

Universidad del Magdalena, Facultad de Ciencias Empresariales y Económicas

Trabajo de Investigación Dirigida para optar al Título de Economista¹

Las Finanzas Públicas del Municipio de Ciénaga (Magdalena)

MALKA IRINA ROSSETTE GARCÍA²

WILLIAM RAFAEL SANCHEZ CUELLO³

Marzo de 2010

¹ Este trabajo fue realizado como proyecto de investigación dirigida siendo requisito parcial para optar al título de economista, con la colaboración de Jaime Morón Cárdenas, director de la investigación.

² Estudiante del programa de Economía. Universidad del Magdalena.

³ Estudiante del programa de Economía. Universidad del Magdalena.

Las Finanzas Públicas del Municipio de Ciénaga (Magdalena)

The Public Finances of the Municipality of Ciénaga (Magdalena)

MALKA IRINA ROSSETTE GARCIA

WILLIAM RAFAEL SANCHEZ CUELLO

RESUMEN

Ciénaga en los últimos años ha manifestado crisis en sus finanzas públicas presentando una estructura poco funcional, con una gestión tributaria ineficiente. Con el desarrollo de esta investigación se propuso analizar la situación de las finanzas públicas del municipio, en el periodo comprendido entre 2002 – 2007, examinando la dinámica de los rubros que componen las ejecuciones presupuestales de este periodo, a través de la construcción de algunos indicadores, según la metodología propuesta por el Departamento Nacional de Planeación – DNP en el año 2008, que fueron calculados una vez se deflactó la información financiera disponible, para traerla a valores constantes. En este sentido, los cálculos permiten concluir que Ciénaga depende en gran medida de las transferencias de la nación, específicamente de los recursos del SGP, además existe poco esfuerzo fiscal en la generación de recursos propios y el recaudo de los impuestos.

Palabras Claves: Municipio de Ciénaga, Finanzas Públicas municipales, tributación local, indicadores fiscales, ejecuciones presupuestales.

Clasificación Jel: H71, H72, H74, H50.

ABSTRACT

Ciénaga in recent years has shown crisis in public finances by presenting a very functional structure, with an inefficient tax management. With the development of this investigation was to analyze the situation of public finances of the municipality, in the period 2002 - 2007, examining the dynamics of the items that make up the budgetary execution of this period, through the construction of some indicators, according to the methodology proposed by the National Planning Department - DNP in 2008, which were calculated after deflated financial information available, to bring it to constant values. In this sense, the calculations allow to conclude that marsh depends largely on the transfer of the nation, specifically the resources of the SGP, in addition there is little fiscal effort in the generation of own resources and the collection of taxes.

Keywords: Municipality of Ciénaga, Municipal Public Finance, Local Tax, Fiscal Indicators, Budget Execution..

JEL Classification: H71, H72, H74, H50.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	7
2. REVISIÓN DE LA LITERATURA.	9
3. MARCO TEÓRICO, CONCEPTUAL Y NORMATIVO	13
4. RECOPIACIÓN Y TRATAMIENTO DE LA BASE DE DATOS	17
5. SITUACIÓN FISCAL DEL MUNICIPIO DE CIÉNAGA	26
5.1. Evolución del Gasto total y del Ingreso total	26
5.2 Análisis de los Indicadores de Información Financiera	28
5.2.1 Variación marginal del recaudo real de los ingresos tributarios	28
5.2.2 Tasa de Crecimiento Real Promedio del Recaudo de los Ingresos Tributarios	30
5.2.3 Elasticidad del Recaudo de los impuestos frente a la evolución del PIB del Departamental	31
5.2.4 Participación Porcentual de los Ingresos Tributarios en los ingresos corrientes	33
5.2.5 Rendimiento de los Recaudos	34
5.2.6 Sostenibilidad fiscal	35
5.2.7 Tasa de Crecimiento Real Promedio de los Ingresos No Tributarios	35
5.2.8 Participación Porcentual de los Ingresos No Tributarios	36
5.2.9 Grado de dependencia de los recursos del Sistema General de Participaciones SGP y de los Ingresos Corrientes.	37
5.2.10 Crecimiento Real Promedio de los Pagos de funcionamiento	38
5.2.11 Participación de los Pagos de Funcionamiento en los Gastos Corrientes y en los Gastos Totales	39
5.2.12 Tasa de Crecimiento Real de las Transferencias Pagadas.	40
5.2.13 Participación de las transferencias Pagadas en los Pagos Corrientes y en Ingresos Corrientes	40
5.2.14 Déficit o ahorro corriente	41
5.2.15 Capacidad de generar ahorro	41
5.2.16 Tasa de crecimiento Real de la inversión	41
5.2.17 Autofinanciamiento de la inversión	43
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	44
ANEXO – 1 CÁLCULOS ESTIMADOS	47
ANEXO – 2 OTROS CÁLCULOS	48
BIBLIOGRAFIA	49

INDICE DE GRÁFICOS

<i>Gráfico 1. Evolución de los Ingresos y gastos Totales y del Déficit o Superávit en Ciénaga, 2002 – 2007 (Miles de Millones de Pesos a pesos constantes)</i>	26
<i>Gráfico 2. Tasa de crecimiento del ingreso y del gasto público total del municipio de Ciénaga 2002-2007</i>	28
<i>Gráfico 3. Variación Marginal del Recaudo Real de los Ingresos Tributarios, 2002 – 2007 (%)</i>	30
<i>Gráfico 4. Tasa de Crecimiento real Promedio del Recaudo de los Ingresos Tributarios 2002 – 2007 (%)</i>	31
<i>Gráfico 5. Participación del Total de los Ingresos Tributarios en los Ingresos Corrientes 2002 – 2007 (%)</i>	33
<i>Gráfico 6. Participación de los Ingresos no Tributarios dentro de los Ingresos Corrientes y los Ingresos Totales 2002 – 2007 (%)</i>	36
<i>Gráfico 7. Grado de dependencia de los recursos del Sistema General de Participaciones – SGP y de los Ingresos Corrientes 2002 – 2007 (%)</i>	38
<i>Gráfico 8. Participación de los Pagos de Funcionamiento en los Gastos Corrientes y en los Gastos Totales 2002 – 2007 (%)</i>	39
<i>Gráfico 9. Participación de los Pagos de las Transferencias Pagadas en los Pagos Corrientes y en los Ingresos Corrientes 2002 – 2007 (%)</i>	40
<i>Gráfico 10. Composición de los gastos de funcionamiento de Ciénaga, 2002 - 2007 (Promedio)</i>	43

INDICE DE TABLAS

<i>Tabla 1. Elasticidad del Recaudo anual de los Ingresos Tributarios 2002 – 2007(%)</i>	32
<i>Tabla 2. Participación Porcentual de cada Impuesto en los Ingresos Tributarios de Ciénaga 2002 -2007 (%)</i>	34
<i>Tabla 3. Rendimiento del Recaudo de Cada Impuesto por año (2002 – 2007) (Rango 0 o más puntos)</i>	34
<i>Tabla 4. Autofinanciamiento de la Inversión 2002 – 2007 (Rango >0<)</i>	43

1. INTRODUCCIÓN

Las finanzas públicas del Municipio de Ciénaga, en la última década se han encontrado en crisis, viéndose afectadas la capacidad de endeudamiento y el sostenimiento fiscal del ente, al punto de haber sido intervenido por la ley 550 de 1999 para alcanzar el saneamiento fiscal tan anhelado, situación que generó especial interés en el tema.

Desde hace algunos años el tema aquí abordado, ha sido de gran importancia, ya que su estudio facilita el adecuado seguimiento de las finanzas públicas. El Departamento Nacional de Planeación (2006), a nivel general, presentó un informe, en el que los municipios de Colombia, en su gran mayoría, mejoraron la calificación en comparación con el año inmediatamente anterior, no obstante el Municipio de Ciénaga, protagonista de este estudio, se catalogó, dentro de las tipologías del desempeño fiscal, como una entidad vulnerable. Ciénaga obtuvo un indicador de 61,81 puntos que demostró su enorme dependencia de las transferencias de la nación y se encontró propenso a la inestabilidad de su estructura financiera, aunque manifestó una mayor limitación en el gasto y una pequeña generación de ahorros propios.

Ahora bien, al revisar las situación del Departamento del Magdalena, del cual hace parte el municipio en estudio, de acuerdo con Romero (2006), éste refleja una caída en el ritmo de crecimiento contrayéndose más que el total del resto de departamentos, obteniendo en su indicador una cifra muy cercana a la que obtuvo el Municipio de Ciénaga, al departamento se le otorgó una calificación de 61.03 de acuerdo a su desempeño fiscal, ante

estos resultados es de resaltar que el Departamento del Magdalena también presentó gran dependencia de las transferencias del gobierno central, el 69.6% de los ingresos totales provienen de esta cuenta, solo un 20.9% de los ingresos propios del departamento y el 9.5% restante proviene de otras transferencias, que resultan de los aportes y donaciones recibidas por el sector descentralizado de la entidad y organismos no gubernamentales.

Por consiguiente, han sido muchos los intentos para optimizar el manejo de los recursos y la eficiencia de cada uno de los entes territoriales que componen al departamento, intentando aminorar el desgüeño administrativo y la falta de transparencia por parte de los dirigentes en la gestión financiera municipal que genere sobretodo unas bases tributarias más productivas, apuntando a la generación de ingresos propios y recorte de las transferencias por parte de la nación.

Consecuentemente, el objetivo de esta investigación consiste en analizar la situación de las finanzas públicas de Ciénaga para el periodo comprendido entre 2002 – 2007, a través de la información de las ejecuciones presupuestales del municipio determinando cuál es la situación fiscal y qué niveles de eficiencia y transparencia fiscal presenta el ente, teniendo en cuenta un gran aporte que hacen Sanabria, Solano, Beltrán y Cornejo (2008), quienes consideran que en tanto las regiones adquieran más recursos y responsabilidades, es importante el desarrollo de estudios que indiquen la evolución de sus finanzas, la eficiencia en el manejo y consecución de los recursos como una forma de evaluar la gestión de los entes territoriales.

El artículo está compuesto de seis secciones, la primera, constituida por esta breve

introducción seguida de la revisión de investigaciones que sobre el tema se han realizado. La tercera establece el marco teórico, conceptual y normativo, la cuarta sección presenta la forma como se recopilaron y fueron tratados los datos, la quinta se constituye los resultados, según los cálculos realizados y por último, en la sexta sección se concluye.

