



UNIBA
Centro Universitario
Internacional
de Barcelona

Centro
adscrito



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

IMPACTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LAS FINANZAS Y LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL DE LA CIUDAD DE IBAGUÉ (COLOMBIA)

Diego Fernando Hernández Sánchez

Directora: Berezi Elorrieta Sanz

Trabajo Final de Master presentado para obtener el título de Magíster en

Planificación Territorial y Gestión Ambiental

Resumen

La descentralización es un medio utilizado por el estado para avanzar hacia el desarrollo económico y social de sus territorios. Su objetivo fundamental es contribuir a una mayor eficacia en la implementación de las políticas públicas y hacer más eficiente la intervención del estado. Colombia, desde la constitución de 1991 profundiza las medidas descentralizadoras, a partir de unas condiciones normativas e institucionales, que conllevan al traspaso de nuevas competencias y recursos hacia las entidades territoriales, con el fin de hacer más eficiente la asignación de los recursos públicos y proveer mejores servicios a la población local.

El estudio del impacto de la descentralización en Colombia constituye un gran aporte para entender la dinámica local, y el rol que ejerce la administración pública como agente principal dentro de la estrategia de desarrollo local. El presente estudio pretende analizar el impacto que ha tenido el proceso de descentralización en el país, a partir del caso de estudio del municipio de Ibagué, centrándose específicamente en el resultado que han generado estas medidas sobre las finanzas públicas y los indicadores sociales de los sectores de educación, salud y agua potable y saneamiento básico, como medida del mejoramiento en la prestación de los servicios públicos.

Como conclusión de la investigación realizada se determina, en primer lugar, que la descentralización ha contribuido al crecimiento y a un manejo responsable de las finanzas del municipio de Ibagué, sin embargo existe una alta dependencia de las transferencias gubernamentales y un bajo esfuerzo fiscal para la generación de recursos propios. En segundo lugar, se evidencia un avance poco significativo principalmente en la prestación de los servicios de educación y salud, mientras que en lo relacionado a los servicios de agua potable y saneamiento básico se han producido mejores resultados. No obstante, en general, aun existe una brecha significativa para alcanzar una cobertura total en la prestación de los servicios sociales en la escala local.

Tabla de contenido

Capítulo 1: Fundamentos de la Investigación.....	7
1.1 Introducción	8
1.2 Justificación	10
1.3 Objetivos	11
1.3.1 Objetivo general	11
1.3.2 Objetivos específicos.....	11
1.4 Hipótesis	12
1.5 Metodología	13
1.6 Ámbito de estudio	17
Capítulo 2: Marco teórico.....	23
2.1 Descentralización	24
2.2 Desarrollo local y descentralización	25
Capítulo 3: Marco legal	28
3.1 Constitución Política de 1991	29
3.2 Ley 60 de 1993	30
3.3 Ley 388 de 1997	30
3.4 Ley 617 de 2000	31
3.5 Ley 715 de 2001	31
Capítulo 4: La descentralización en Colombia a partir de la constitución de 1991 y la nueva gestión pública local orientada a resultados.....	33
4.1 Aplicación de la descentralización en Colombia	34
4.1.1 Cambio en la estructura del estado.....	34
4.1.2 Objetivos	35
4.1.3. Instrumentos	37
4.1.4. Resultados	39
4.2 Nueva gestión pública local orientada a resultados	40
4.2.1 Elementos de la Gestión.....	42
Capítulo 5: Análisis de las finanzas públicas del municipio de Ibagué	44
5.1 Ingresos	45
5.1.1 Ingresos corrientes.....	49
5.1.2 Ingresos de capital	57
5.2 Gastos.....	59

5.2.1 Gastos de funcionamiento	61
5.2.2 Servicio a la deuda	63
5.2.3 Gastos de inversión	64
5.3 Gestión financiera	67
5.3.1 Indicadores de gestión financiera	67
Capítulo 6: Análisis de los indicadores sociales del municipio de Ibagué	76
6.1 Indicadores de educación	78
6.1.1 Indicadores de cobertura y eficiencia educativa	78
6.2 Indicadores de salud.....	88
6.2.1 Afiliación al sistema de seguridad social en salud.....	88
6.3 Indicadores de agua potable y saneamiento básico	97
6.3.1 Agua Potable	98
6.3.2 Saneamiento básico	103
Capítulo 7: Conclusiones y Recomendaciones.....	106
7.1 Conclusiones.....	107
7.2 Recomendaciones de mejora para una descentralización más eficaz	111
Bibliografía.....	113
Anexos	117

Lista de tablas

<i>Tabla 1. Indicadores sociales.....</i>	<i>14</i>
<i>Tabla 2. Técnicas a utilizar por cada objetivo.....</i>	<i>16</i>
<i>Tabla 3. Tasas de cobertura educativa</i>	<i>21</i>
<i>Tabla 4. Indicadores de gestión financiera del municipio de Ibagué 2008-2018.....</i>	<i>68</i>
<i>Tabla 5. Indicadores de desempeño municipal del municipio de Ibagué 2008-2018</i>	<i>72</i>

Lista de figuras

<i>Figura 1. Localización del municipio de Ibagué en el departamento del Tolima y en Colombia</i>	18
<i>Figura 2. Participación sectores económicos</i>	20
<i>Figura 3. Proceso de la Gestión pública orientada a resultados</i>	41
<i>Figura 4. Ingresos totales de Ibagué en el periodo 2008-2018</i>	46
<i>Figura 5. Variación porcentual de ingresos totales de Ibagué en el periodo 2008-2018</i>	47
<i>Figura 6. Composición de los ingresos totales de Ibagué en el periodo 2008-2018</i>	48
<i>Figura 7. Ingresos corrientes de Ibagué en el periodo 2008-2018</i>	49
<i>Figura 8. Composición ingresos corrientes de Ibagué en el periodo 2008-2018</i>	51
<i>Figura 9. Ingresos tributarios de Ibagué en el periodo 2008-2018</i>	52
<i>Figura 10. Composición ingresos tributarios de Ibagué en el periodo 2008-2018</i>	53
<i>Figura 11. Ingresos no tributarios de Ibagué en el periodo 2008-2018</i>	55
<i>Figura 12. Composición ingresos tributarios de Ibagué en el periodo 2008-2018</i>	56
<i>Figura 13. Ingresos de capital de Ibagué en el periodo 2008-2018</i>	57
<i>Figura 14. Composición ingresos de capital de Ibagué en el periodo 2008-2018</i>	58
<i>Figura 15. Gastos totales de Ibagué en el periodo 2008-2018</i>	60
<i>Figura 16. Composición de gastos totales de Ibagué en el periodo 2008-2018</i>	61
<i>Figura 17. Gastos de funcionamiento de Ibagué en el periodo 2008-2018</i>	62
<i>Figura 18. Servicio a la deuda de Ibagué en el periodo 2008-2018</i>	64
<i>Figura 19. Gastos de Inversión de Ibagué en el periodo 2008-2018</i>	65
<i>Figura 20. Composición gastos de inversión de Ibagué en el periodo 2008-2018</i>	66
<i>Figura 21. Tasa de cobertura neta total del municipio de Ibagué 2010-2018</i>	79
<i>Figura 22. Tasas de cobertura neta por nivel educativo del municipio de Ibagué 2010-2018</i>	81
<i>Figura 23. Tasa de cobertura bruta total del municipio de Ibagué 2010-2018</i>	82
<i>Figura 24. Tasas de cobertura bruta por nivel educativo del municipio de Ibagué 2010-2018</i>	84
<i>Figura 25. Tasa de deserción escolar del municipio de Ibagué 2011-2018</i>	86
<i>Figura 26. Tasa de deserción escolar por nivel educativo del municipio de Ibagué 2011-2018</i>	87
<i>Figura 27. Población afiliada al SGSSS del municipio de Ibagué 2008-2018</i>	89
<i>Figura 28. Tasa de cobertura al SGSSS del municipio de Ibagué 2008-2018</i>	90
<i>Figura 29. Tasa de cobertura régimen contributivo del municipio de Ibagué 2008-2018</i>	91
<i>Figura 30. Tasa de cobertura régimen subsidiado del municipio de Ibagué 2008-2018</i>	93
<i>Figura 31. Tasa de mortalidad del municipio de Ibagué 2008-2018</i>	96
<i>Figura 32. Tasa de cobertura de acueducto del municipio de Ibagué 2010-2018</i>	99
<i>Figura 33. Índice de continuidad del servicio de acueducto del municipio de Ibagué 2010-2018</i>	100
<i>Figura 34. Índice de riesgo de calidad del agua del municipio de Ibagué 2010-2018</i>	102
<i>Figura 35. Tasa de cobertura de alcantarillado del municipio de Ibagué 2010-2018</i>	103

Capítulo 1: Fundamentos de la Investigación

1.1 Introducción

La descentralización en Colombia es un proceso que surge de la necesidad de que la acción del estado llegue a todos los rincones del territorio nacional, debido a la incapacidad que tiene el gobierno central para actuar sobre todas las regiones del país. Ante las grandes disparidades que existían entre las regiones frente a la provisión de los servicios básicos a la población, principalmente en cuanto a cobertura y calidad en los servicios públicos, la salud y la educación, la descentralización se convierte en la solución más viable a esta problemática. Este proceso se traduce en el traspaso de competencias y recursos a las entidades locales, con el propósito de contribuirá una mayor eficacia de los objetivos del desarrollo en todas sus dimensiones (CEPAL, 1998).

El proceso de descentralización en el país se afianza desde la constitución de 1991, a partir de allí, se dota de una mayor autonomía a las entidades territoriales para ayudar al cumplimiento de los fines del estado. La descentralización dota a las entidades territoriales de unas condiciones jurídicas, políticas y administrativas que le permite asumir funciones que eran propias del gobierno central.

