTITUCIONAL

MECANISMOS DE ATENCIÓN AL CIUDADANO

La relación ciudadano - administración, ha sufrido modificaciones sustanciales durante las últimas décadas, habida cuenta las transformaciones sociales que se ha suscitado en las última décadas, en las cuales se ha revaluado el papel de aparato estatal, y aquel que esta llamado a cumplir la población, que ha sufrido un cambio radical en su concepción, partiendo de sujetos de derechos que contaba apenas con la salvaguarda de sus derechos personalísimos, también llamados derechos de primera generación, incorporados como normas jurídicas a raíz de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (Francia, 1789), que promulgó un conjunto de garantías mínimas pero vitales, relativas a la existencia, las libertades civiles y la propiedad. A partir de allí los instrumentos de Derecho Internacional, han ampliado cada vez más el espectro de garantías, impulsando así mismo la creación de instrumentos para su salvaguarda, pues en la sociedad actual tanto da no tener derechos, como carecer de instrumentos para su protección efectiva.

Esta nueva construcción de derechos, que ha alcanzado el auge de su desarrollo a partir del advenimiento de la 1ª y 2ª Guerra Mundial, que sumieron al mundo en el caos, surgió para enfrentar las problemáticas que la guerra evidencio. Estas problemáticas tenían en un inicio la salud, seguridad social, servicios públicos y vivienda, como ejes focales, pues son necesidades básicas del ser humano, que no encajan en una visión de la sociedad que privilegiaba en Capitalismo a ultranza, sobre cualquier otra clase de sistema económico y social. Es frente a está nueva realidad de sujetos con necesidades básicas insatisfechas, donde el Estado se transforma en garante de derechos, sociales y económicos, asumiendo cuando ello es necesario la prestación directa de los servicios, y en caso d e no



ALCALDÍA MUNICIPAL
PAIPA



hacerlo debe actuar como regulador, y e inspector, para garantizar que se cumpla con el cometido estatal.

Adicional a ello, ha surgido en las ultimas décadas una nueva categoría de derechos, se trata de los derechos colectivos y/o difusos cuya titularidad no ostenta el sujeto de derechos particular, sino el conglomerado social, dada su naturaleza intangible, y la entidad que tienen en el desarrollo de la colectividad. Hacen parte de esta categoría los relativos a la protección del medio ambiente⁵, derechos de los consumidores y usuarios, protección del espacio público y de los bienes de uso público, del patrimonio cultural, y moralidad pública entre otros⁶.

La positivización de este catalogo de derechos en los instrumentos de derechos interno, trae como consecuencia un cambio radical en la concepción del estado donde la persona analizada en si misma y como parte de la comunidad, es el eje fundamental, hecho que en Colombia trajo como consecuencia el advenimiento del estado Social de Derecho, concebido como nuestro modelo de Estado a partir de la Constitución Política de 1991⁷. Allí se reconoció el rango supra legal a estos derechos y se concibieron diversas herramientas para su ejercicio y protección, tales como el Derecho de Petición⁸, y las Acciones de Tutela, Cumplimiento, Populares y de Grupo.

Entonces el interrogante es, ¿cuales son los mecanismos idóneos para que el aparato estatal y sus colaboradores en la prestación de servicios públicos, atiendan las necesidades, e inquietudes de los ciudadanos respecto a sus derechos, y a la forma en que son garantizados?; la respuesta a esta pregunta es muy sencilla, son los mecanismos de atención al ciudadano frente a las PQR (peticiones,

⁵ Ver entre otra Declaración de Rio de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. 1992

⁶ El listado enunciativo de estos derechos se encuentra contenido en el Art. 4 de la Ley 472 de 1998 "Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones."

⁷ Constitución Política. **ARTICULO 1.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

⁸ El derecho de petición goza de una doble connotación, de una parte es el instrumento por excelencia para poner en marcha el aparato estatal ante situaciones que afectan al individuo o su entorno social, y así mismo es un derecho fundamental, susceptible de ser amparado por vía de acción de tutela.