2. REVISIÓN DE LA LITERATURA.

Uno de los aspectos más importantes para evaluar el desarrollo económico de una entidad territorial es el análisis de sus finanzas públicas, ya que permite brindar apoyo a la administración del ente territorial, generando orientaciones para la elaboración y ejecución de sus planes de desarrollo. Con el paso del tiempo han sido múltiples los estudios realizados por investigadores e instituciones, tendientes a identificar las problemáticas en el manejo de las cuentas públicas de un lugar determinado, sin embargo es preciso anotar que para el Municipio de Ciénaga, protagonista de esta investigación, no existen antecedentes literarios, en este sentido solo pueden ser señalados estudios realizados a niveles nacional y regional.

Gutiérrez y Guzmán (2000), en un estudio de las finanzas públicas de Bogotá, muestran la evolución de las finanzas públicas en la década de los noventa, partiendo de su dinámica económica y poblacional, ya que presenta para el país una fuente importante de recursos que se ven reflejados en la inversión tanto de infraestructuras como en capital humano, generando así externalidades positivas para los demás departamentos y municipios. Sin embargo, deja claro que aún existen factores estructurales que están generando presión sobre los recursos distritales, y sobre los cuales se debe avanzar. Además

resalta una estrecha relación entre el crecimiento económico con las finanzas públicas debido a que Bogotá tiene una importante participación en la producción nacional, es por esto que el Distrito participa activamente en las discusiones fiscales de la nación.

Por otro lado, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2006), realizó un estudio sobre la viabilidad fiscal de todos los departamentos de Colombia, donde enfatizó: “proceder con responsabilidad fiscal es crucial para lograr un crecimiento sostenido de la inversión”. En dicho estudio, a nivel general de departamentos, se sostiene que a 2006 las finanzas departamentales obtuvieron una mejoría después de casi una década de continuos déficit, y que ese buen desempeño se sustentó en el aumento del ahorro corriente. En este mismo estudio, para el departamento del Magdalena los ingresos totales mostraron un crecimiento por encima de los gastos totales, que ha permitido la generación de superávit en 2006, sin embargo, si recomienda que se realicen esfuerzos por controlar la tendencia creciente del gasto por encima de los ingresos, de acuerdo a los límites fijados en la Ley 617 de 2000.

Para el caso de la ciudad de Cartagena, Bonet (2008) a través del Banco de la República, realizó un estudio acerca de las finanzas públicas de esta capital en el periodo comprendido entre 2000-2007, donde aborda la crisis que afronta en dicho periodo y su recuperación mediante un programa de ajuste fiscal con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en 2001 e impuesto por la Ley 617 de 2000, superando así el déficit fiscal en el que se encontraba. La investigación concluye que la ciudad enfrenta grandes necesidades de gasto para poder superar las condiciones de pobreza en las que se encuentra, por tanto el autor recomienda que la única forma de mejorar la estructura fiscal del distrito

cartagenero resultará al modernizar todo el sistema tributario, lo que le permitiría llevar a cabo una mejor gestión en el recaudo de impuestos, y así aumentar sus ingresos.

Así mismo, para la ciudad de Barranquilla, una investigación realizada por Fundesarrollo (2004), denominada Situación Financiera de Barranquilla 1992-2004, arrojó que un acelerado crecimiento de los gastos frente a la dinámica de los ingresos corrientes durante la década de los noventa llevó a la ciudad a generar un déficit acumulado de caja que era cubierto todos los años con la deuda financiera, sin embargo, a partir de 1997 con la emisión de la Ley 358 se restringe este tipo de endeudamiento. En consecuencia, a partir de 1999, Barranquilla entra en “semáforo rojo” quedando sin capacidad para acceder a recursos de crédito con el sector financiero. No obstante las anteriores restricciones, el distrito no dejó de contraer obligaciones, y por el contrario, siguió incrementando el monto de sus pasivos a través de otros mecanismos de financiación, pasando de generar déficit de caja a generar déficit presupuestales.

También debe ser destacada la investigación realizada por Barranco y Ferrer (2005), quienes realizan un análisis estructural de las finanzas del Distrito de Santa Marta del periodo 1993 – 2003, examinando la tendencia de los ingresos y los gastos, dependiendo de la naturaleza y función de los mismos. Los resultados en cuanto a los ingresos señalaron que a medida que aumentan las transferencias, disminuyen los ingresos corrientes, existiendo una relación inversamente proporcional entre estos. Los gastos asumen una tendencia negativa por la disminución del servicio de la deuda, el mayor nivel en este rubro se registró entre 2001-2003 en 43.74%, comportamiento que se atribuyó al gasto ocasionado por los recursos del sistema general de participaciones al implementarse

la Ley 715 de 2001. Así concluyen que Santa Marta presenta un complejo escenario financiero, con una decreciente dinámica de los ingresos corrientes, ya que el recaudo tributario es bajo en comparación con los no tributarios, evidenciando la constante dependencia que aún se tiene del gobierno central.

Finalmente, para el caso del Departamento del Magdalena, según De Armas y Moreno (2005), determinan que la asignación de los recursos financieros del ente, no resultaron ser los mejores, a finales de los noventa el esquema de transferencias se encontró en profunda crisis fiscal generando decrecimiento de la economía. Los municipios del Magdalena se endeudan para suplir los gastos no alcanzados a financiar por las transferencias de la nación ya que no poseían una buena provisión de servicios que les permitiera mayor efectividad de acuerdo con las necesidades de cada uno, así dirigen su investigación al análisis de la gestión financiera en los municipios ubicados en la parte Norte del departamento del Magdalena, considerándolo dentro de este grupo a los Municipios de Pueblo Viejo, Fundación, Pivijay, Salamina, y Chivolo, con el fin de determinar la condición en que se encuentran y las tendencias futuras acerca del saneamiento fiscal, concluyendo que estos municipios, han manifestado esfuerzo fiscal, resaltando el caso de municipios como Pivijay y Pueblo Viejo, en promedio, incrementaron sus ingresos tributarios, sin embargo, en general presentaron problemas de déficit corriente en el periodo 1998 – 2003 y no tienen capacidad para autofinanciamiento de la inversión. Consideran de vital importancia el fortalecimiento institucional en estos entes territoriales a través de la construcción y el uso de indicadores que describan la problemática y permitan encontrar las posibles soluciones en la gestión administrativa.

3. MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO

La importancia de las finanzas públicas en la economía, según lo planteado por Sanabria y Solano (2008), se centra básicamente en la capacidad que posee la política fiscal⁴ de intervenir activamente, generando diferentes políticas, en respuesta a los retos que surgen por la existencia de fallas de mercado como de gobierno. El seguimiento a las finanzas públicas es relevante debido a que por medio de este se puede llegar a determinar la eficiencia del sector público en lo que tiene que ver con el manejo de los recursos de que dispone cada ente subnacional. Es a través de estos como se pueden garantizar los objetivos de política relacionados con equidad, distribución y generación de condiciones para el desarrollo y la competitividad.

Enmarcando ahora el aspecto normativo de la temática planteada, Colombia durante muchas décadas ha intentado mejorar el desempeño fiscal de los entes territoriales, a partir de la Constitución Política de 1991 han sido reglamentadas una serie de leyes y decretos para solucionar la problemática de las finanzas públicas implementando cambios en las estructuras de las finanzas públicas de los entes territoriales, con el fin de lograr una eficiente distribución de los recursos, mayor autonomía local, transparencia y responsabilidad fiscal, y cumplimiento de los compromisos de acuerdo a los gastos en los que deben incurrir las diversas entidades subnacionales, considerando además los criterios que se han establecido y las diversas fuentes de financiamiento.

En este proceso la legislación fortaleció la estructura fiscal del país introduciendo

⁴ Uso del gasto público y los impuestos.

cambios importantes en la distribución de recursos y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno. Se estableció un nuevo esquema reglamentario para las funciones y responsabilidades en los diferentes niveles territoriales⁵, en la distribución de las transferencias de los niveles nacionales hacia los subnacionales⁶ y para las normas de colocación de estos recursos.

Para los entes territoriales a partir de la Constitución de 1991, se establecieron ciertas competencias y responsabilidades según el artículo 356 modificado por el artículo 2° en acto legislativo numero 1 de 2001 y 357 modificado por artículo 4° del acto legislativo numero 4 de 2007, donde los entes subnacionales tienen herramientas para utilizar los recursos que obtiene por intermedio del gobierno nacional.

Por otra parte, surge la Ley 358 de 1997, con el propósito de reglamentar el artículo 364 de la Constitución, referido a la capacidad de endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales, emitiendo que dicho endeudamiento sólo puede alcanzar hasta el límite de su respectiva capacidad de pago, estipula la proporción del ahorro operacional que está relacionada en el pago de intereses y servicio de la deuda (se entiende dicho ahorro como la diferencia entre los ingresos corrientes menos los pagos corrientes). Estableció que ninguna entidad territorial podía contratar nuevas operaciones de crédito sin la autorización del Ministerio de Hacienda cuando registrara una situación de sobreendeudamiento o “semáforo rojo”, es decir, cuando su relación deuda bancaria / ingresos corrientes fuera mayor a un 135%. En otros términos, la deuda bancaria no podía

5 Colombia está políticamente dividida en nación, departamentos, distritos y municipios.

6 Está compuesto por departamentos, distritos y municipios.

superar los ingresos corrientes en más de un 35%.

Al finalizar la década de los 90's el país se encontraba en una crisis fiscal profunda y un desacelere del crecimiento de la economía Colombiana. Se tomaron medidas para solventar las debilidades que presentaba el marco legal que se estableció en la Constitución 1991 para las finanzas públicas del país, se implementaron una serie de reformas a la estructura normativa actual, para fortalecer y darle estabilidad a las transferencias estableciendo un crecimiento máximo a los recursos transferidos.

Por otra parte, se encuentra la Ley 550 diciembre de 1999, que se enfoca en la reestructuración de Pasivos, define una serie de normas para establecer que municipios presentan un alto grado de endeudamiento y pueden entrar a un programa de reestructuración de sus pasivos para mejorar el funcionamiento de sus instituciones⁷. De los treinta municipios que conforman el Departamento del Magdalena en la actualidad ocho (8) entes territoriales se encuentran intervenidos por esta Ley y uno de ellos es el Municipio de Ciénaga.

Aparece también la Ley de Ajuste Fiscal Territorial 617 de octubre 6 de 2000, que define los límites que tienen los Departamentos, Municipios y Distritos en lo que tiene que ver con el Gasto de Funcionamiento a una proporción de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación, según la categoría en la cual ha sido calificado cada uno de estos. Esta Ley fue creada para el saneamiento fiscal de los gobiernos territoriales, ya que poseía restricciones al crecimiento de los gastos totales de los entes territoriales e implementaba una disciplina

⁷ Entiéndase como empresas del estado o los diferentes entes territoriales.

para controlar el crecimiento del gasto del gobierno central.