Cualquier proceso de descentralización busca redistribuir territorialmente las funciones del estado, estableciendo unas responsabilidades para cada uno de los niveles de gobierno de acuerdo a la división política administrativa existente. Según la CEPAL (1998), el traspaso de funciones al ámbito municipal genera beneficios en el desarrollo local, como resultado del fortalecimiento de la capacidad de gestión y de coordinación de los actores y recursos del territorio, que traen consigo las medidas descentralizadoras. El objetivo final de este proceso es impactar positivamente en la gestión de los entes territoriales para

satisfacer las necesidades de la población y avanzar hacia el desarrollo socioeconómico del territorio.

Después de la constitución de 1991, en Colombia se han realizado una serie de reformas para materializar el proceso de descentralización, como por ejemplo, la transferencia de recursos que debe realizar el gobierno central a las entidades territoriales para cumplir con sus nuevas funciones y responsabilidades, sin embargo, es importante conocer si estas medidas han causado efectos positivos en la gestión de dichas entidades.

Las medidas implementadas tienen como propósito fundamental mejorar las finanzas y la autonomía de los entes territoriales, como por ejemplo, la expedición de la ley 715 de 2001, que busca fortalecer las finanzas y la gestión local de los municipios, en aras de proveer mejores servicios sociales a la población. Por tal razón, la presente investigación pretende analizar el impacto de la descentralización, en lo referente a la asignación de recursos y a las responsabilidades frente a la provisión de los servicios de educación, salud y agua potable y saneamiento básico. La investigación parte de un análisis general del proceso de descentralización territorial en Colombia desde una perspectiva histórica, focalizándose después en un estudio de caso concreto, para el caso puntual de la ciudad de Ibagué, capital del departamento del Tolima, para el periodo 2008-2018. De esta manera se espera poder evaluar si la descentralización ha repercutido realmente en el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los municipios.

1. 2 Justificación

Colombia, según la constitución Política de 1991, es un “Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”, por lo tanto la estructura del estado debe orientarse al cumplimiento de los fines y deberes de un estado social de derecho.

El esquema de descentralización representa, precisamente, el medio para conseguir los fines del estado. La descentralización en Colombia implementada desde los años 80 y luego fortalecida con la constitución del año 91 ha buscado generar una estructura de gobierno que garantice la satisfacción de las necesidades de la población a través de la provisión directa y eficiente de los bienes y servicios sociales, otorgando unas competencias y funciones específicas a cada nivel de gobierno, con el fin último de reducir la pobreza e impulsar el desarrollo social y económico del territorio desde el ámbito local. Es por ello que, transcurridas casi tres décadas desde la Constitución del 91, es importante evaluar si el proceso de descentralización ha sido eficaz y ha tenido los efectos previstos sobre la calidad de vida de la población y la autonomía local.

En definitiva, la presente investigación aportará información sobre si el proceso de descentralización implementado en el país ha conducido al fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios como entidad básica de la división político-administrativa, representadas en un mejoramiento de la situación fiscal y una gestión pública local traducida en mejores indicadores de bienestar social.

Así pues, el estudio del impacto de la descentralización en Colombia constituye un aporte importante para entender el ejercicio de la administración pública a escala local, y determinar la importancia de la gobernabilidad en la generación de un proceso de desarrollo integral desde dicho ámbito.

Por otro lado, es importante precisar que se parte de los conocimientos y la formación previa del autor del presente trabajo para realizar el análisis de las finanzas públicas municipales y los diversos indicadores sociales para el caso de estudio seleccionado, complementándose dicho análisis con los conocimientos adquiridos a lo largo del máster en relación a la gestión local y el desarrollo territorial. A pesar de la aparente densidad de los resultados, los indicadores han constituido una herramienta imprescindible para la posterior interpretación del estado de la prestación de servicios públicos y la autonomía local, temas éstos íntimamente relacionados con la planificación del desarrollo local.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo general

Como objetivo general, la presente investigación se propone analizar el impacto de la descentralización en las finanzas y la gestión pública local de los municipios como entidad básica de la división político-administrativa, a partir del caso de estudio de la ciudad de Ibagué, Colombia.

1.3.2 Objetivos específicos

El mencionado objetivo general puede dividirse en los siguientes objetivos específicos:

- Examinar el proceso de descentralización municipal implementado en Colombia y su incidencia en la evolución del concepto de gestión pública local.
- Evaluar la tendencia y evolución de las finanzas públicas municipales de Ibagué para el periodo 2008-2018.
- Analizar el comportamiento de los indicadores sociales de los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico del municipio de Ibagué para el periodo 2008-2018.

1.4 Hipótesis

Como ya se ha mencionado, a partir de la constitución de 1991 se fortaleció el proceso de descentralización en Colombia, en aras de mejorar la gestión pública territorial, con el fin último de alcanzar un desarrollo local sostenible. Sin embargo, existen ciertas evidencias de que los resultados no han sido significativos, reflejando, en ciertos casos, un desmejoramiento de la situación fiscal del municipio como entidad básica de la división político administrativa y un atraso en la provisión de los servicios sociales básicos y por ende en el desarrollo integral del territorio. Por lo tanto, la presente investigación se plantea las siguientes hipótesis:

1- La descentralización no ha conducido al fortalecimiento de la autonomía territorial y al mejoramiento de la gestión de las administraciones municipales de forma eficaz.

2- El municipio de Ibagué presenta un bajo crecimiento de sus finanzas públicas para el periodo 2008-2018

3- Los indicadores sociales del municipio de Ibagué presentan un bajo crecimiento para el periodo 2008-2018.

1.5 Metodología

La metodología planteada en la presente investigación responde a una combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas. Para establecer el marco teórico y legal de la descentralización en Colombia, así como para recopilar la información necesaria para el primero de los objetivos específicos, la técnica fundamental ha sido el análisis bibliográfico, mediante el cual ha sido posible caracterizar el propio proceso de descentralización y la gestión pública local. Las fuentes de información básicas han sido tanto de carácter académico como institucional, pudiendo destacar obras tales como; “Desarrollo económico local y descentralización” de Vázquez Barquero (2000), “¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?” de Boisier (2005), u obras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como “Ciudades intermedias de américa latina y el caribe: propuestas para la gestión urbana” CEPAL, (1998), entre otras. Adicionalmente, se consultó el diario oficial del senado de Colombia, para el estudio de la normatividad existente en materia de descentralización y publicaciones realizadas por el Departamento Nacional de Planeación.

A partir de este momento la investigación se centra en un caso de estudio concreto, seleccionado bajo criterios de tamaño, accesibilidad a la información e interés profesional. Concretamente el caso de estudio seleccionado es el municipio de Ibagué, y la acotación temporal de la investigación se circunscribe al periodo 2008 – 2018, un periodo para el cual existen datos disponibles y públicos, y considerado suficiente para observar la evolución de los indicadores analizados.

En cuanto al impacto de la descentralización en Ibagué, en este caso se han emprendido principalmente técnicas de tipo cuantitativo, de carácter correlacional, teniendo en cuenta

que el objetivo es determinar el impacto de la descentralización en las finanzas públicas municipales y los indicadores sociales como medida de la gestión pública local.

Por lo tanto, se hará uso del análisis estadístico para determinar el comportamiento y evolución de las finanzas públicas municipales y los indicadores sociales de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, y determinar su grado de relación, en el marco de un proceso de descentralización. Asimismo, se emplearán bases de datos que permitirán la representación no sólo numérica sino también gráfica de los resultados de los análisis, para una mejor comprensión e interpretación de los mismos.

En lo relacionado a las finanzas públicas municipales, se realizará la recopilación, validación y tabulación de los datos, describiendo su comportamiento y evolución a lo largo del periodo de estudio, y posteriormente se aplicarán indicadores simples de gestión financiera para determinar el estado de las mismas.

En cuanto al cálculo de los indicadores sociales, se han seleccionado una serie de indicadores que se consideran representativos y relevantes para reflejar la mejora de la calidad de vida y satisfacción de necesidades de la población. Se trata de indicadores simples que reflejan atributos cuya presencia o nivel de calidad se puede constatar de forma simple y empírica. Concretamente, los indicadores seleccionados son los siguientes:

Tabla 1. Indicadores sociales analizados

Indicador	Descripción
Tasa de cobertura neta de educación	Cantidad o porcentaje de estudiantes matriculados en el sistema educativo; sin contar los que están en extraedad (Ministerio de educación, 2020)
Tasa de cobertura bruta de	Cantidad o porcentaje de la totalidad de estudiantes matriculados

educación	en el sistema educativo. (Ministerio de educación, 2020)
Tasa de deserción escolar	Proporción de alumnos matriculados que durante el año lectivo por diferentes motivos abandonan sus estudios sin haber culminado el grado. (Ministerio de educación, 2020)
Tasa de cobertura al sistema general de seguridad social en salud	Es la proporción existente entre la población afiliada al sistema general de seguridad social en salud, SGSSS y la población total. (Ministerio de salud, 2020)
Tasa de cobertura al régimen contributivo	Es la proporción existente entre la población afiliada al régimen contributivo en salud y la población total. (Ministerio de salud, 2020)
Tasa de cobertura al régimen subsidiado	Es la proporción existente entre la población afiliada al régimen subsidiado en salud y la población total. (Ministerio de salud, 2020)
Tasa de mortalidad	Es la proporción de personas que mueren por una causa concreta en un período en una población. (DANE, 2020)
Tasa de cobertura del servicio de acueducto	Porcentaje de predios con acceso al servicio de acueducto en el área municipal. (Superintendencia de Servicios Públicos – SSPD, 2020)
Índice de Riesgo de Calidad del Agua	Este indicador permite determinar la calidad del agua, basado en el análisis de las características físicas, químicas y microbiológicas. (Instituto nacional de salud)
Indicador de continuidad del servicio de acueducto	Continuidad del servicio de acueducto en término de horas al día en las que se suministra el servicio de acueducto a los suscriptores en el municipio. (Superintendencia de Servicios Públicos – SSPD, 2020)
Tasa de cobertura del servicio de alcantarillado	Porcentaje de predios con acceso al servicio de alcantarillado en el área municipal. (Superintendencia de Servicios Públicos – SSPD, 2020)

Fuente: Elaboración propia

En la recopilación de los indicadores se encuentran dificultades en la disponibilidad de la información para algunos años del periodo en estudio, específicamente en los indicadores de educación y agua potable y saneamiento básico, debido a que para estos indicadores

existe información a partir del año 2010, en los años anteriores no existe información disponible a nivel municipal, la información se encuentra a nivel de departamento, por esta razón se analiza el comportamiento y evolución de estos indicadores para el periodo 2010 – 2018.