ALCALDÍA MUNICIPAL
PAIPA



quejas y reclamos), que el ordenamiento jurídico legitima como las herramientas básicas de los ciudadanos para validar sus derechos en todos los espacios económicos, políticos y sociales. Básicamente el concepto de PQR, parte de la aplicación diferenciada del Derecho de Petición, ya que por su textura abierta da lugar a diversos contenidos, que abarcan desde la solicitud de la construcción de un acueducto veredal hasta la inconformidad por manejo inadecuado de los recursos del erario público.

Tomando como base esto, se pone en evidencia el reto de la Administración Municipal, armonizar las normas de rango legal que institucionalizan las PQR en servicios públicos domiciliarios, salud, educación cultura, gestión pública, y demás áreas, con la atención adecuada, oportuna, y eficiente de las mismas, bajo el entendido que no se trata de resolver positivamente todas las peticiones, quejas y reclamos, sino de evaluar su pertinencia a la luz de las normas jurídicas y las políticas públicas nacionales, departamentales y municipales, así como el estado de las finanzas públicas del ente territorial.

Para satisfacer la necesidad ciudadana y optimizar los recursos disponibles, es conveniente desarrollar un sistema integrado de gestión en las diversas dependencias de la administración municipal, orientado a atender de manera efectiva las peticiones, quejas y reclamos de la ciudadanía, que comprenda 7 fases: a) planeación de la atención al ciudadano, b) orientación y direccionamiento al ciudadano, c) recepción, registro y distribución de pqr, d) trámite y respuesta de pqr, e) seguimiento y control de la pqr, f) medición de la satisfacción del cliente y g) seguimiento y evaluación del proceso.

Para tal fin se cuenta con tres insumos valiosos, el componente humano, que exige del servidor público compromiso, actitud de servicios y alto nivel de competitividad, una adecuada infraestructura física, y el uso de las TIC'S, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, que juegan un papel fundamental en el mejoramiento de la Gestión Pública, para lo cual el Ministerio de Comunicaciones, sugiere adoptar las siguientes estrategias⁹:

⁹ Aspectos Metodológicos para la inclusión de los componentes de las Tecnologías de la información y las Comunicaciones –TIC- en los Planes Territoriales de Desarrollo

Sistematización de los procesos de las entidades públicas – Cambio en el manejo y procesamiento de la información.
Lucha contra la corrupción.
Gobierno en Línea.
Participación ciudadana en la Gestión Pública.
Estandarización de Procesos.
Digitalización de Formatos y Trámites.
Monitoreo a PQR.
Transparencia en procesos de contratación del Estado - SICE – Sistema Integral de Contratación Estatal.
Alianzas entre las entidades prestadoras de servicios del Estado, las comunidades, los ciudadanos y la comunidad internacional.
Ventanillas únicas virtuales.
Páginas Web informativas.

COMPONENTE: DESARROLLO COMUNITARIO

El Municipio, en el contexto del Estado contemporáneo afronta grandes retos, de una parte el deterioro del Medio Ambiente y los cambios climáticos que conlleva, que han causado y seguirán causando a corto, mediano y largo plazo, catástrofes naturales, que distan mucho en magnitud de aquellas observadas unas décadas atrás. De otra parte el aumento acelerado de la pobreza, originada en gran medida en el factor citado, así como en los procesos políticos, sociales, económicos presentados en los 5 continentes, que en gran parte de las naciones han aumentado la brecha entre las diferentes clases sociales, conduciendo a la ruptura de las estructuras fundadas en pactos sociales, que lentamente se han transformado en exclusiones y fenómenos de segregación, fundada en temas tan diversos como el nivel socioeconómico, la propiedad los bienes de producción y de consumo, entre otros.