Con la Ley 715 de diciembre 21 de 2001, se dispusieron normas orgánicas en materia de recursos y competencias de las entidades territoriales y los respectivos decretos reglamentarios 159 de 2002 y 230 de 2001. Se creó el Sistema General de Participaciones SGP⁸, en el cual las transferencias existentes se reúnen en una sola, y los recursos siguen siendo transferidos de acuerdo a la población beneficiaria y no de acuerdo al costo de los recursos.

Otra de las reformas que crearon para el mejoramiento de las finanzas públicas fue la Ley 819 en julio de 2003, Responsabilidad y Transferencia Fiscal. Su objetivo fundamental es racionalizar la actividad fiscal y hacer sostenible la deuda pública, para generar un clima de estabilidad económica que permita al país obtener los niveles de desarrollo necesario. Establece la creación de un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MF MP) que contenga como mínimo el Plan Financiero, un programa macroeconómico plurianual, metas de superávit primario, nivel de deuda pública y análisis de su sostenibilidad. En materia de disciplina fiscal, establece que la preparación y elaboración del Presupuesto General de la Nación y el de las entidades territoriales deberá sujetarse a los correspondientes MF MP de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente.

Es pertinente citar que la evolución normativa en materia fiscal ha tratado de

⁸ Está conformado por las participaciones de salud, educación y una de propósito general. Cada una distribuida de acuerdo con las competencias asignadas y con criterios específicos.

minimizar las debilidades que se presentaron en el marco legal que se implementó a partir de las reformas en materia de descentralización en la Constitución Política de 1991. Los entes territoriales poseen una base legislativa fundamentada en el mejoramiento de las finanzas públicas que les permite tener competencias en materia fiscal y responsabilidad en la utilización de los recursos que le otorga el gobierno central.

En este sentido, con el surgimiento de los parámetros y toda la normatividad existente hoy día, en Colombia los estudios acerca de las finanzas públicas nacional, departamental y de entidades territoriales, se enmarcan en el propósito de determinar cuál ha sido su evolución durante las últimas décadas, para así lograr establecer las causas y las consecuencias que implica a un determinado ente territorial poseer déficit fiscal.

4. RECOPIACIÓN Y TRATAMIENTO DE LA BASE DE DATOS

El análisis de las finanzas públicas de los entes territoriales en Colombia, evidencia la amplia heterogeneidad existente en los sistemas de construcción de la información fiscal y la estructura de presentación de la información por parte de las diferentes instituciones: Contraloría General de la República, Departamento Nacional de Planeación, Banco de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y los mismos entes territoriales; éstas diferencias se derivan de los distintos criterios metodológicos aceptados internacionalmente para definir la estructura y clasificación de las finanzas públicas de las entidades del sector público no financiero del orden territorial.

No existe entonces, un enfoque metodológico que se haya podido considerar como

ideal para organizar las transacciones financieras de una entidad pública de modo que se cumplan simultáneamente fines diversos relacionados con la medición de cuentas, el control fiscal y el análisis económico y financiero, sino, por el contrario, se dispone de diversas opciones metodológicas de clasificación, cada una de las cuales está diseñada para satisfacer determinados objetivos⁹.

Por estas razones, ante la necesidad de definir los criterios comunes para analizar las cifras fiscales provenientes de distintas fuentes, diversos manuales¹⁰ internacionales recomiendan la unificación de las estadísticas fiscales bajo una metodología homogénea y comparable de clasificación que tenga continuidad y facilite el análisis económico.

En este contexto, el punto de partida para el análisis de la información estadística lo constituyeron las informaciones contables reconocidas como legalmente válidas, permanentes y completas, que corresponden a las ejecuciones presupuestales suministradas por el nivel municipal del departamento del Magdalena y reportadas al Departamento Nacional de Planeación, donde el criterio de clasificación de las cuentas no es el de recurrencia en que suceden los ingresos y gastos sino el de destino y objeto de los mismos, por tanto se emplean como instrumento clave de análisis para generar programas y proyectos de inversión y una buena gestión territorial en la entidad.

9 En este sentido, es de entender que cada institución tiene sus propias razones para generar datos y presentar resultados atendiendo a los objetivos que debe cumplir, es decir, ya sea para controlar el patrimonio de las entidades departamentales y municipales como lo hace la Contraloría General de la Nación; controlar las políticas de desarrollo económico, social, y ambiental para el caso del Departamento Nacional de Planeación; generar investigaciones y publicaciones ante la preocupación de los problemas macroeconómicos del país, de parte del Banco de la República, y las razones o motivaciones específicas que presentan las demás instituciones de los otros niveles del gobierno central departamental y municipal.

10 FMI. Government Finance Statistics Manual, Washington, 2001

Cabe señalar, que para este caso específico del Municipio de Ciénaga solo se encontró información propia del periodo en estudio 2002 – 2007, se intentó encontrar información de años anteriores pero los datos no fueron encontrados, debido a que en las entidades encargadas de la auditoria municipal y su respectivo análisis ya no reposan, entre otras razones, por daños ocasionales sobre los documentos existentes por antigüedad.

El presente trabajo fue realizado de manera conjunta con la participación de dos estudiantes del programa de Economía, analizando las finanzas públicas del Municipio de Ciénaga, en el periodo comprendido entre 2002 - 2007, examinando la evolución de los ingresos y gastos de la administración municipal, por medio de la estimación de indicadores de gestión fiscal, que permiten generar el análisis o medición de las variables recopiladas.

Ahora bien, para el análisis de las cifras fiscales, fue necesario examinar la evolución de las variables en términos reales, es decir descontando el efecto inflacionario con el uso del deflactor del PIB, elaborado por el DANE, proceso que consistió en tomar el valor de cada rubro del esquema planteado y dividirlo por el deflactor del PIB calculado, en este caso se usó el deflactor calculado con año base 2000.

Posteriormente se procede a generar el cálculo, de algunos indicadores, recomendado según la metodología para el análisis financiero promovido por el DNP, plasmada en el documento Técnicas para el análisis de la gestión financiera de las entidades territoriales (2008), convirtiéndose en una herramienta necesaria para desarrollar un proceso de planeación, organización, dirección, evaluación, y control del origen y destinación de los recursos provenientes del Estado, tanto para el alcalde, y directores del

ente público, como para las autoridades económicas e investigadores.

Cabe aclarar que las cuentas manejadas relacionan ingresos y gastos corrientes, considerándose dentro de los primeros a los ingresos corrientes que se dividen en tributarios (impuestos directos e indirectos) y los no tributarios. Para el caso de los gastos corrientes, se resalta la participación de los gastos de funcionamiento, los intereses de deuda y los gastos por transferencias.

A continuación se presentan los indicadores usados para fin de la investigación:

- **Variación Marginal del Recaudo Real**, determina los momentos en que el crecimiento del Recaudo Real fue superior, determinando las causas que conducen a esa situación, calculándose tanto para cada tipo de impuesto como para el consolidado y cada par de años de forma consecutiva. En la medida en que el indicador sea mayor, más crecimiento real presenta el impuesto. Se emplea la siguiente ecuación:

$$\Delta yt = \left[\left(\frac{y_t}{y_{t-1}} \right) - 1 \right] * 100$$

- **Tasa de crecimiento Real Promedio**, determina si el crecimiento que tiene cada rubro es superior a la capacidad adquisitiva, por encima de la inflación o si el recaudo se encuentra en estancamiento y genera pérdida de la capacidad de compra de bienes y servicios a la entidad territorial. Se emplea la siguiente ecuación, aplicada a los Ingresos Tributarios, los Ingresos No Tributarios, los Pagos de Funcionamiento y la Inversión.

$$tg = \left[\left(\sqrt[t-1]{\frac{y_t}{y_1}} \right) - 1 \right] * 100 \% = \left[\left(\frac{y_t}{y_1} \right)^{\frac{1}{t-1}} - 1 \right] * 100$$

Cabe resaltar que en el uso de las dos ecuaciones anteriores, Y_t , es el monto del rubro en el año t, y Y_{t-1} , es el monto del recaudo en el año inmediatamente anterior a t.

- **Elasticidad del Recaudo de los Impuestos Frente a la evolución del PIB departamental**, este indicador permite establecer si la entidad territorial se beneficia a mayores recaudos, de los incrementos en la producción regional. Se mide en porcentaje y al adquirir un nivel inferior a 1, el ente refleja incapacidad de la entidad para mantener la carga tributaria, la ecuación empleada para su cálculo es la siguiente:

$$Elasticidad\ del\ recaudo = \frac{Tasa\ de\ crecimient\ o\ nomi\ nal\ de\ cada\ impuesto}{Tasa\ de\ crecimient\ o\ nomi\ nal\ del\ PIB\ departamental}$$

- **Participación Porcentual de los Ingresos Tributarios**, indicador que mide el porcentaje de participación que presenta cada impuesto dentro del total de los ingresos tributarios, la ecuación empleada es:

$$Participación\ Porcentual = \frac{Recaudo\ de\ cada\ impuesto}{Total\ de\ Ingresos\ tributarios} \times 100$$

- **Rendimiento de los Recaudos**, identifica si el recaudo del impuesto es rentable reflejando un mejor desempeño dentro de las finanzas públicas del ente o si por el

contrario se hace necesaria su eliminación. Un valor superior a 1 indica que el impuesto no es rentable para la entidad, ya que el costo que representa es mayor que lo efectivamente recaudado. Ecuación empleada:

$$\text{Rendimiento de los Recaudos} = \frac{\text{Costo de recaudación de cada impuesto}}{\text{Recaudo de los ingresos tributarios}}$$

Indicador de Sostenibilidad Fiscal, además determina la capacidad de generación de ahorro para pagar el servicio de la deuda. Siempre que se obtenga un mayor valor del indicador, que se mide a partir de 0 o más pesos, la entidad reflejará tener más recursos para apalancamiento de la inversión. La ecuación utilizada es la siguiente:

$$\text{Balance Primario} = (\text{Ingresos Totales} - (\text{créditos} + \text{capitalizaciones} + \text{venta de activo})) - (\text{Gastos totales} - (\text{intereses} + \text{amortizaciones}))$$

- **Participación Porcentual de los Ingresos No Tributarios**, mide el porcentaje de participación que presentan los ingresos tributarios dentro del total de los ingresos corrientes y de los ingresos totales, las ecuaciones empleadas son:

$$\text{Participación Porcentual} = \frac{\text{Recaudo de Ingresos no tributarios}}{\text{Total de Ingresos Corrientes}} \times 100$$

$$\text{Participación Porcentual} = \frac{\text{Recaudo de Ingresos no tributarios}}{\text{Total de Ingresos Totales}} \times 100$$