A continuación, se describen de forma resumida las técnicas utilizadas para cada uno de los objetivos específicos de la investigación:

Tabla 2. Técnicas a utilizar por cada objetivo

Objetivo	Descripción del objetivo	Técnica	Fuentes de Información
Examinar el proceso de descentralización municipal implementado en Colombia y su incidencia en la evolución del concepto de gestión pública local.	Con este objetivo se busca describir el proceso de descentralización municipal implementado en el país, sus objetivos, características e instrumentos y detallar el concepto de gestión pública orientada a resultados como medio para alcanzar el desarrollo local.	Revisión documental	Fuentes académicas e institucionales: documentos teóricos y casos de estudio sobre la descentralización y la gestión pública local.
Evaluar la tendencia y evolución de las finanzas públicas municipales de Ibagué para el periodo 2008-2018	Con este objetivo se pretende evaluar el comportamiento de los ingresos y gastos municipales para el periodo 2008-2018 y evidenciar la situación fiscal del municipio a través del cálculo del indicador de desempeño fiscal y su evolución para el periodo 2008-2018. Este indicador está determinado por: los ingresos corrientes que	Estadística descriptiva: recolección, organización, tabulación, y presentación de datos. Se utilizarán gráficos de tendencias.	Fuentes institucionales: Informes y páginas web institucionales.

	<p>corresponde a recursos propios, el nivel de endeudamiento, nivel de ahorro e inversión, nivel de autofinanciación del gasto de funcionamiento y nivel de transferencias de la nación.</p>	<p>Calculo de indicadores: se realizará el cálculo de indicadores de gestión financiera.</p>	
<p>Analizar el comportamiento de los indicadores sociales de los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico del municipio de Ibagué para el periodo 2008-2018</p>	<p>Con este objetivo se pretende evaluar el comportamiento de los indicadores sociales de Educación, Salud, Agua potable y saneamiento básico para el periodo 2008-2018.</p>	<p>Estadística Descriptiva: Recolección, organización, tabulación, y presentación de datos. Se utilizarán gráficos de tendencias.</p>	<p>Fuentes institucionales: Informes y páginas web institucionales.</p>

Fuente: Elaboración propia

1.6 Ámbito de estudio

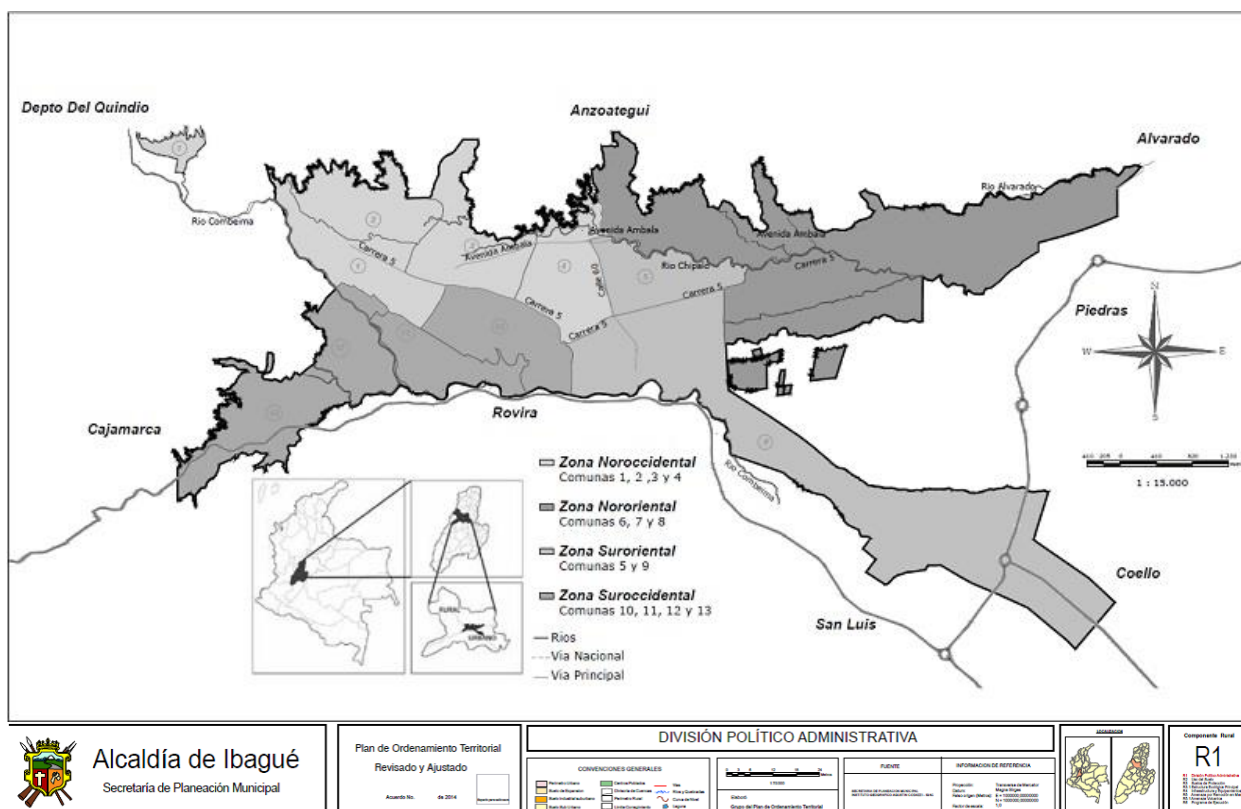
Tal y como se mencionaba en el apartado metodológico, la presente investigación parte de un análisis de la descentralización en Colombia en términos generales y a escala de país, para focalizarse posteriormente en un ámbito de estudio concreto: el Municipio de Ibagué, capital del departamento del Tolima, Colombia.

a) Localización

Ibagué se localiza en el centro del país, en el departamento del Tolima. Cuenta con un área total de 1.439 km², de los cuales el 2,41%, pertenece al área urbana y 97,59% al área rural. El área urbana está dividida en 13 comunas y 445 barrios, el área rural está integrada por 19 centros poblados en 17 corregimientos y 140 veredas (Alcaldía de Ibagué, 2016).

Limita por el Norte con los municipios de Alvarado y Anzoátegui, al oriente con Piedras y Coello, por el sur con los municipios de Rovira y San Luis y por el occidente con Cajamarca y el departamento del Quindío.

Figura 1. Localización y división político administrativa del municipio de Ibagué



Fuente: Alcaldía Municipal de Ibagué

b) Población

Según el Departamento Nacional de Estadísticas DANE, el municipio de Ibagué tiene una población total de 574.568 habitantes, de los cuales 278.876 son hombres (48.5%) y 295.692 son mujeres (51.5%), es decir, que la población femenina es mayoritaria.

En cuanto a la población desagregada por área, tenemos que, la población que habita en el área urbana es de 543.555 habitantes (94,6%) y la población que se encuentra en zona rural es de 31.013 habitantes (5,4%), lo que quiere decir, que es un municipio eminentemente urbano.

Adicionalmente, según el (DANE, 2005), de acuerdo al indicador de necesidades básicas insatisfechas NBI, el 37,6% de los habitantes de la zona rural no tiene cubiertas sus necesidades, en cambio, en la zona urbana solo el 14,88% de los habitantes presentan necesidades insatisfechas. Por lo tanto, la población en situación de pobreza se concentra en la zona rural, existiendo una brecha considerable entre ambas zonas.

c) Medio físico

La ciudad de Ibagué está ubicada en el centro-occidente del país, sobre la Cordillera de los Andes. Se encuentra a 1.285 metros sobre el nivel de mar.

Su área rural cuenta con todos los pisos térmicos de montaña, por lo tanto, goza de una variedad de climas, desde las temperaturas bajo cero del Nevado del Tolima, hasta las temperaturas superiores a 30°C en las cercanías del río Magdalena.

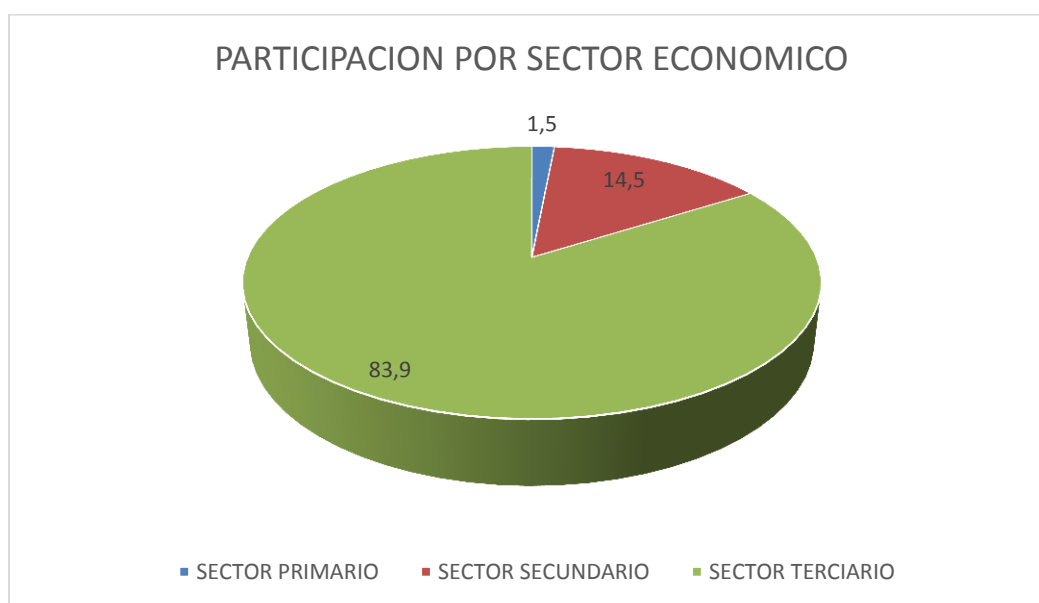
En su territorio se encuentran los siguientes ríos: Coello, Chípalo, Alvarado, Opia, Combeima, Piedras, La china, Cócora, entre otros afluentes.

d) Economía

Según el Departamento Nacional de Planeación las actividades económicas del municipio de Ibagué son: los establecimientos financieros, de seguros y otros servicios; actividades de servicios sociales y personales; comercio, reparación, restaurantes y hoteles; transporte, almacenamiento y comunicaciones; construcción; industria manufacturera; suministro de electricidad, gas y agua; y agricultura y ganadería.