Estas transformaciones han exigido de las estructuras político administrativas, su reformulación, puesto que el Estado, si bien no será el encargado directo de la prestación de todos los servicios, cumple un papel concurrente o supletorio en aquellas tareas respecto a las cuales los particulares prestan su colaboración, tales como la



ALCALDÍA MUNICIPAL
PAIPA



prestación de los servicios de salud, educación, agua potable, energía, gas, telefonía y saneamiento básico. Así mismo le corresponden las tareas de vigilancia y control, puesto que allí debe prevalecer el interés general, principio arquimédico del Estado Social de Derecho, que no puede ser desconocido por los actores económicos al desarrollar estas actividades.

Es en este contexto, donde surge la necesidad de privilegiar la participación comunitaria como expresión de la democracia participativa, que irradia toda los escenarios en lo público y lo privado. La Carta Política¹⁰, ha consagrado la participación comunitaria como un derecho deber, cuyo ejercicio se encuentra garantizado por el Estado, que *“contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”*¹¹.

Así mismo el Constituyente de 1991, radica en cabeza del Municipio como unidad fundamental de la división político-administrativa de Colombia, la obligación de *“promover la participación comunitaria, el*

¹⁰ Art. 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. El ejercicio de las libertades y derechos reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

Son deberes de la persona y del ciudadano:

1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios;
2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas;
3. Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales.
4. Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica;
5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país;
6. Propender al logro y mantenimiento de la paz;
7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia;
8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano;
9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.

¹¹ Constitución Política. Art. 103



ALCALDÍA MUNICIPAL
PAIPA



*mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes*¹². El fin último de la participación DEBERA SER EL TRANSITO DE LA FRIVOLA EXPRESION DE HABITANTES A CIUDADANO, SUJETO DE DERECHOS Y EJECUTOR DE OBLIGACIONES INTRANSFERIBLES E INDIVISIBLES.

En desarrollo de estos postulados supra legales, se dio vida jurídica a dos figuras de participación esenciales para el progreso del conglomerado social y el control de la actividad estatal, cuales son los organismos de acción comunal y las veedurías ciudadanas.

Los organismos de acción comunal, en sus diversos niveles asociativos, son el catalizador del desarrollo comunitario, entendido este como *"el conjunto de procesos económicos, políticos, culturales y sociales, que integran los esfuerzos de la población, sus organizaciones y las del Estado, para mejorar la calidad de vida de las comunidades."*¹³

Allí se incorporan el respeto por el individuo, y el valor de la colectividad que se congrega en torno a características comunes, para convertirse en agentes activos de los procesos de planeación en todos los niveles del Estado, gestores y cogestores del mejoramiento de sus condiciones de vida, y promotores del desarrollo económico en su jurisdicción. A través de la Ley 743 de 2002, se reforzó el sustento legal de su actuar, se determinaron los lineamientos básicos de su funcionamiento, y se les otorgaron competencias que resultan claves para desarrollo del conglomerado social, que abarcan incluso la posibilidad de convertirse en actores de los procesos económicos, facultándolas para adelantar actividades productivas y convertirse en colaboradores de la administración para ejecutar proyectos y prestar servicios vinculados con su ámbito de competencia.

Estas organizaciones tienen como objetivo¹⁴:

"a) Promover y fortalecer en el individuo, el sentido de pertenencia frente a su comunidad, localidad, distrito o municipio a través del ejercicio de la democracia participativa;