- **Grado de dependencia de los recursos del Sistema General de Participaciones – SGP**, el indicador determina la dependencia que tiene la administración del ente territorial hacia este tipo de recurso con el propósito de explicar si existe un fuerte o débil fortalecimiento en la capacidad de generar recursos propios. Se mide en porcentajes, y en la medida en que el valor del indicador se hace cada vez mayor, mayor se hace el grado de dependencia hacia los recursos del SGP, su estimación se hace a partir de la siguiente ecuación:

$$\text{Dependencia del SGP} = \frac{\text{Monto de los Recursos del SGP}}{\text{Total de Ingresos}}$$

- **Grado de dependencia Corriente**, este indicador determina el grado de dependencia que tiene la entidad de los aportes financieros provenientes de otros niveles de gobierno, su medida se logra en porcentaje y el mayor valor del indicador significa que mayor se hace el grado de dependencia de las transferencias recibidas, la ecuación es la siguiente:

$$\text{Dependencia Corriente} = \frac{\text{Monto de Transferencias Corrientes} \text{ (se incluyen los recursos del SGP que no son de forzosa inversión)}}{\text{Total de Ingresos Corrientes}}$$

- **Participación de los Pagos de Funcionamiento en los Gastos Corrientes**, mide el porcentaje de participación que presentan los pagos de funcionamiento dentro del total de los gastos corrientes, empleando la siguiente ecuación:

$$\text{Participación de los pagos de funcionamiento en los gastos corrientes} = \frac{\text{Gastos de funcionamiento}}{\text{Gastos Corrientes}} \times 100$$

- **Participación de los Pagos totales**, establece el porcentaje del gasto total que se destina al funcionamiento de la administración territorial, determinando posibles ineficiencias de la administración o la incapacidad solo a pagos de funcionamiento:

$$\text{Participación en los pagos totales} = \frac{\text{Pagos de Funcionamiento}}{\text{Pago Total (corriente + inversión)}} \times 100$$

- **Transferencias Pagadas**: se calculan el crecimiento real y su participación en los pagos corrientes y con los ingresos corrientes, las ecuaciones empleadas fueron:

$$tg = \left[\left(\sqrt[t-1]{\frac{y_t}{y_1}} \right) - 1 \right] * 100 \% = \left[\left(\frac{y_t}{y_1} \right)^{\frac{1}{t-1}} - 1 \right] * 100$$

$$\text{Participación porcentual} = \frac{\text{Re caudo de Transferencias Pagadas}}{\text{Total de Gastos Corrientes}} \times 100$$

$$\text{Participación porcentual} = \frac{\text{Re caudo de Transferencias Pagadas}}{\text{Total de Ingresos Corrientes}} \times 100$$

- **Déficit o Ahorro Corriente**, valores positivos en este indicador indican que existe un excedente de recursos con los que se puede financiar inversión y apalancar recursos del crédito, valores negativos indican déficit corriente. Corresponde a la diferencia entre los ingresos y los gastos corrientes, midiéndose en Miles de Millones de Pesos.

- **Capacidad de Generar ahorro**, mide la capacidad de generación de ahorro corriente en términos de los ingresos corrientes de la entidad. En la medida en que el indicador sea cada vez mayor, existirán mayores posibilidades de realizar programas de inversión., su ecuación es:

$$\text{Capacidad de ahorro} = \frac{\text{Ahorro Corriente}}{\text{Ingresos Corrientes}}$$

- **Autofinanciamiento de la Inversión**, indicador que muestra la proporción del ahorro utilizada en gastos de inversión, es decir, el grado de apalancamiento que tiene el ente territorial para cubrir los gastos de inversión. Si aumenta el valor del indicador, aumenta el grado de autofinanciamiento de la inversión que la entidad tiene, y se mide usando la siguiente ecuación:

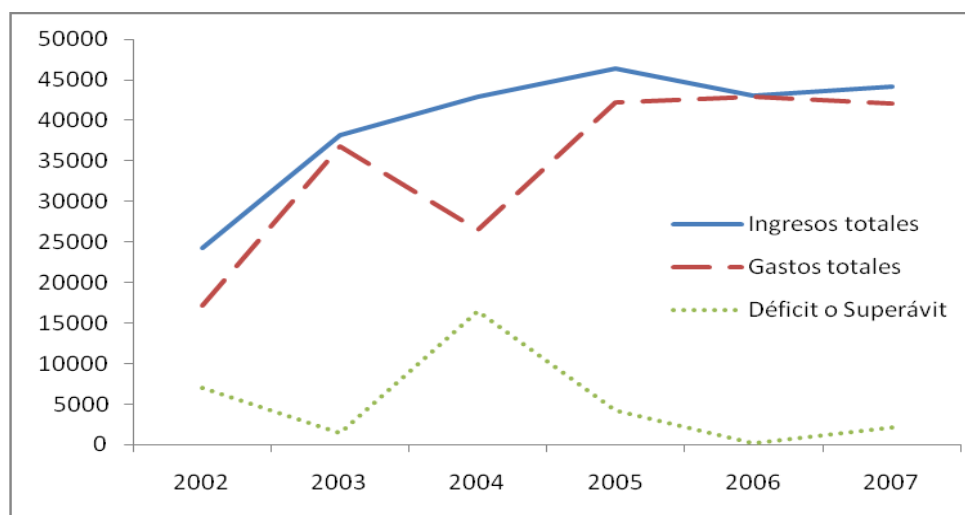
$$\text{Autofinanciamiento de la inversión} = \frac{\text{Ahorro Corriente}}{\text{Pagos de Inversión}}$$

5. SITUACIÓN FISCAL DEL MUNICIPIO DE CIÉNAGA

5.1. Evolución del Gasto total y del Ingreso total

Este apartado pretende realizar un acercamiento a la situación fiscal del municipio de Ciénaga Magdalena para el periodo comprendido entre 2002 y 2007, a través del análisis del balance fiscal del ente territorial. Para ello se partirá de la revisión de la evolución del ingreso y el gasto total del municipio en dicho periodo, para posteriormente aplicar algunos indicadores que permitirán analizar la información financiera del municipio de Ciénaga que se encuentra disponible.

Gráfico 1. Evolución de los Ingresos y gastos Totales y del Déficit o Superávit en Ciénaga, 2002 – 2007.



Fuente: DNP. Cálculos de los autores.

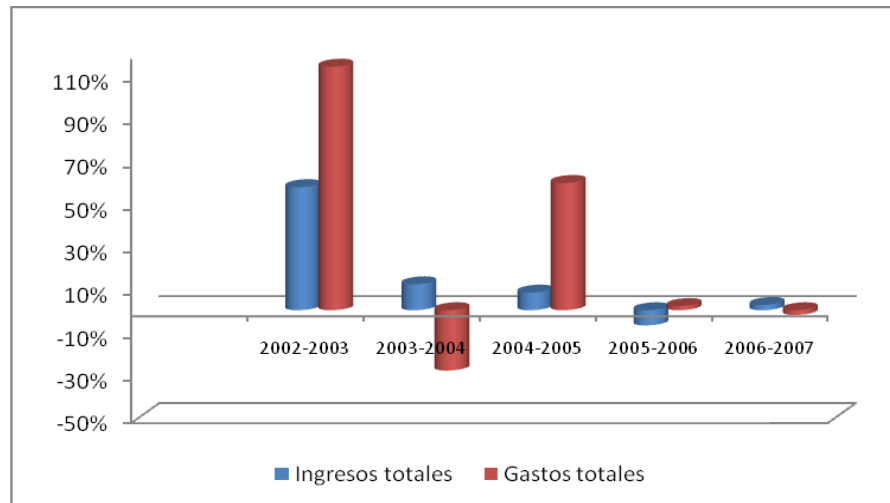
El gráfico 1 muestra que la dinámica entre el gasto y el ingreso del municipio

mostró un comportamiento superavitario durante el periodo de estudio, sin embargo, se pueden distinguir dos claros momentos, el primero va de 2002 a 2005, donde puede apreciarse una clara tendencia ascendente tanto del ingreso como del gasto total¹¹ y un segundo momento que inicia en 2005 con la estabilización de ambos. El periodo comprendido entre 2003 y 2005, fue el periodo donde el municipio registró su mejor situación financiera, dado que el gasto total del ente territorial se contrajo, generando una recuperación de las finanzas del municipio, mientras que para el periodo 2003 – 2006, las finanzas del municipio pierden dinámica, ante un comportamiento creciendo del gasto total, por encima de la tendencia creciente de los ingresos, que generó reducción del superávit municipal.

El gráfico 2 muestra que entre 2002 y 2003 el gasto total creció a una tasa de 113% al pasar de \$ 17218 a \$ 36836 miles de millones, mientras que el ingreso lo hizo a una tasa de 57%. Sin embargo, para el periodo 2003-2004, la situación financiera del municipio mejora; la tasa de crecimiento del gasto público desacelera su dinámica con respecto al periodo anterior y registra una tasa de crecimiento negativa de 28%, mientras que el ingreso total del municipio creció a una tasa de 12%, lo que generó un superávit de \$ 16447 miles de millones.

¹¹ Exceptuando el periodo 2003 – 2004 donde se da una recuperación de las finanzas del municipio gracias a la caída del gasto público total, que pasó de \$ 36835 a \$ 26436 miles de millones de pesos.

Gráfico 2. Tasa de crecimiento del ingreso y del gasto público total del municipio de Ciénaga 2002-2007



Fuente: DNP. Cálculos de los autores.

Para el periodo 2004-2005 la situación financiera del municipio nuevamente desmejora registrando un aumento de la tasa de crecimiento de los gastos totales del municipio por encima del crecimiento registrado por los ingresos totales, 59% y 8% respectivamente. Para los años siguientes, el municipio pierde dinámica con un gasto total muy cercano a los ingresos totales de Ciénaga.