Según la Cámara de Comercio, el tejido empresarial de la ciudad de Ibagué, según el sector económico, está dividido de la siguiente manera: sector primario 1,5%, sector secundario 14,5% y el sector terciario representa el 83,9%.

Figura 2. Participación sectores económicos



Fuente: Departamento Nacional de Planeación

En materia de desempleo, en el año 2018 se alcanzó una tasa de 14,2%, presentando un aumento de 1,3 puntos frente al año anterior, registrando una dinámica creciente,

convirtiéndose en la segunda ciudad con más población desempleada en el país. Esta situación se debe principalmente a reducción de puestos de trabajo en el sector comercio, el sector de construcción y el sector de transportes y comunicaciones (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

e) Equipamiento y servicios públicos

El municipio de Ibagué presenta grandes desafíos en la provisión de servicios básicos a la población, debido, a que no cuenta con una provisión adecuada de servicios públicos domiciliarios, ni se garantiza el acceso total a los servicios sociales de educación y salud, asimismo, presenta deficiencias en movilidad, espacio público y desarrollo urbano.

En cuanto al servicio educativo, según el Departamento Nacional de Planeación (2019), el municipio de Ibagué presenta las siguientes coberturas:

Tabla 3. Tasas de cobertura educativa

	Cobertura Bruta	Cobertura Neta
Transición	85.89 %	61.02 %
Educación primaria	96.68 %	81.93 %
Educación secundaria	103.11 %	74.84 %
Educación media	82.01 %	46.23 %
Educación - Total	95.42 %	85.11 %

FUENTE: DNP y Ministerio de Educación

Se evidencia que en el municipio existe la tendencia a que los estudiantes se vinculen en el nivel educativo con edades superiores a las establecidas para cada nivel, debido, a que las tasas de cobertura neta son superiores a las tasas de cobertura bruta para todos los niveles

educativos. Tal situación permite inferir que se deben implementar estrategias para que la población se vincule al sistema educativo oportunamente.

En cuanto a los servicios sanitarios, el municipio de Ibagué presenta una cobertura a servicios de salud de 98,9%, en las siguientes modalidades: el 63,6% de la población se encuentra afiliada al régimen contributivo, el 33,88% al régimen subsidiado y un 2,52% pertenecen a regímenes especiales de salud (Departamento Nacional de Planeación, 2019)

En cuanto al resto de servicios públicos, según el Departamento Nacional de Planeación (2019), el municipio de Ibagué presenta una cobertura de acueducto de 64,4%, una cobertura de alcantarillado de 63,2%, la penetración de banda ancha es de 19,1%, y existe una cobertura de energía eléctrica rural de 94,6%. Las deficiencias en cobertura, calidad y prestación de los diferentes servicios se deben principalmente a la insuficiente capacidad de la infraestructura existente.

Capítulo 2: Marco teórico

2.1 Descentralización

De manera general, la descentralización se define “como la facultad que se otorga a las entidades públicas diferentes del Estado central para gobernarse por sí mismas, mediante la radicación de funciones para que las ejerzan autónomamente” (Rodríguez, 1990: 62).

Según este autor, la descentralización puede ser de tres tipos: la descentralización por colaboración que consiste en transferir a diferentes entidades la responsabilidad de prestar servicios y ejercer funciones públicas; la descentralización por servicios, la cual consiste en otorgar competencias y funciones a entidades que se crean para ejercer una actividad especializada; y la descentralización territorial que consiste en la transferencia de competencias y recursos del gobierno central a las entidades territoriales para proveer bienes y servicios públicos.

Para Sergio Bossier (1999), la descentralización consiste en una redistribución del poder e implica crear instituciones que tienen como características básicas el contar con personería jurídica propia, un presupuesto propio y unas normas de funcionamiento propias, que garantizan su independencia de otras figuras jurídicas.

Este autor plantea que la descentralización está compuesta por tres dimensiones: la funcional, la territorial y la política. La descentralización funcional está dirigida a la creación de instituciones con competencias restringidas a una determinada actividad o sector en particular. La descentralización territorial implica la creación de entidades con competencias delimitadas a un ámbito geográfico determinado. Finalmente, la descentralización política agrega el requisito de la generación del entre mediante procesos democráticos.

La descentralización busca configurar al territorio como “un sujeto colectivo con capacidad para construir su propio futuro” (Bossier, 1999: 15) y dotarlo de herramientas para tomar las riendas de su propio desarrollo.

Por otro lado, la descentralización es el proceso por el cual se asigna a los gobiernos subnacionales de una mayor responsabilidad política en su gestión pública, lo que implica la transferencia de nuevas competencias y recursos hacia las entidades territoriales. “En general, las estrategias descentralizadoras son partes integrantes de un proceso complejo que requiere reformas en sus distintas dimensiones -política, administrativa y fiscal- y que conducen al fortalecimiento del desarrollo local y regional (CEPAL, 1998: 79).

Finalmente, según de Mattos (1990: 96), un proceso de descentralización “implica una reforma de carácter político-administrativo, por la que se pretende lograr una redistribución territorial del poder, que permita poner fin al centralismo decisorio, al que se responsabiliza por un conjunto de males que aquejan las comunidades locales”.

2.2 Desarrollo local y descentralización

Según Vázquez Barquero (2000: 4) el desarrollo local se define como: “un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región”

Este potencial de desarrollo está constituido por el conjunto de recursos con los que cuentan los territorios en las diversas escalas, los cuales pueden ser: recursos económicos, humanos, institucionales, ambientales y culturales (Vázquez Barquero, 2000).

Según este autor, el desarrollo económico local es un proceso de cambio que involucra tres dimensiones: (i) una económica, que busca la generación de económicas de escala y una mayor productividad y competitividad; (ii) una sociocultural, que involucra la relaciones entre las instituciones y los valores sociales y (iii) una político-administrativa, donde las iniciativas de la administración pública local impulsan el desarrollo del territorio.

Así mismo, Albuquerque (2002), afirma que “el desarrollo local es un intento de abajo hacia arriba de los actores locales por mejorar los ingresos, las oportunidades de empleo y la calidad de vida en sus localidades como respuesta a los fallos de los mercados y las políticas del gobierno nacional en proveer lo que se necesita, particularmente en zonas subdesarrolladas o que atraviesan por una etapa de ajuste estructural”.

Según Bossier (2005), la nueva concepción del desarrollo local se fundamenta en la devolución de competencias ejecutivas a los estamentos locales, sosteniendo que la globalización exige devolución de capacidades hacia el ámbito local. Así mismo, afirma que la devolución de competencias y el incremento de la internacionalización de las interacciones económicas son interdependientes, debido a que los territorios necesitan de la implementación de políticas que ayuden a explotar y construir las capacidades endógenas en el marco de una economía globalizada.

En el marco del debate de la teoría del desarrollo local y endógeno, la descentralización implica reconceptualizar la gestión pública, partiendo de la premisa de que los gobiernos locales adquieren un mayor protagonismo en la estrategia de desarrollo en la escala local. Las medidas descentralizadoras conducen a “una mayor correspondencia entre la oferta de bienes y servicios públicos y las necesidades demandas por la población” (CEPAL, 1998:

78). Permitiendo una redistribución responsable y más eficiente de los recursos públicos.

En consecuencia, podemos concluir que la descentralización conlleva al fortalecimiento del desarrollo local y regional.

Capítulo 3: Marco legal

El marco legal colombiano relacionado con la organización territorial y el régimen local es complejo, pues a partir de la constitución de 1991 el poder legislativo ha aprobado varias leyes dirigidas a implementar el proceso de descentralización en el país. A continuación se recogen las normas más importantes relacionadas con la descentralización y la gestión pública local:

3.1 Constitución Política de 1991

La constitución política de 1991, se aprobó en un contexto territorial marcado por una profunda crisis económica (producto del excesivo gasto público y un alto nivel de endeudamiento del estado) y una crisis social provocada por el conflicto armado que imperaba en el país. De ahí, la necesidad de promulgar una nueva constitución que permitiera el fortalecimiento de las entidades gubernamentales, profundizara la democracia participativa y garantizara la protección de los derechos sociales a la sociedad civil.

Con esta constitución se profundiza el proceso de descentralización en el país, se producen cambios importantes en el ordenamiento político y se realiza una reorganización de competencias y funciones entre los tres niveles de gobierno, direccionados hacia una mejor gestión pública local. A través de esta nueva constitución se otorgan derechos a las entidades territoriales con el propósito de que puedan gestionar sus propios intereses de acuerdo a las necesidades de cada territorio, garantizando de esta manera la autonomía local.

3.2 Ley 60 de 1993 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”

A través de esta ley se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. De esta manera, se reglamenta el proceso de descentralización en cuanto a lo fiscal y lo administrativo. Según esta ley las transferencias de las entidades territoriales corresponderán a una participación dentro de los ingresos corrientes de la nación, condicionando a su vez el uso de estos recursos en porcentajes definidos de inversión en sectores predeterminados.

3.3 Ley 388 de 1997 “Ley de desarrollo territorial”

En el año 1997 el gobierno nacional expidió la ley 388 de 1997, conocida como la “Ley de Desarrollo Territorial”, que establece un mandato para que todos los municipios del país formulen sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial. Dicha ley define el Ordenamiento Territorial como: “...un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas,... en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.”(Artículo 5, ley 388 de 1997).