¹² Constitución Política Art. 311

¹³ Ley 743 de 2002. Art. 2

¹⁴ Ley 743 de 2002 Art. 19



ALCALDÍA MUNICIPAL
PAIPA



- b) *Crear y desarrollar procesos de formación para el ejercicio de la democracia;*
- c) *Planificar el desarrollo integral y sostenible de la comunidad;*
- d) *Establecer los canales de comunicación necesarios para el desarrollo de sus actividades;*
- e) *Generar procesos comunitarios autónomos de identificación, formulación, ejecución, administración y evaluación de planes, programas y proyectos de desarrollo comunitario;*
- f) *Celebrar contratos con empresas públicas y privadas del orden internacional, nacional, departamental, municipal y local, con el fin de impulsar planes, programas y proyectos acordes con los planes comunitarios y territoriales de desarrollo;*
- g) *Crear y desarrollar procesos económicos de carácter colectivo y solidario para lo cual podrán celebrar contratos de empréstito con entidades nacionales o internacionales;*
- h) *Desarrollar procesos para la recuperación, recreación y fomento de las diferentes manifestaciones culturales, recreativas y deportivas, que fortalezcan la identidad comunal y nacional;*
- i) *Construir y preservar la armonía en las relaciones interpersonales y colectivas, dentro de la comunidad, a partir del reconocimiento y respeto de la diversidad dentro de un clima de respeto y tolerancia;*
- j) *Lograr que la comunidad esté permanentemente informada sobre el desarrollo de los hechos, políticas, programas y servicios del Estado y de las entidades que incidan en su bienestar y desarrollo;*
- k) *Promover y ejercitar las acciones ciudadanas y de cumplimiento, como mecanismos previstos por la Constitución y la ley, para el respeto de los derechos de los asociados;*
- l) *Divulgar, promover y velar por el ejercicio de los derechos humanos, fundamentales y medio ambiente consagrado en la Constitución y la ley;*
- m) *Generar y promover procesos de organización y mecanismos de interacción con las diferentes expresiones de la sociedad civil, en procura del cumplimiento de los objetivos de la acción comunal;*
- n) *Promover y facilitar la participación de todos los sectores sociales, en especial de las mujeres y los jóvenes, en los organismos directivos de la acción comunal;*
- o) *Procurar una mayor cobertura y calidad en los servicios públicos, buscar el acceso de la comunidad a la seguridad social y generar una mejor calidad de vida en su jurisdicción;"*

La organización comunal incluye; involucra a la comunidad para mejorar su condición de vida, genera espacios de comunicación, y permite replantear el papel tradicional de las herramientas de participación, pues las sitúa en el campo de las decisiones, siendo por ello trascendental que quienes son elegidos en las juntas directivas de las mismas tengan liderazgo legítimo en sus comunidades, ya que solo así, y previo concurso del conglomerado, se convierten en interlocutores válidos entre lo público y lo privado, en la relación del microcosmos del



ALCALDÍA MUNICIPAL
PAIPA



barrio o la vereda frente con el ente territorial, que no por su tamaño presenta realidades menos complejas, pues es allí donde debe combatirse la pobreza y la desigualdad sin paternalismos, con soluciones que vinculen el trabajo decidido de la comunidad al mejoramiento de la calidad de vida. La revisión de los componentes del ICV¹⁵, (analizado en este Plan de Desarrollo), o del Índice de Pobreza Multidimensional (desarrollado por el Departamento Nacional Planeación y citado en este documento), nos permiten observar áreas claves en las cuales las Juntas de Acción Comunal tienen un papel fundamental, como gestoras de soluciones y voceras de la comunidad ante la Administración Municipal, Departamental y Nacional, tales como el acceso al agua potable, el saneamiento básico y la calidad de la estructura habitacional, entre otros.

En cuanto atañe a las veedurías ciudadanas, se consideran una herramienta de ejercicio del control, social participativo, a través del cual se hace seguimiento al manejo de los recursos estatales y se monitorea la prestación de los servicios públicos, para garantizar el goce de los mismos con calidad y oportunidad para toda la población urbana y rural. Fruto de la iniciativa ciudadana el Congreso de la República expidió la Ley 850 de 2003, "Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas", a través de la cual se definió su naturaleza, ámbito de acción, facultades, derechos, obligaciones, y funciones, entre otras. Es de resaltar que allí se le dio la connotación de mecanismo democrático de representación orientado hacia el control de la gestión pública, con facultad para intervenir respecto de toda persona natural o jurídica, pública o privada que tenga a su cargo la ejecución de un "programa, proyecto, contrato o la prestación de un servicio público"¹⁶, y en todos los niveles en que se involucren los recursos públicos. Esta es una herramienta que ha demostrado su eficacia en la lucha contra la corrupción, que tiene como principales objetivos los siguientes¹⁷:

"a) Fortalecer los mecanismos de control contra la corrupción en la gestión pública y la contratación estatal;

¹⁵ Índice de Condiciones de Vida.