5.2 Análisis de los Indicadores de Información Financiera

5.2.1 Variación marginal del recaudo real de los ingresos tributarios

El gráfico 3 permite apreciar la variación marginal del recaudo real de los ingresos tributarios del municipio de Ciénaga Magdalena para el periodo 2002-2007. En esta se aprecia el cálculo del indicador para el consolidado 2002 – 2007 y posteriormente se realiza

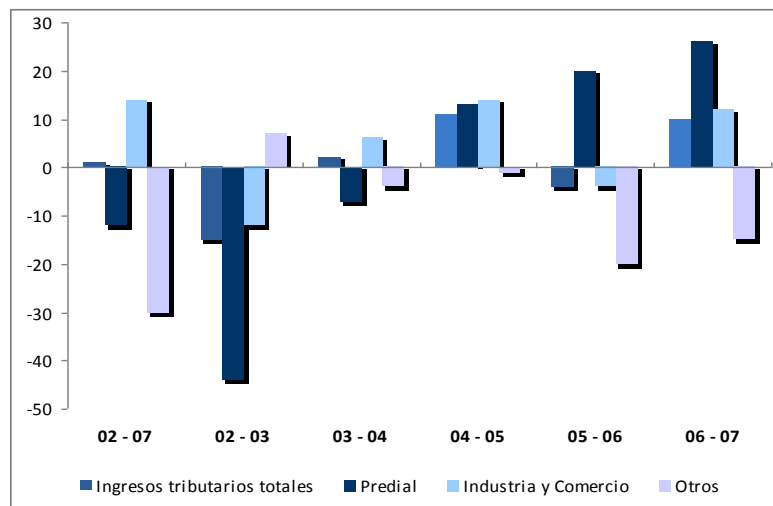
para cada par de años. El análisis permite obtener información acerca del crecimiento real experimentado por el impuesto para el periodo de estudio.

El análisis del cálculo del indicador para el consolidado 02 – 07 muestra que el ingreso tributario del municipio a través del recaudo de los impuestos, no tuvo un buen desempeño durante el periodo de estudio. Con excepción del impuesto de industria y comercio el resto de impuestos tuvieron tasas de crecimiento real negativas, por lo que su tasa de crecimiento real para el periodo consolidado fue de 1%.

El impuesto con peor dinamismo en el periodo de estudio fue otros impuestos, con un decrecimiento real de 30%, siendo el periodo 05 – 06 el de mayor contribución, con una tasa de crecimiento negativa de 20%, seguido del impuesto predial que reportó un decrecimiento real de 12% para el consolidado, con una considerable caída en su tasa de crecimiento real en el periodo 02 -03 de 44%, que no logró ser absorbida por la recuperación que tuvo dicho impuesto en los periodos 05 – 06 y 06 – 07, cuando reportó un crecimiento real de 20% y 26% respectivamente.

Por su parte, el impuesto de industria y comercio fue el impuesto con mayor crecimiento real entre 2002 y 2007, registrando un crecimiento real de 12%, siendo el periodo 04 -05 y 06 – 07 los de mayor contribución, al crecer de forma real en 14% y 12% respectivamente.

Gráfico 3. Variación Marginal del Recaudo Real de los Ingresos Tributarios (%) 2002 - 2007



Fuente: Cálculos propios con base en DNP

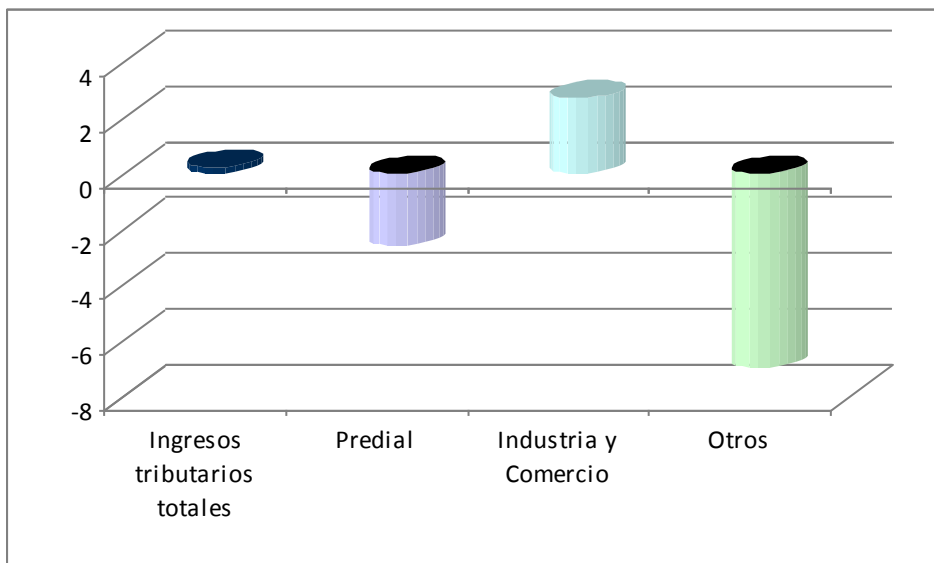
5.2.2 Tasa de Crecimiento Real Promedio del Recaudo de los Ingresos Tributarios

Cabe recordar que este indicador permite establecer si cada impuesto territorial creció por encima de la capacidad adquisitiva del municipio o si el recaudo se estanco, ocasionando una pérdida de capacidad de compra de bienes y servicios.

El gráfico 4 muestra que para el periodo comprendido entre 2002 y 2007, el recaudo de los ingresos tributarios del municipio de Ciénaga no se fortaleció de forma significativa. La tasa de crecimiento real promedio de estos ingresos fue de 0,2%. El impuesto de industria y comercio se consolidó como el impuesto con mayor fortalecimiento en el periodo de estudio, con un crecimiento real promedio de 2,7%, mientras que con los impuestos de otros impuestos y el impuesto predial se dio un claro estancamiento, al reportar tasas de crecimiento real promedio de -7% y de -2,6% respectivamente.

Gráfico 4. Tasa de Crecimiento real Promedio del Recaudo de los Ingresos

Tributarios (%) 2002 - 2007



Fuente: Cálculos propios con base en DNP

5.2.3 Elasticidad del Recaudo de los impuestos frente a la evolución del PIB del Departamental

Este indicador permite medir la respuesta del recaudo de los impuestos ante los cambios en la actividad económica del municipio (DNP 2008, P. 45). Con ello se puede establecer si el ente territorial se beneficia avía mayores recaudos, de los incrementos en el producto regional. Cuado el indicador es menor a 1, puede significar que el ente territorial es incapaz de mantener su carga tributaria, ya sea por falta de un papel más activo de las oficinas recaudadoras, por deficiencias administrativas o debilidad de los mecanismos utilizados para controlar la evasión.

Al momento de medir la respuesta del recaudo de los impuestos frente a los

cambios ocurridos en la actividad económica del municipio de Ciénaga Magdalena, se tiene que el PIB pasó de \$3.299 Miles de millones a \$ 5.963 miles de millones, con una tendencia creciente durante todo el periodo de estudio. La tabla 1 evidencia que el ente territorial a tenido serios problemas para mantener su carga tributaria, en lo que respecta al impuesto de otros impuestos, que sólo en 2003 registró un índice por encima de 1, no respondiendo positivamente al incremento en el producto regional.

Tabla 1. Elasticidad del Recaudo anual de los Ingresos Tributarios 2002 – 2007

Año	Predial	Industria y Comercio	Otros
2002	-	-	-
2003	-5,05	-0,65	1,99
2004	-0,04	1,25	0,33
2005	1,25	1,35	0,34
2006	1,88	0,1	-1,2
2007	2,04	1,04	-0,8

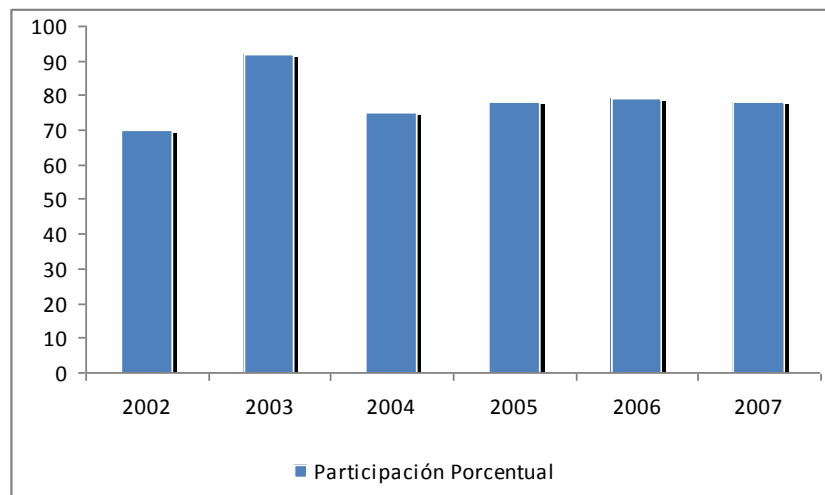
Fuente: Cálculos propios con base en DNP

Por su parte el impuesto predial arranca con un índice de -5,05 en 2003, pero empieza a evolucionar de forma positiva ante los cambios del PIB, registrando para 2007 una elasticidad del recaudo anual de 2,4. En lo que respecta al impuesto de industria y comercio, sólo en 2003 y 2006 reportó un índice por debajo de 1, para el resto del periodo se evidencia la capacidad del ente para mantener la carga tributaria de este impuesto.

5.2.4 Participación Porcentual de los Ingresos Tributarios en los ingresos corrientes

Los ingresos tributarios representaron en promedio del 78% del total de los ingresos corrientes del municipio de Ciénaga entre 2002 y 2007, siendo el 2003 el de mayor contribución cuando representó el 92% de estos.

Gráfico 5. Participación del Total de los Ingresos Tributarios en los Ingresos Corrientes 2002 - 2007



Fuente: Cálculos propios con base en DNP

La tabla 2 muestra que dentro de los impuestos que conforman los ingresos tributarios, fue el impuesto de industria y comercio el que mayor representación tuvo en los ingresos tributarios del municipio, representando en promedio cerca del 66%, mientras que otros impuestos estuvieron en el orden del 18% del total de los ingresos tributarios y el impuesto predial 14%.

Tabla 2. Participación Porcentual de cada Impuesto en los Ingresos Tributarios de Ciénaga 2002 -2007

Años	Impuesto Predial	Industria y Comercio	Otros Ingresos
2002	20.37	62.05	17.58
2003	13.43	64.34	22.23
2004	12.20	66.76	21.04
2005	12.41	68.77	18.83
2006	12.41	68.77	18.83
2007	18.89	70.20	12.09

Fuente: Cálculos propios con base en DNP

5.2.5 Rendimiento de los Recaudos

Al establecer el rendimiento del recaudo de los impuestos tributarios del municipio de Ciénaga, se tiene que para el periodo analizado, los costos de estos impuestos excedieron lo efectivamente recaudado, evidenciando poca rentabilidad en el recaudo de estos. De lo anterior se puede establecer que el recaudo tributario del municipio de Ciénaga ha sido ineficiente, ya que los costos administrativos, no alcanzan a ser cubiertos por lo que el ente territorial efectivamente recauda.