3.4 Ley 617 de 2000 “Por la cual se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”

Por medio de esta ley se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el decreto extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

A su vez, se establecen directrices para garantizar el saneamiento fiscal en cada categoría de las entidades territoriales, principalmente en cuanto a la financiación de gastos de funcionamiento, con el fin de garantizar su estabilidad financiera y permitir el cumplimiento de sus competencias.

3.5 Ley 715 de 2001 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”

La presente ley establece las normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

Asimismo, reglamenta el Sistema General de Participaciones de los entes territoriales, determina los montos de distribución de dichos recursos, y establece los lineamientos para su ejecución, en aras de cumplir con las competencias de cada entidad territorial, especialmente en lo relacionado con los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

**Capítulo 4: La descentralización en Colombia a partir de la
constitución de 1991 y la nueva gestión pública local
orientada a resultados**

4.1 Aplicación de la descentralización en Colombia

La República de Colombia es un país con una larga y compleja historia marcada por fuertes cambios en su división político-administrativa, desde la época colonial hasta la época republicana. A lo largo de este recorrido su organización territorial lógicamente se ha ido reformando, sin embargo, la aplicación de la política de descentralización en Colombia, se consolidó a partir de la Constitución política de 1991. La nueva carta política condujo a una serie de reformas del estado que apuntaban al fortalecimiento de los gobiernos locales. Este proceso de descentralización se implementa desde el Gobierno Nacional hacia las entidades territoriales existentes (gobernaciones y municipios).

El proceso se lleva a cabo a través de un cambio en la estructura del estado, la definición de unos objetivos y la implementación de unos instrumentos con los cuales se materializa la descentralización en el país:

4.1.1 Cambio en la estructura del estado

Como el fin de adoptar un modelo descentralizado, la nueva constitución política realiza un cambio en la estructura del estado, definiendo que son entidades territoriales: los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. A su vez proporciona autonomía a las entidades territoriales otorgándoles los siguientes derechos:

- 1- Gobernarse por autoridades propias
- 2- Ejercer las competencias que les sean asignadas
- 3- Administrar los recursos

4- Establecer los tributos necesarios para cumplir con sus funciones y participar de las rentas de la nación.

4.1.2 Objetivos de la descentralización

Según el Departamento Nacional de Planeación, (2002), el proceso de descentralización en Colombia se diseñó con el fin de alcanzar los siguientes objetivos:

a) Mejoramiento de la provisión de los servicios locales

Este objetivo se direcciona a alcanzar la cobertura y la calidad necesaria en la producción de los bienes y servicios locales demandados por la población, principalmente en lo que respecta a los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico. Así, como otros servicios locales como el deporte, la recreación y la cultura, la infraestructura vial y de transporte, la asistencia agropecuaria, la seguridad ciudadana, entre otros, con el fin de avanzar hacia el desarrollo socioeconómico del territorio.

Según la CEPAL (1998), uno de los principales objetivos de la descentralización es lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos y sociales, con el fin de satisfacer las necesidades demandadas por la población, para contribuir finalmente de manera más directa al desarrollo local.

b) Mayor equidad territorial

Este objetivo se orienta a disminuir las brechas regionales y las disparidades sociales y económicas entre las diferentes regiones del país. Con el incremento de las transferencias a las entidades territoriales, se espera que los territorios mas atrasados social y económicamente, mejoren sus condiciones a través de la prestación de mejores servicios

sociales, permitiendo que se alcance un índice de calidad de vida más cercano al que poseen las regiones con mayor desarrollo económico y social del país.

c) Mayor democracia representativa y participativa

Este objetivo busca impulsar la participación ciudadana y el control social en la gestión de las entidades locales. La descentralización debe contribuir a mejorar las responsabilidades de las autoridades municipales para con la población, incrementando la participación de las comunidades en la toma de decisiones y en el control de la gestión pública local (CEPAL, 1998). Por lo tanto, se busca una administración pública más transparente y participativa, donde la población participe activamente en los procesos de planificación y gestión local, para mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos.

d) Aumento del esfuerzo fiscal

Con este objetivo se pretende mejorar la capacidad de generación de recursos propios y garantizar la estabilidad de las finanzas públicas municipales. Las medidas descentralizadoras deben conducir a la autonomía financiera de las entidades territoriales, fortaleciendo el sistema de financiamiento municipal e incentivando el esfuerzo fiscal local (CEPAL, 1998).

Por tal razón, se espera que el incremento de recursos hacia las entidades territoriales se traduzca en el mejoramiento de su capacidad para la generación de recursos propios, a través de un mayor esfuerzo de autofinanciamiento local, de esta manera, se disminuirá la dependencia de fuentes de financiación exógenas, logrando una situación financiera más saludable y sostenible.

e) Mejoramiento de la capacidad de gestión y de la eficiencia administrativa

Este objetivo tiene como fin garantizar el cumplimiento eficiente y eficaz de las funciones y competencias de las entidades territoriales. El incremento de los recursos hacia las entidades territoriales debe garantizar el cumplimiento de sus funciones, competencias y responsabilidades, con el fin de avanzar hacia el desarrollo local.

4.1.3. Instrumentos para la descentralización

La búsqueda de los objetivos señalados anteriormente, se materializa a través de la implementación de una serie de medidas administrativas, políticas y fiscales direccionadas a descentralizar el estado colombiano (Departamento Nacional de Planeación, 2002), las cuales se describen a continuación:

a) Distribución de funciones entre niveles de gobierno

Después de la constitución de 1991 se desarrollan una serie de normas que permiten la reorganización de competencias entre los tres niveles de gobierno (Nacional, departamental y municipal), transfiriendo competencias del gobierno nacional a los municipios principalmente, como entidad básica de la división político-administrativa.

b) Asignación de recursos

Por norma constitucional, los municipios tienen derecho a participar de los ingresos corrientes de la nación, para lo cual se establece el porcentaje de transferencia que recibirán los municipios y departamentos del total de ingresos corrientes del orden nacional, bajo unos criterios de distribución y unos parámetros para su inversión. Para lo cual se crea el sistema general de participaciones – SGP, constituido por los recursos que la nación

transfiere por mandato constitucional a las entidades territoriales, para la financiación de sus servicios a cargo, especialmente en educación, salud y agua potable y saneamiento básico, reglamentado en la ley 715 de 2001.

c) Distribución del poder político y responsabilidad

Se establece la elección popular de alcaldes y gobernadores, y se crean mecanismo de participación política en aras de fortalecer la democracia participativa como lo son: el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el cabildo abierto, etc. Se creo la posibilidad de que las autoridades locales sean escogidas por su propia población local, con el fin de fortalecer la democracia en el país. Adicionalmente, se dotó a la sociedad civil de algunos mecanismos de participación para que defiendan sus derechos y participen en la vida política del territorio.

d) Capacidad de gestión y asistencia técnica

Se les traslada a los departamentos la función de asistir técnica, administrativa y financieramente a los municipios, y se diseñan programas de fortalecimiento institucional desde las entidades del orden nacional para fortalecer la capacidad de gestión de los municipios.

e) Control y Evaluación

Se diseñan una serie de acciones y medidas de control y evaluación, ejercidas por los departamentos, entidades nacionales y organismos de control, con el fin de garantizar la adecuada utilización de los recursos municipales.

f) Coordinación

La coordinación de la política de descentralización fue asignada al Ministerio del Interior, quien tiene como función “la profundización de la descentralización, ordenamiento y autonomía territorial”.

4.1.4. Resultados

Finalmente, en cuanto a los resultados de la implementación del proceso de descentralización en Colombia, según Maldonado (2000), las estadísticas fiscales permiten deducir que los gobiernos territoriales incrementaron sus niveles de gasto, y que sus ingresos tributarios se incrementan a una tasa mayor a la de los ingresos tributarios de la nación, evidenciando la no existencia de una pereza fiscal generalizada. Asimismo, la mayor disponibilidad de transferencias y de recursos propios ha ocasionado que la inversión local crezca trascendentalmente, adicionalmente, hay menor crecimiento de los gastos de funcionamiento. Por lo tanto, existe claridad sobre el fortalecimiento de las finanzas públicas territoriales.

Igualmente, con respecto al mejoramiento en la prestación de los servicios públicos y sociales, Maldonado (2011), manifiesta que se observan resultados muy dispares en el desempeño de los municipios, mientras algunos han alcanzado elevadas coberturas de los servicios, y reducción de los niveles de pobreza, otros por el contrario han desmejorado la condiciones de vida de la población, con efectos mínimos sobre la prestación de los servicios y la reducción de la pobreza, a pesar del incremento de los recursos financieros.

Adicionalmente, las finanzas territoriales han mostrado un claro fortalecimiento con el proceso de descentralización. Existe en general una reducción del gasto de funcionamiento

y el aumento de los gastos de inversión, especialmente en lo referente a la inversión social, la cual presenta un crecimiento considerable a nivel nacional, repercutiendo positivamente en la reducción del nivel de pobreza en el país. Sin embargo, los resultados muestran significativas diferencias en cada una de las regiones, con resultados negativos principalmente en los municipios ubicados en la periferia y en zonas de difícil acceso, donde se evidencia una alta dependencia de las transferencias, baja capacidad de generación de recursos propios y una débil capacidad de ahorro (Bonet, Pérez, & Ricciulli, 2017).

4.2 Nueva gestión pública local orientada a resultados

Según el Departamento Nacional de Planeación (2004: 5) “la gestión pública orientada a resultados representa la base para el logro de los propósitos de desarrollo de los municipios, departamentos y la Nación en su conjunto”.

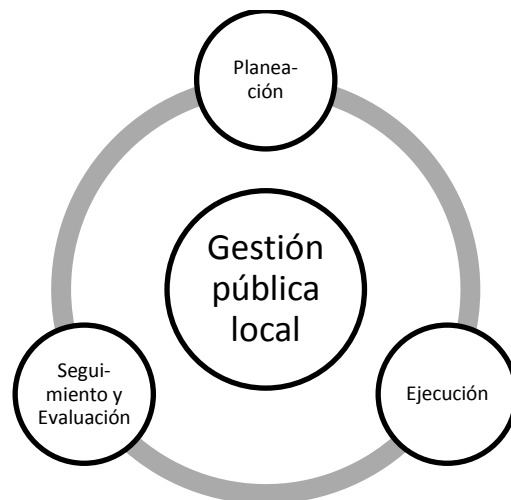
El proceso de descentralización fortalecido con la constitución de 1991, realizó una reorganización administrativa del estado, la cual condujo a una redistribución de las funciones y competencias entre los tres niveles de gobierno, responsabilizando al municipio de la prestación de los servicios sociales básicos como ente territorial básico de la división político-administrativa del país, en aras de mejorar la calidad de vida de la población y avanzar en la senda del desarrollo local.