¹⁶ Ley 850 de 2003. Art. 1

¹⁷ Ley 850 de 2003. Art. 6



ALCALDÍA MUNICIPAL
PAIPA



- b) Fortalecer los procesos de participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones, en la gestión de los asuntos que les atañen y en el seguimiento y control de los proyectos de inversión;
- c) Apoyar las labores de las personerías municipales en la promoción y fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana y comunitaria;
- d) Velar por los intereses de las comunidades como beneficiarios de la acción pública;
- e) Propender por el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función pública;
- f) Entablar una relación constante entre los particulares y la administración por ser este un elemento esencial para evitar los abusos de poder y la parcialización excluyente de los gobernantes;
- g) Democratizar la administración pública;
- h) Promocionar el liderazgo y la participación ciudadana."

La razón de ser de las Veedurías, es una sola, garantizar la prevalencia del interés general, a través del uso adecuado, transparente y eficiente de los recursos públicos, ya que es a partir de ello que se construyen sociedades mas justas y equitativas, tesis central de la teoría del capital social que Robert Puttnam, ha señalado indicando que con ella propicia el proceso de inclusión social y opciones reales de movilidad, en tanto se logre transitar de la mera participación a la incidencia cierta en los procesos de toma de decisiones.

Por tal razón constituye un imperativo constitucional y legal, garantizar su existencia, difundir toda información relativa al quehacer público a la comunidad, para que allí se gesticione la participación de la comunidad. La Ley 850 de 2003, otorga a las Veedurías, herramientas para llevar a cabo su labor, tales como las descritas en los Artículos 15¹⁸, 16¹⁹ y 17²⁰, en los cual se describen de manera pormenorizada sus funciones básicas, los mecanismos de acción con que cuenta para cumplir sus cometidos y los derechos que le asisten. Aquí debemos resaltar que las herramientas hace relación básicamente a la intervención en audiencias públicas, trátase de aquellas adelantadas en el desarrollo de los procesos de selección de contratistas, de rendición

¹⁸ Artículo 15. [Funciones.](#)

¹⁹ [ARTÍCULO 16. INSTRUMENTOS DE ACCIÓN.](#)

²⁰ [ARTÍCULO 17.](#) Derechos de las veedurías:



ALCALDÍA MUNICIPAL
PAIPA



de cuentas, y de todas aquellas en las cuales se deba evaluar la gestión estatal, o se debatan asuntos de vital interés para la comunidad. Abarca también la utilización de los mecanismos que prevé la ley para obtener documentos públicos, y la facultad de pedir informes a la administración, sus contratistas o interventores, siendo imperativo para los mismos hacer entrega de esta información.

Ahora bien, la deficiencia que se presenta hace relación a la poca difusión de la existencia de este mecanismo de participación ciudadana, y la falta de convocatoria por parte de la administración para fortalecerlas. Este panorama constituye un reto para la administración que comienza, y marca un derrotero que permitirá fortalecer el papel del veedor como sujeto activo del control social.

En los anexos digitales se incluyen 2 carpetas de soporte que contienen las situaciones problemáticas de cada competencia de esta dimensión, así:

- ✓ La transcripción digital de todos los formatos diligenciados en los encuentros ciudadanos (situaciones problemáticas, priorización, valoración de criterios de calificación, factores agravantes, factores contrarretantes)
- ✓ Descripción de la principal situación problemática por competencia (la que obtuvo mayor calificación por parte de la comunidad) y un lineamiento estratégico derivado del análisis integral de la propuesta ciudadana.

11. RESULTADO DE LA PRIORIZACIÓN DE LOS ENCUENTROS CIUDADANOS VISIÓN CARTOGRÁFICA. MAPA “BALANCE TOTAL”

En la carpeta de “Anexo Documentos Textuales” se incluye el mapa que pinta los resultados finales por componentes, de los encuentros ciudadanos realizados por la comunidad.



ALCALDÍA MUNICIPAL
PAIPA