Tabla 3. Rendimiento del Recaudo de Cada Impuesto por año (2002 – 2007)

Años	Impuesto Predial	Industria y Comercio	Otros Ingresos
2002	5,13	1,04	5,94
2003	9,09	1,22	5,49
2004	12,25	1,49	7,1
2005	9,27	1,15	6,11
2006	7,71	1,19	7,63
2007	5,74	1,02	8,41

Fuente: Cálculos propios con base en DNP

Por su parte se tiene que el recaudo del impuesto predial se constituye en el impuesto con menor rendimiento en el municipio, con un promedio de 8 puntos para este indicador, siendo el 2004 el año con mayor diferencia entre lo recaudado y los costos administrativos en que incurre el ente para su recaudo. Por otro lado, el recaudo del impuesto de industria y comercio se constituye en el de mayor rendimiento por parte del ente, sin embargo cabe aclarar que el costo de este también supera lo que efectivamente se recauda.

5.2.6 Sostenibilidad fiscal

La entidad territorial muestra variaciones significativas en los ingresos durante el periodo de estudio siendo 2002 y 2004 los de mejor dinámica al reportar ingresos por \$9.887 miles de millones y \$16.446 miles de millones respectivamente. En lo que respecta a este indicador se tiene que el municipio de Ciénaga presenta poca sostenibilidad fiscal, lo que incide en que el municipio tenga poca capacidad de ahorro que le permita pagar el servicio de la deuda y apalancar la inversión.

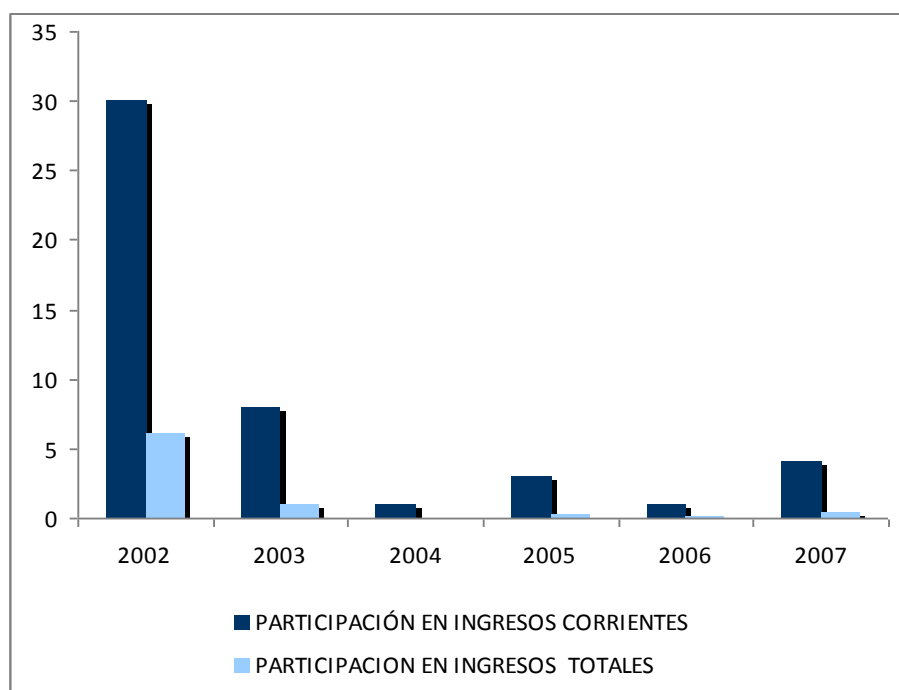
5.2.7 Tasa de Crecimiento Real Promedio de los Ingresos No Tributarios

Los ingresos no tributarios durante el periodo analizado experimentaron una disminución del 36%, lo que evidencia el escaso fortalecimiento de estos ingresos. Los periodos con peor dinámica fueron los años de 2002 y 2003, donde decrecieron 30% y 36% respectivamente. Por su parte, el año con mayor tasa de crecimiento de estos ingresos fue el 2005 con un crecimiento de 39%

5.2.8 Participación Porcentual de los Ingresos No Tributarios

Los ingresos no tributarios dentro del total de los ingresos corrientes no registraron demasiada incidencia para el periodo de estudio, estos representaron en promedio 7.8% del total de los ingresos corrientes del municipio de Ciénaga entre 2002 – 2007.

Gráfico 6. Participación a Pesos Constantes de los Ingresos no Tributarios dentro de los Ingresos Corrientes y los Ingresos Totales



Fuente: Cálculos propios con base en DNP

La participación de los ingresos no tributarios dentro del consolidado de los ingresos totales en el municipio de Ciénaga en el periodo de análisis, reflejan su máxima participación en el año 2002 con un 5.92%, mientras que su menor participación se dio en 2004 cuando participaron con 0,06%. Por otro lado, en lo que respecta a la participación de

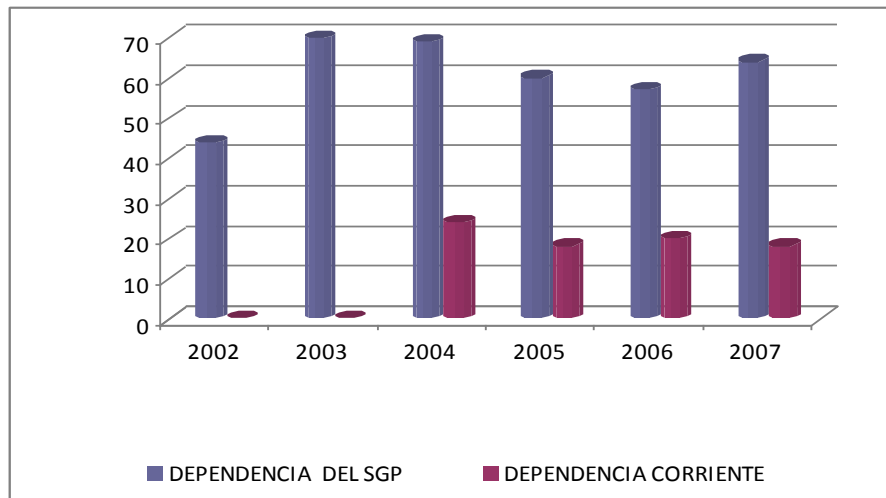
los ingresos no tributarios en los ingresos corrientes del municipio, se tiene que la mayor contribución fue en 2002 cuando estos aportaron cerca del 30% de los ingresos corrientes, mientras que para los años 2004 y 2006 los ingresos no tributarios perdieron dinámica al participar con el 1% de dichos ingresos.

5.2.9 Grado de dependencia de los recursos del Sistema General de Participaciones SGP y de los Ingresos Corrientes.

Este indicador pretende establecer el grado de dependencia que tiene el ente territorial del Sistema General de Participaciones y de otros aportes financieros girados por otros niveles de gobierno. El gráfico 7 muestra que el municipio de Ciénaga durante el periodo 2002 – 2007 el municipio ha dependido en promedio un 60% del SGP; 2002 fue el año con menor dependencia (44%) mientras que 2003 fue el año en el que el municipio fue más dependiente del Sistema General de Participación con 69%.

Por su parte, en lo que respecta al grado de dependencia que tuvo el municipio de Ciénaga de los recursos financieros girados por otros niveles de gobierno, el ente territorial mostró baja dependencia. Para 2002 y 2003 los ingresos del municipio no dependieron en absoluto de estos recursos, mientras que para 2004 se dio el mayor grado de dependencia con un 24%. En resumen, el municipio de Ciénaga se ha caracterizado por una mediana capacidad de generar recursos propios, dependiendo en promedio para el periodo de estudio del SGP y de recursos girados por otros niveles de gobierno en 74%.

Gráfico 7. Grado de dependencia de los recursos del Sistema General de Participaciones – SGP y de los Ingresos Corrientes



Fuente: Cálculos propios con base en DNP

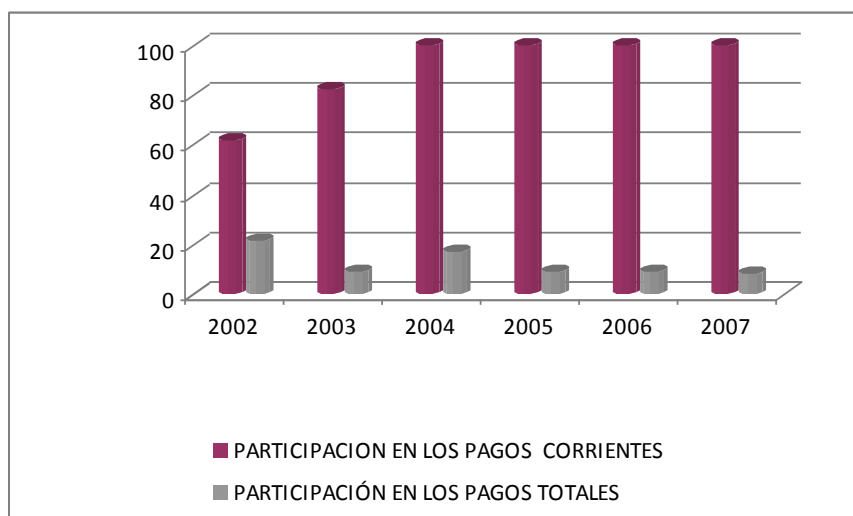
5.2.10 Crecimiento Real Promedio de los Pagos de funcionamiento

La tasa de crecimiento de los pagos de funcionamiento en general registró una disminución de 0,4%, el municipio de Ciénaga pasó de ejecutar en el 2002, unos pagos de \$3.533 miles de millones a \$3.471 miles de millones en 2007; resultado que al ser contrastado con la tasa de crecimiento de los ingresos corrientes, permite establecer que existieron problemas de financiamiento de los gastos de funcionamiento, estos tendieron a aumentar en mayor proporción que los ingresos corrientes, lo que evidencia que el poco esfuerzo fiscal que presenta el ente territorial.

5.2.11 Participación de los Pagos de Funcionamiento en los Gastos Corrientes y en los Gastos Totales

El gráfico 8 muestra que el municipio de Ciénaga ha destinado en promedio cerca del 12% de sus pagos totales a gastos de funcionamiento del ente territorial. Los gastos de funcionamiento dentro del total de gastos corrientes tuvieron una participación creciente durante el periodo de estudio; para 2002, representaban el 62% de los gastos corrientes, mientras que para 2007 el 100% de los gastos de corrientes del municipio se destinaron al pago de funcionamiento.

Gráfico 8. Participación de los Pagos de Funcionamiento en los Gastos Corrientes y en los Gastos Totales (2002 – 2007)



Fuente: Cálculos propios con base en DNP

Por su parte, los gastos de funcionamiento en los gastos totales al inicio del periodo de estudio representaban el 21%, sin embargo al final del periodo el porcentaje de participación disminuyó y sólo el 8% de los gastos totales que tuvo el municipio fueron destinados al pago de funcionamiento del ente territorial.