Por lo tanto, la gestión pública local se convierte en el medio para cumplir con los fines del estado social de derecho. Según el Departamento Nacional de Planeación (2004: 7):

“La gestión pública integral orientada a resultados es la articulación permanente y continua de los procesos de planeación, ejecución y evaluación de las acciones que el Estado emprende, tendientes a dar cumplimiento a los compromisos democráticamente concertados y asumidos por los mandatarios electos para atender de forma integral, oportuna, transparente y eficiente las necesidades de la ciudadanía y dar cumplimiento a la función y competencias encomendadas por la Constitución y la ley a la Nación y a sus entidades territoriales”.

Se puede concluir que la gestión pública local es el conjunto de acciones que realiza la administración pública municipal para satisfacer las necesidades de la población e impulsar el desarrollo de su territorio. Estas actuaciones se llevan a cabo a través de un proceso sistemático y participativo que comprende: la planeación, la ejecución y el seguimiento y evaluación de sus intervenciones, en el marco de sus competencias como ente territorial.

Figura 3. Proceso de la Gestión pública orientada a resultados



Fuente: elaboración propia a partir de Departamento Nacional de Planeación

4.2.1 Elementos de la Gestión

En el contexto de esta nueva gestión pública local orientada a resultados, como se acaba de mencionar, las actuaciones se llevan a cabo a través de un proceso cíclico que consta de tres elementos principales, lo cuales se detallan a continuación.

4.2.1.1 Planeación

Es el proceso en el que se identifican y se plantean los objetivos, resultados, metas y sus estrategias, de manera concertada y participativa, con el fin de resolver las necesidades y problemáticas de la población, de acuerdo a unos recursos públicos disponibles. El instrumento básico del proceso de planeación en Colombia, es el plan de desarrollo municipal, en el cual se plasman los objetivos, estrategias y metas que contribuyen a resolver las problemáticas y/o necesidades identificadas en el territorio (Departamento Nacional de Planeación, 2004).

4.2.1.2 Ejecución

Es el proceso en el cual se materializan las acciones y estrategias identificadas y plasmadas en el proceso de planeación, a través del presupuesto público, la contratación y la implementación de programas y proyectos (Departamento Nacional de Planeación, 2004).

4.2.1.3 Seguimiento y Evaluación

Es el proceso mediante el cual se realiza un seguimiento continuo y periódico a las intervenciones públicas, de acuerdo a las metas y estrategias plasmadas en el proceso de

planeación. Esto permite identificar el cumplimiento de los compromisos establecidos, realizar una retroalimentación y tomar decisiones de política de manera apropiada y oportuna (Departamento Nacional de Planeación, 2004).

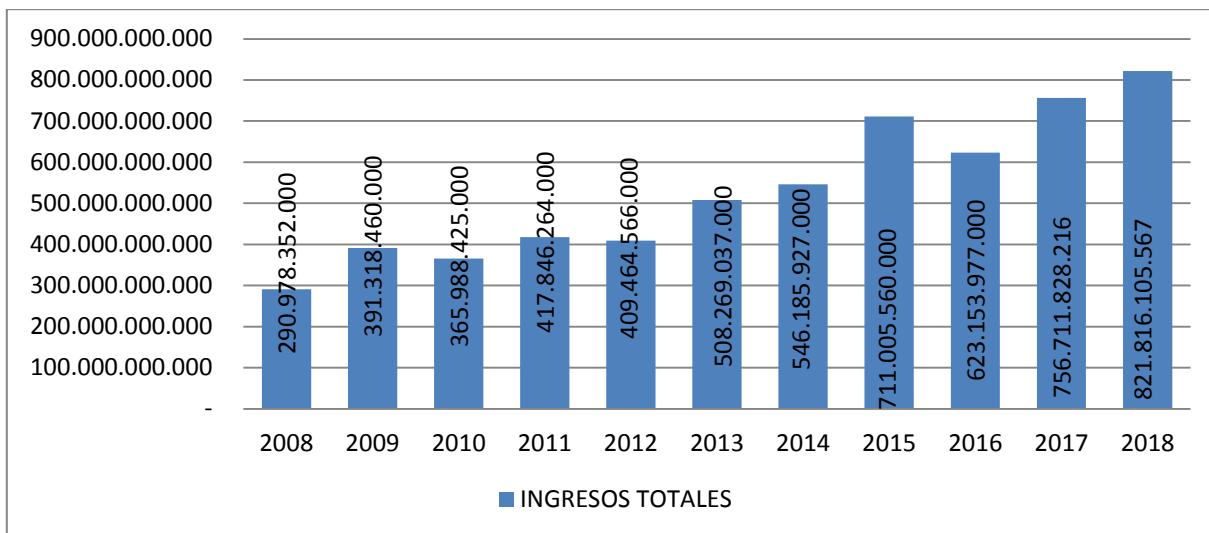
Capítulo 5: Análisis de las finanzas públicas del municipio de Ibagué

Una vez analizado el proceso de descentralización a escala nacional, en el presente capítulo nos focalizaremos en el caso de estudio seleccionado (el municipio de Ibagué) con el fin de estudiar empíricamente los efectos de la descentralización. Concretamente, en lo que respecta a las finanzas municipales, se realizara un análisis vertical y horizontal de la estructura de ingresos y gastos para el periodo 2008 – 2018, de acuerdo a las ejecuciones presupuestales reportadas por la administración municipal.

5.1 Ingresos

Los ingresos públicos constituyen los recursos a los que acceden las entidades territoriales para sustentar sus gastos de funcionamiento y realizar la inversión social necesaria para proveer a la población los servicios públicos de su competencia, y así mismo, poder cumplir con los objetivos y metas propuestas en sus respectivos planes de desarrollo (Departamento Nacional de Planeación, 2017). Los ingresos totales del municipio de Ibagué para el periodo de estudios pasaron de \$290.978 millones de pesos en el año 2008, a \$821.816 millones de pesos en el año 2018 (*figura 4*).

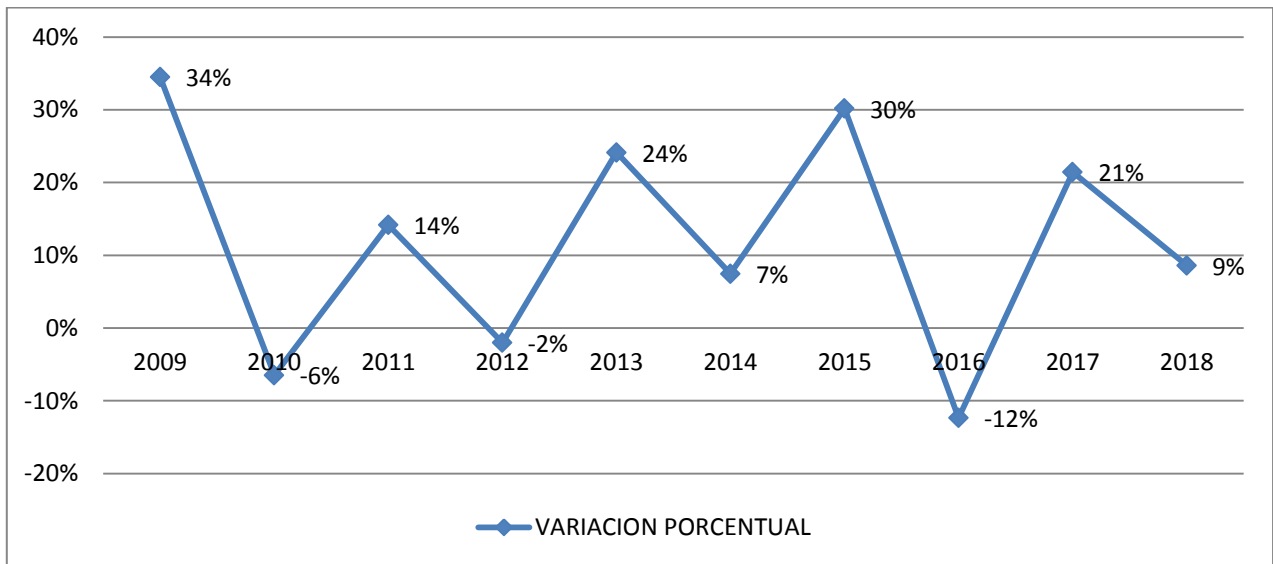
Figura 4. Ingresos totales de Ibagué en el periodo 2008-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de Contaduría General de la Nación

En general se puede visualizar en términos absolutos, un crecimiento de los ingresos totales del municipio, con una tasa de crecimiento promedio anual de 12% para el periodo de estudio. Sin embargo, se evidencia una tendencia de crecimiento inestable a lo largo del periodo, por ejemplo, en los años 2008 - 2009 se presenta el mayor crecimiento de los ingresos con una variación de 34% y para los años 2015 – 2016 se presenta el menor crecimiento con una variación negativa de 12% (figura 5). Este comportamiento fluctuante se debe básicamente al bajo crecimiento de los ingresos corrientes del municipio, y a la alta inestabilidad de los recursos de capital, causando de esta manera la reducción de los ingresos totales en ciertos periodos.