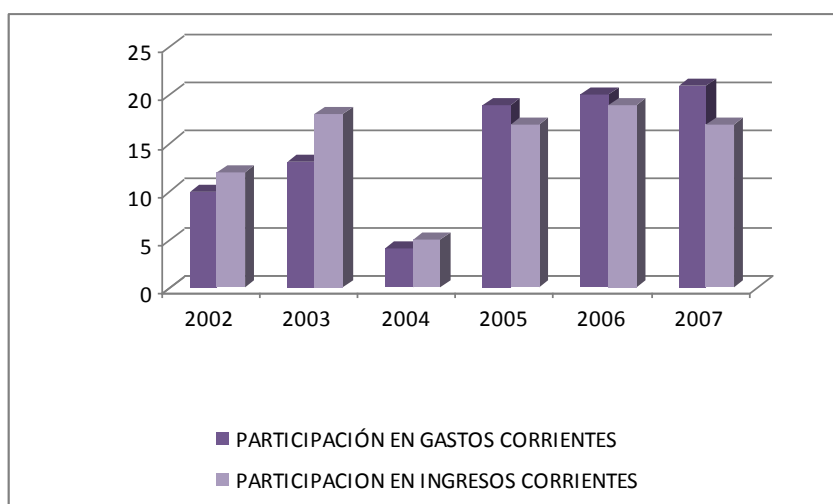
5.2.12 Tasa de Crecimiento Real de las Transferencias Pagadas.

Las transferencias pagadas (nomina y entidades) por el municipio de Ciénaga se incrementaron 4% para el periodo de estudio; en 2002 el valor de estas fue de \$591 miles de millones mientras que al final del periodo estas estaban en el orden de \$720 miles de millones.

5.2.13 Participación de las transferencias Pagadas en los Pagos Corrientes y en Ingresos Corrientes

El gráfico 9 muestra que las transferencias pagadas tuvieron una mayor participación en los pagos corrientes, principalmente del año 2005 a 2007; sin embargo cabe anotar que a inicios del periodo la participación de las transferencias fue más significativa en los ingresos corrientes que en los gastos corrientes del municipio.

Gráfico 9. Participación de los Pagos de las Transferencias Pagadas en los Pagos Corrientes y en los Ingresos Corrientes



Fuente: Cálculos propios con base en DNP

5.2.14 Déficit o ahorro corriente

Los cálculos de las ejecuciones presupuestales señalan que las diferencias entre los ingresos y los gastos corrientes para el periodo de estudio, evidencian dos claros momentos, el primero va de 2002 a 2004, donde en promedio el municipio de Ciénaga reportó en promedio un déficit corriente de \$ 1.009 miles de millones, el segundo momento inicia en 2005 y termina en 2007 cuando el municipio reportó un ahorro corriente promedio de \$ 739 miles de millones, evidenciando una mejoría en las finanzas del ente territorial, situación producto del aumento de la tasa de crecimiento de los ingresos corrientes, ello permite al municipio la financiación de los pagos de inversión y el apalancamiento de recursos del crédito.

5.2.15 Capacidad de generar ahorro

La capacidad de generación de ahorro corriente en términos de los ingresos corrientes del municipio de Ciénaga en general tuvo un comportamiento progresivo para 2002 el municipio registró una capacidad de generación de ahorro de aproximadamente - 0.19, sin embargo para 2007 la capacidad de ahorro del municipio pasa a 0.20, cálculos que reflejan que el municipio para la parte final del periodo, gracias al aumento del crecimiento de los ingresos corrientes, mejoró su capacidad para ahorrar.

5.2.16 Tasa de crecimiento Real de la inversión

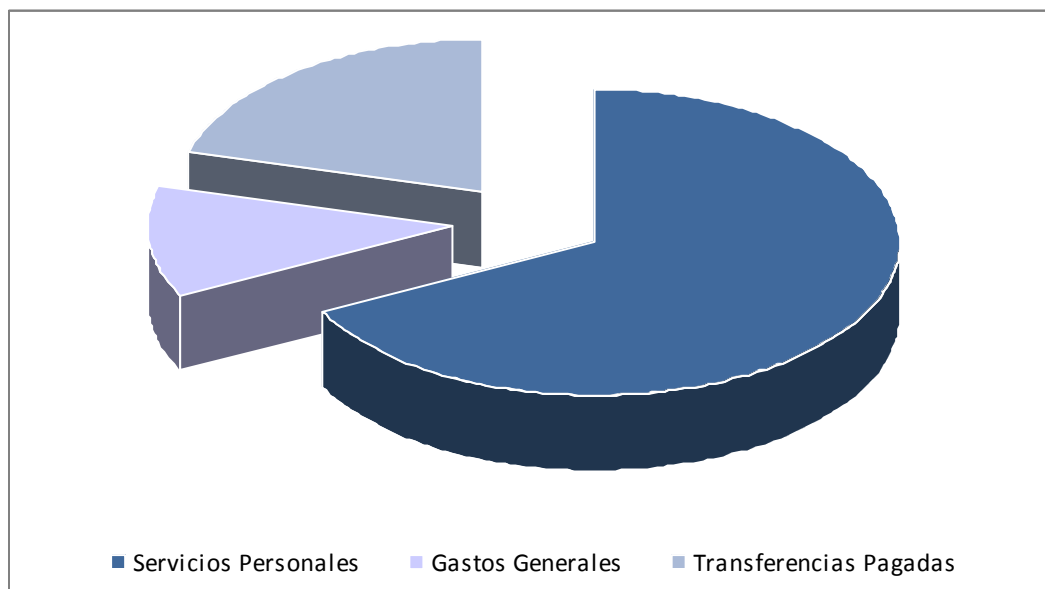
La inversión en el municipio de Ciénaga para periodo analizado registró un crecimiento de 27%. Al analizar la estructura del gasto del Municipio durante 2002 – 2007,

se tuvo que el ente municipal gastó en términos porcentuales, menos en funcionamiento y más en inversión. Esto, como resultado de la finalidad de las inversiones realizadas en el municipio. Al final del periodo, según informe de la secretaría de Hacienda Municipal de Ciénaga, el sector educativo fue el de mayor recurso en inversión, con una destinación de aproximadamente el 32% de los recursos, seguido de servicios públicos generales (20%), salud (15%) y vivienda (17%), acumulando el 84% del gasto público municipal en el período de análisis. Lo que refleja la destinación que por ley tienen las transferencias, que en suma se constituyen en la principal fuente de recursos del gobierno municipal de Ciénaga.

En lo que respecta a los gastos de funcionamiento, el rubro de mayor peso dentro de esta fueron los servicios personales con cerca del 67% de los gastos de funcionamiento del municipio, seguido de transferencias pagadas con 21% y gastos generales con 12%.

Por otro lado, la evaluación de la gestión fiscal del municipio, que resulta de verificar el cumplimiento de la entidad territorial en cuanto a las restricciones del gasto que han sido impuestas por la Ley 617 de 2000, muestra que Ciénaga está considerada como un municipio de categoría sexta y, por lo tanto, sus gastos de funcionamiento no deben superar el 80% de los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD).

**Gráfico 10: Composición de los gastos de funcionamiento de Ciénaga, 2002 - 2007
(Promedio)**



Fuente: Cálculos propios con base en DNP

5.2.17 Autofinanciamiento de la inversión

La tabla 4 muestra que en promedio el municipio de Ciénaga no posee capacidad para autofinanciar la inversión en el municipio, en promedio esta estuvo en -0,01. El año con menor capacidad de autofinanciar la inversión del municipio fue el año 2002, mientras que el año con mayor capacidad de apalancamiento de la inversión fue 2007.

Tabla 4. Autofinanciamiento de la Inversión 2002 – 2007 (Rango >0<)

Años	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Autofinanciamiento de la Inversión	-0,08	-0,04	-0,02	0,01	0,01	0,02

Fuente: Cálculos propios con base en DNP.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Al realizar el análisis estructural de la gestión financiera del municipio de Ciénaga, es claro determinar que presentó una leve tendencia hacia el incremento de los ingresos corrientes municipales, en términos reales, condición que facilitó el financiamiento del gasto corriente derivando en una situación superavitaria.

Es posible notar que la administración municipal manifestó una gestión eficaz en cuanto al recaudo del impuesto de Industria y Comercio y un tanto del impuesto Predial, sin embargo no presenta un esfuerzo fiscal muy revelador para la generación de recursos propios.

Ciénaga, presenta una significativa dependencia de los recursos del Sistema General de Participaciones - SGP, no solo para financiar los gastos de capital, sino también los gastos corrientes, cabe destacarse que a lo largo del periodo en estudio con la aplicación de la Ley 617 de 2000 se ha logrado conseguir un alivio en el acelerado crecimiento, especialmente, de los gastos de funcionamiento, sin embargo, éstos siguen representando una alta cifra de acuerdo, por ejemplo, a la tendencia de manejar índices altos en cuanto a los servicios personales, las transferencias pagadas y los gastos generales.

De este modo cabe considerar lo importante de mantener límites de gastos, intentando ser explícitos al momento de aplicar tal ley y así alcanzar el saneamiento total de las finanzas públicas del Municipio de Ciénaga.

También es de suma necesidad lograr mantener la tendencia al ahorro corriente, si bien, aunque al principio del periodo en análisis, las finanzas públicas de Ciénaga solo demostraban déficit corriente, al final del mismo se comporta positivamente tendiendo a la generación de ahorro corriente.

Por esto, se recomienda a la administración iniciar procesos de actualizaciones de bases de datos, verificaciones de predios y habitantes para afianzar en el cobro de los impuestos tributarios, mecanismo que permitirá aumentar este tipo de recaudo para que dichos ingresos sea superiores a los gastos de funcionamiento.

Está claro que si se mantiene la tendencia observada en el periodo de estudio 2002 – 2007, el municipio de Ciénaga podrá manifestar superávit total y así podrá financiar los gastos totales debido al mayor crecimiento de los ingresos tributarios disminución de las transferencias para financiar gastos de funcionamiento, y disminución de los gastos generales, de este modo, el municipio no se verá obligado a cumplir con las duras exigencias y gran esfuerzo que implican obtener financiamiento.

Por otro lado se puede inferir que el municipio de Ciénaga, debe aprovechar la tendencia positiva que existe frente al recaudo de los impuestos, el desarrollo comercial observado en los últimos años, puede jalonar el incremento de los mismos.

Con respecto a los recursos del SGP, deben siempre usarse moderadamente, permitiendo de forma prioritaria el apalancamiento del crédito, sin afectar la inversión.

Se sabe que Ciénaga, cuenta con muy poca capacidad de endeudamiento, ya que se encuentra intervenida por la Ley 550 de 1999, de esta manera debe seguir regulando y fortaleciendo sus finanzas públicas apuntando también al fortalecimiento de los gastos de inversión que se traducen en desarrollo, generando proyectos con impacto sobre toda la población alcanzando la satisfacción de sus necesidades.

ANEXO – 1 CÁLCULOS ESTIMADOS

NOMBRE DE LA CUENTA	A2002	A2003	A2004	A2005	A2006	A2007
INGRESOS TOTALES	24.276,0	38.250,3	42.883,1	46.415,7	43.117,1	44.175,80
1. INGRESOS CORRIENTES	4.820,7	3.107,4	3.892,7	4.122,8	3.936,7	4.355,53
1.1 INGRESOS TRIBUTARIOS	3.382,40	2.863,9	2.919,2	3.235,9	3.111,7	3.414,85
1.1.1. PREDIAL	688,94	384,6	356,3	401,4	479,9	604,70
1.1.2. INDUSTRIA Y COMERCIO	2.098,7	1.842,6	1.948,8	2.225,2	2.146,5	2.397,17
1.1.3. OTROS	594,80	636,6	614,2	609,2	485,2	412,98
1.2. INGRESOS NO TRIBUTARIOS	1.438,3	243,5	27,1	142,1	56,4	159,53
1.3. TRANSFERENCIAS	-	-	946,3	744,9	768,7	781,14
1.3.2. OTRAS	-	-	-	-	-	-
GASTOS TOTALES	17.218,50	36.835,6	26.436,2	42.172,3	42.988,4	42.044,11
2. GASTOS CORRIENTES	5.737,80	4.253,9	4.364,0	3.723,0	3.701,4	3.471,18
2.1. FUNCIONAMIENTO	3.533,36	3.497,2	4.364,0	3.723,0	3.701,4	3.471,18
2.1.1. SERVICIOS PERSONALES	2.254,48	2.135,4	3.317,4	2.705,7	2.389,0	2.338,71
2.1.2. GASTOS GENERALES	687,90	817,4	858,9	319,4	555,8	412,52
2.1.3. TRANSFERENCIAS PAGADAS (NOMINA Y A ENTIDADES)	591,0	544,5	187,7	697,9	756,6	719,95
2.2. INTERESES DEUDA PUBLICA	2.204,40	756,7	-	-	-	0,00
2.3. OTROS GASTOS CORRIENTES	-	-	-	-	-	-
3. DEFICIT O AHORRO CORRIENTE (1-2)	(917,10)	(1.146,5)	(471,3)	399,9	235,3	884,35
4. INGRESOS DE CAPITAL	19.455,3	35.142,9	38.990,5	42.292,8	39.180,4	38.920,25
4.1. RÉGALIAS	6.847,00	7.817,6	9.523,7	14.363,7	14.560,5	11.280,99
4.2. TRANSFERENCIAS NACIONALES (SGP, etc.)	10.655,80	26.613,3	29.466,8	27.928,5	24.620,0	28.462,61
4.3. COFINANCIACION	562,50	181,8	-	0,6	-	0,00
4.4. OTROS	1.389,9	530,2	-	-	-	76,66
5. GASTOS DE CAPITAL (INVERSION)	11.480,70	32.581,7	22.072,2	38.449,3	39.287,0	38.572,94
5.1. FORMACION BRUTAL DE CAPITAL FIJO	2.658,5	5.559,2	1.185,2	10.058,2	10.756,6	7.960,99
5.2. RESTO INVERSIONES	8.822,10	27.022,5	20.887,0	28.391,1	28.530,4	30.611,94
6. DEFICIT O SUPERAVIT TOTAL (3+4-5)	7.057,5	1.414,7	16.447,0	4.243,4	128,8	2.131,66
7. FINANCIAMIENTO (7.1 + 7.2)	(7.057,50)	(1.414,7)	(16.447,0)	(4.243,4)	(128,8)	(2.131,66)
7.1. CREDITO INTERNO Y EXTERNO (7.1.1 - 7.1.2.)	(625,5)	-	-	-	-	-
7.1.1. DESEMBOLSOS (+)	-	-	-	-	-	-
7.1.2. AMORTIZACIONES (-)	625,5	-	-	-	-	-

Fuente: Cálculos propios con base en DNP

ANEXO – 2 OTROS CÁLCULOS

OTROS CALCULOS PARA LA CONSTRUCCION DE LOS INDICADORES	A2002	A2003	A2004	A2005	A2006	A2007
Deflactor del PIB (Porcentaje)	1.12	1.21	1.30	1.38	1.45	1.50
PIB del Departamento del Magdalena a Precios Corrientes (Miles de Millones de Pesos)	3,299.2	3,558.7	3,947.4	4,567.8	5,190.1	5,963.4
Tasa de Crecimiento del PIB del Departamento del Magdalena (Porcentaje)	-	8%	11%	16%	14%	15%
Tasa de crecimiento Nominal del Impuesto Predial (Porcentaje)	-	0	0	0	0	0
Tasa de crecimiento Nominal del Impuesto Industria y Comercio (Porcentaje)	-	-5%	14%	21%	1%	16%
Tasa de crecimiento Nominal de Otros Impuestos (Porcentaje)	-	0%	0%	0%	0%	0%
Gastos Totales - (Intereses + Amortizaciones) (Miles de Millones de Pesos)	14,388.4	36,078.9	26,436.1	42,172.2	42,988.3	42,044.1
Población de Ciénaga (Miles de Habitantes)	176,182	178,043	179,883	101,985	102,193	102,400
Transferencias Corrientes (Trasferencia del Nivel Nacional) (Millones de Pesos)	-	-	946.28	744.89	768.66	781.14
Ingresos Corrientes sin Transferencia del Nivel Nacional (Miles de Millones de Pesos)	4,821	3,107	2,946	3,378	3,168	3,574
Pago Total (Corriente + Inversión) (Miles de Millones de Pesos)	17,218.5	36,835.6	26,436.2	42,172.3	42,988.4	42,044.1
Capacidad de pago de la deuda	10	-2	-	-	-	-
Ahorro operacional =(yp + trnrec + reg + cmon + recbal) – (gfun + gfuni) – trpag (Millones de pesos)	286.59	-499.71	-1,133.94	-1,443.42	-1,525.28	-1,575.77
yp, Ingresos propios = tributarios + no tributarios (no incluye transferencias e incluye rendimientos financieros) (Miles de Millones de Pesos)	4,821	3,107	2,946	3,378	3,168	3,575
trnrec, = Transferencias nacionales (incluye los recursos del sistema general de participaciones) (Miles de Millones de Pesos)	10,655.88	26,613.35	26,466.76	27,928.54	24,619.96	28,462.61
reg = Regalías recibidas. (Miles de Millones de Pesos)	6,847	7,818	9,524	14,364	14,561	11,281
cmon, Compensaciones monetarias efectivamente recibidas	-	-	-	-	-	-
gfun, Gastos de funcionamiento. (Miles de Millones de Pesos)	3,533	3,497	4,364	3,723	3,701	3,471
gfuni = gastos de capital (Miles de Millones de Pesos)	11,480.7	32,581.7	22,072.2	38,449.3	39,287.0	38,572.9
trpag, Transferencias pagadas por la entidad territorial (Millones de Pesos)	591	545	188	698	757	720
recbal, recursos del balance. (Miles de Millones de Pesos)	(6,432.0)	(1,414.7)	(16,447.0)	(4,243.4)	(128.8)	(2,131.7)
Yp+ trnrec + cmon + recbal (Miles de Millones de Pesos)	9,045	28,306	12,966	27,063	27,659	29,906
Intereses+Amortizaciones (Miles de Millones de Pesos)	2,830.0	756.7	-	-	-	-
Deuda del Municipio a Precios Corrientes (Miles de Millones de Pesos)	7,741	-	-	-	-	-
Deuda del Municipio a Precios Constantes (Miles de Millones de Pesos)	6911.17	6205.02	-	-	-	-

Fuente: Cálculos propios con base en DNP y Dane

BIBLIOGRAFIA

Barranco, A & Ferrer, Y. (2005). *Desempeño Fiscal del D.T.C.H de Santa Marta 1999 – 2003*. Santa Marta. Tesis de grado no publicada. Universidad del Magdalena, 19 – 40.

Bonet, J. (2008). *Las Finanzas Públicas de Cartagena, 2000 – 2007*. Revista del Banco de la República. Centro de estudios económicos regionales – CEER Banco de la República. No 101, 1 – 37.

Cano, L., Galindo, J, Salinas, J & Jiménez, W. (2006). *Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios. Avances de la gestión Fiscal frente a los resultados de 2005*. Informe del departamento Nacional de Planeación – DNP. Grupo Análisis al Financiamiento del desarrollo Territorial – GAFDT. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible – DDTS, 37-48.

Cano, L., Casas, J., Galindo, J, Salinas., Nieto, A., J & Jiménez, W. (2008). *Técnicas para el análisis de la gestión financiera de las entidades territoriales*. Grupo Análisis al Financiamiento del desarrollo Territorial – GAFDT. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible – DDTS, 46-90.

Finanzas Distritales y Desarrollo Económico. Desde hoy todos a opinar – Foros Barranquilla 2008 – 2010. Revista de la Cámara de Comercio de Barranquilla. No 20, 11.

Fundación Para el Desarrollo del Caribe. (2004). *Situación Financiera de Barranquilla 1992-2004*. Documento sobre Finanzas públicas regionales, 5 - 100.

Gutiérrez, J & Guzmán, C. (2000) *Evolución y estado de las Finanzas Públicas de Bogotá en la década de los noventa y perspectivas*. Estudios de Economía y Ciudad. Oficina de estudios Económicos, Secretaría de Hacienda. No 14, 1 – 25.

Moreno, J & De Armas, D. (2005). *Desempeño Financiero y Perspectiva Fiscal en los Municipios del Norte del Departamento del Magdalena 1998 – 2003*. Santa Marta. Tesis de grado no publicada. Universidad del Magdalena, 14 – 100.

Romero, J. (2006). *Movilidad Social, educación y Empleo: Los retos de la política económica del departamento del magdalena*. Documento de trabajo sobre economía regional. Centro de Estudios económicos Regionales – CEER. Banco de la República. No 74, 4 – 46.

Sanabria, P & Solano, N (2008). *Seguimiento a las Finanzas Públicas del Valle del Cauca 2004 -2006*. Boletín del Observatorio de Políticas Públicas – POLIS. No 2. Universidad ICESI, 1 - 18.