Figura 5. Variación porcentual de ingresos totales de Ibagué en el periodo 2008-2018



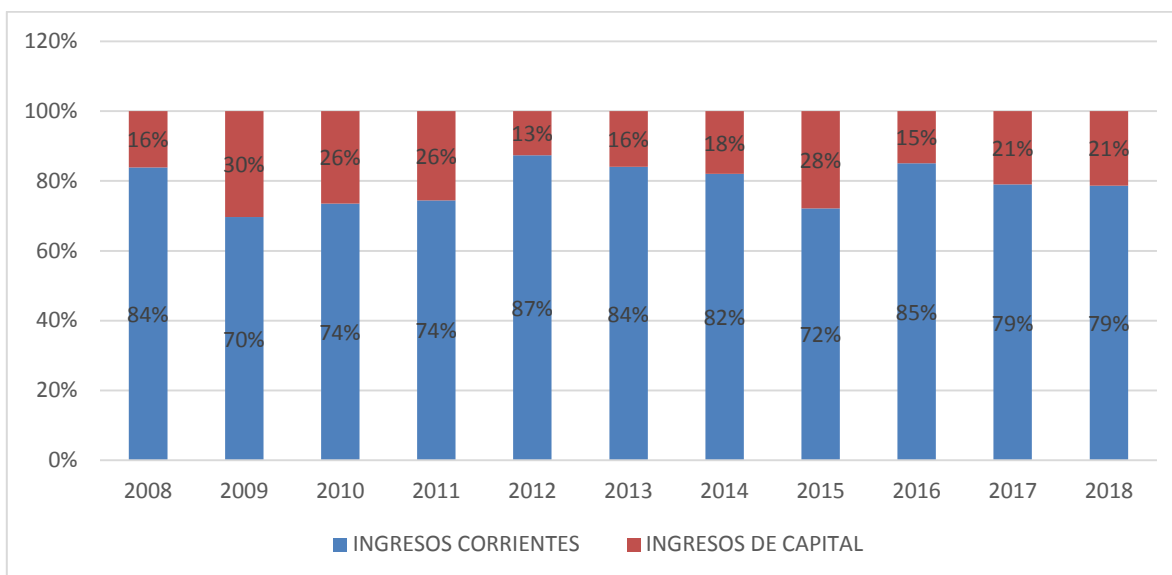
Fuente: Elaboración propia a partir de Contaduría General de la Nación

Complementando lo mencionado anteriormente, es importante precisar que los ingresos de las entidades territoriales se clasifican en ingresos corrientes e ingresos de capital. Según el Departamento Nacional de Planeación (2017), los ingresos corrientes son los ingresos que perciben los entes territoriales por concepto de ingresos tributarios y no tributarios, de acuerdo a las disposiciones legales existentes, los cuales se perciben con relativa estabilidad y pueden predecirse con suficiente certeza, asimismo, los ingresos de capital son aquellos fondos que ingresan al erario público de manera esporádica, debido a que su cuantía es indeterminada, por lo tanto, son de carácter ocasional.

Para el caso puntual del municipio de Ibagué, los ingresos corrientes representan en promedio el 79% de los ingresos totales del municipio en el periodo de estudio, mientras que la proporción de los ingresos de capital es en promedio del 21% del total de ingresos (figura 6). Es decir, que los ingresos del municipio de Ibagué dependen en una alta

proporción de recursos no recurrentes y/o de carácter ocasional, que impiden su crecimiento constante, por consiguiente, se pone en riesgo la estabilidad financiera del ente territorial.

Figura 6. Composición de los ingresos totales de Ibagué en el periodo 2008-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de Contaduría General de la Nación

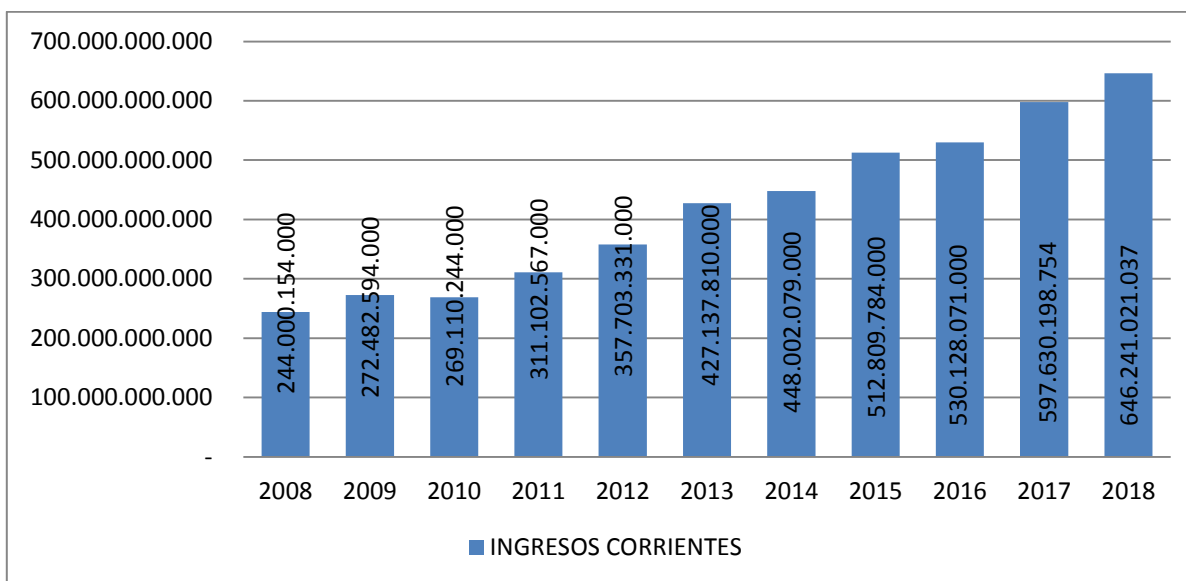
De lo anterior se concluye, que el municipio de Ibagué a pesar de que logro incrementar en términos absolutos sus ingresos al final del año 2018, su comportamiento a largo del periodo fue inestable. Esta situación conlleva a que la prestación de los servicios sociales se realice de manera intermitente, dificultando una intervención constante en el territorio que permita avanzar en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo local.

Con el fin de evaluar en más detalle el comportamiento y la estructura de los ingresos del municipio de Ibagué, es pertinente analizar a continuación cada uno de los tipos de ingresos que componen el presupuesto de rentas.

5.1.1 Ingresos corrientes

Los ingresos corrientes son aquellos recursos que la administración local percibe por el recaudo de ingresos tributarios y no tributarios, los cuales dependen de la categoría municipal y de la propia gestión financiera y tributaria del gobierno municipal. “Los ingresos corrientes, como su denominación lo sugiere, son aquellos recursos que el Estado recibe con un alto grado de certidumbre” (Departamento Nacional de Planeación, 2017: 51). Estos ingresos presentan una tendencia de crecimiento constante para el periodo de estudio en el municipio de Ibagué. Para dicho periodo los ingresos corrientes pasaron de \$244.000 millones de pesos en el año 2008 a \$646.241 millones de pesos en el año 2018 (figura, 7).

Figura 7. Ingresos corrientes de Ibagué en el periodo 2008-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de Contaduría General de la Nación

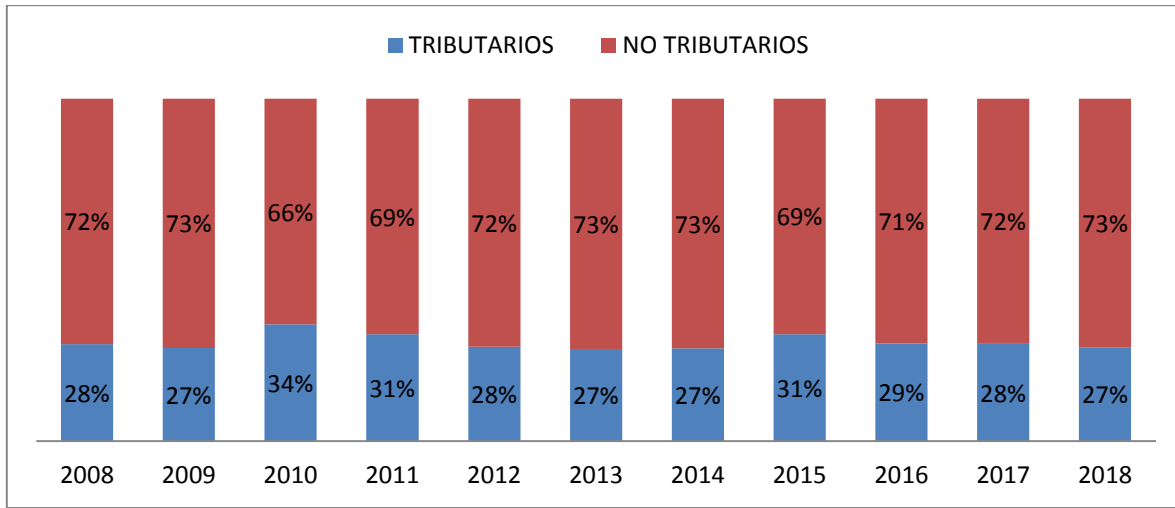
Los ingresos corrientes presentaron una tasa de crecimiento promedio del 10% durante el periodo 2008 – 2018. Este crecimiento es el resultado del aumento de las transferencias a

las entidades y del incremento de los recursos propios, producto del proceso de descentralización implementado en el país. Es una situación positiva para el municipio, ya que el incremento de estos ingresos representa la disponibilidad de recursos de carácter regular para poder cumplir con sus funciones y sus objetivos de desarrollo local. Si, el municipio dispone de mayores ingresos corrientes podrá incrementar su nivel de inversión permitiéndole atender de forma mas efectiva las necesidades demandas por la población e impulsar los sectores con ventajas competitivas que puedan promover el desarrollo local. Es decir, que el incremento de estos recursos permite una mayor financiación de las estrategias y metas contempladas en el plan de desarrollo territorial.

La asignación de recursos para el logro de los resultados sociales y económicos plasmados en la política de desarrollo local, debe contar con un financiamiento estable (CEPAL, 1998). Por ello, es importante que el municipio avance hacía el incremento de sus ingresos corrientes, para fortalecer la financiación local. Sin embargo, para que la disponibilidad de mayores recursos tenga un impacto positivo en el desarrollo del territorio, debe existir una adecuada ejecución presupuestal y una optima asignación y focalización de la inversión, situación que se logra con un efectivo proceso de planificación local.

Los ingresos corrientes percibidos por el municipio de Ibagué, corresponden principalmente a ingresos no tributarios, los cuales representan en promedio el 71% del total de dichos ingresos para el periodo de estudio, mientras que los ingresos tributarios tienen una participación promedio del 29% dentro del total de ingresos corrientes (*figura 8*).

Figura 8. Composición ingresos corrientes de Ibagué en el periodo 2008-2018



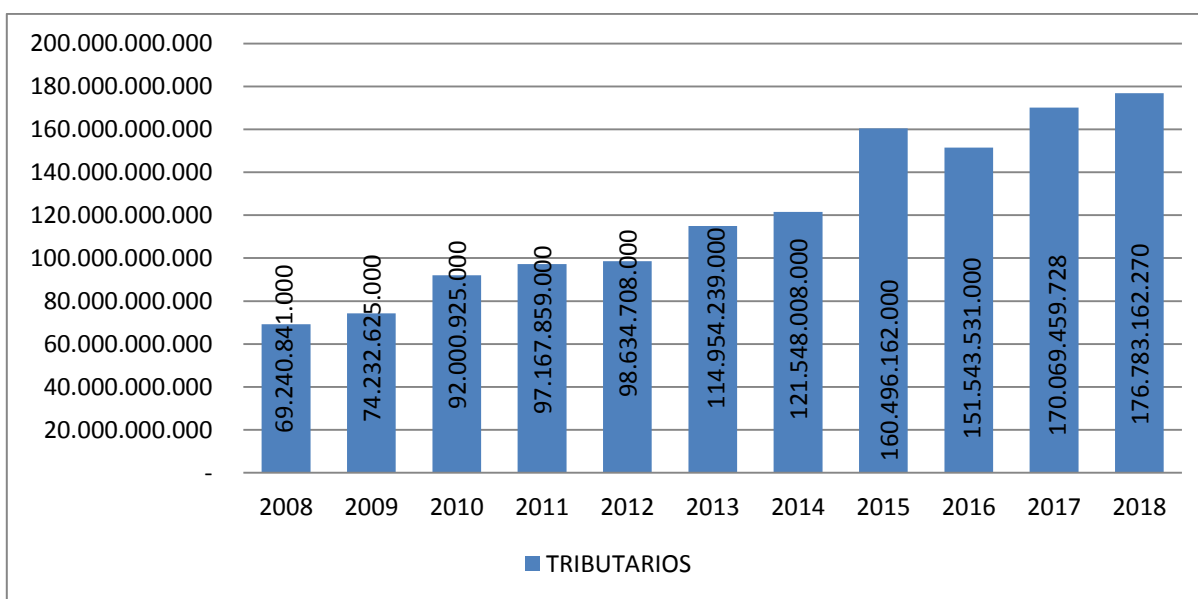
Fuente: Elaboración propia a partir de Contaduría General de la Nación

Se puede observar, que la importancia relativa de los ingresos tributarios se ha mantenido estable para el periodo de estudio, fluctuando entre el 27% y 34%, asimismo, la proporción de los ingresos no tributarios ha fluctuado entre el 66% y 73%, es decir que no se evidencia un crecimiento considerable en la composición de los ingresos corrientes. Esta situación permite concluir que el municipio de Ibagué no demuestra esfuerzo fiscal, entendido este como el crecimiento superior de los recursos propios frente al crecimiento de las transferencias gubernamentales (Bonet, Pérez, & Ricciulli, 2017), debido a que la tasa de crecimiento de los recursos propios es inferior a la tasa de crecimiento de las transferencias, es decir, que no hay una mejora en la capacidad de generación de recursos propios por parte del ente territorial, lo que conduce finalmente a una alta dependencia del sistema de transferencias de la nación. Por consiguiente, es importante analizar la composición y la evolución de los ingresos tributarios y no tributarios.

5.1.1.1 Ingresos tributarios

Los ingresos tributarios son recursos que percibe el municipio sin contraprestación directa alguna, determinados por normatividad legal, de carácter obligatorio. Estos ingresos pueden ser impuestos directos o indirectos, los primeros recaen sobre la renta y/o riqueza de las personas, como medida de la capacidad de pago de los contribuyentes y los segundos implican la aplicación de un gravamen sobre un acontecimiento económico, como la propensión al consumo (Departamento Nacional de Planeación, 2017).

Figura 9. Ingresos tributarios de Ibagué en el periodo 2008-2018

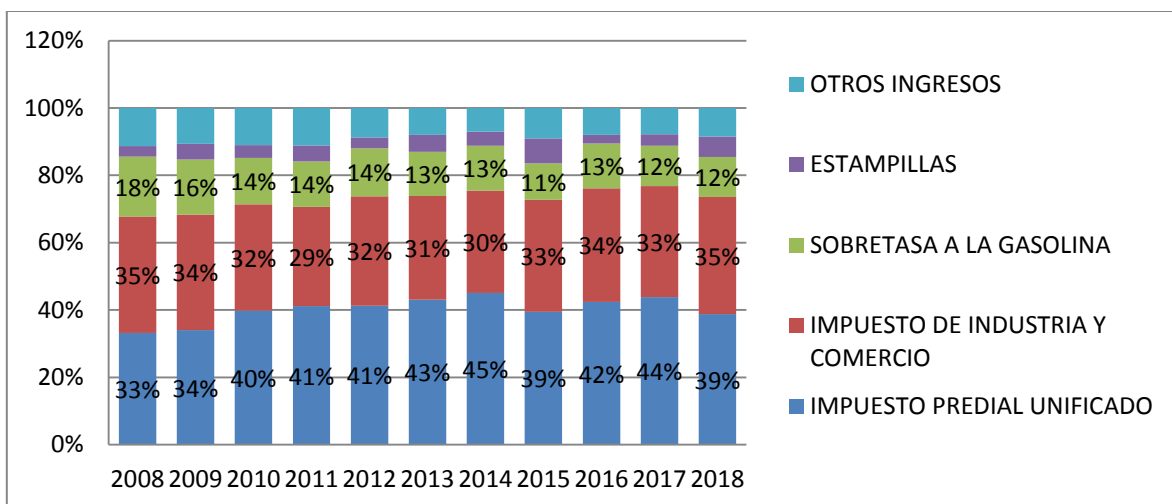


Fuente: Elaboración propia a partir de Contaduría General de la Nación

Para el periodo de estudio los ingresos tributarios pasaron de \$69.240 millones de pesos en el año 2008 a \$176.783 millones de pesos en el año 2018, presentando una tasa de crecimiento anual promedio del 10% (*figura 9*).

Dichos ingresos están constituidos básicamente por el impuesto predial unificado, el cual representa en promedio para el periodo de estudio el 40% del total de estos ingresos, el impuesto de industria y comercio que representa en promedio el 33%, la sobretasa a la gasolina que representa el 14%, las estampillas que representan un 4%, y el 9% restante lo conforman impuestos de menor recaudo como el impuesto de circulación y tránsito, impuesto de espectáculos públicos, avisos y tableros, contribución del 5% sobre contratos de obra pública, sobre tasa bomberil, entre otros (figura 10).

Figura 10. Composición ingresos tributarios de Ibagué en el periodo 2008-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de Contaduría General de la Nación

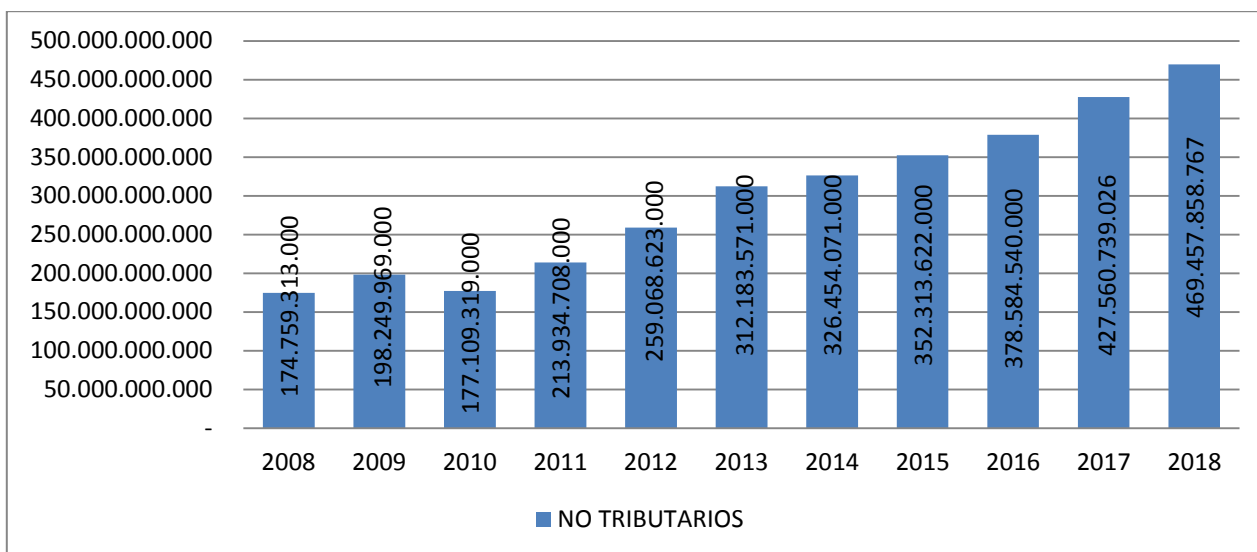
Está claro que el predial es el tributo más significativo del municipio, que junto con el impuesto de industria y comercio jalonan el crecimiento del total de ingresos tributarios, a pesar de que existe un crecimiento positivo de estos tributos con tasas de crecimiento de (12%) y (10%) respectivamente, su participación relativa se mantiene casi constante, es decir, que, existe un bajo esfuerzo fiscal para la generación de recursos propios como se había mencionado anteriormente.

Esta situación obedece a la debilidad del sistema tributario local, producto de una baja capacidad administrativa y técnica del gobierno municipal para generar y/o implementar una política tributaria eficiente, como consecuencia de: la desactualización del estatuto de rentas, sistemas de información obsoletos, censos de contribuyentes desactualizados, información catastral insuficiente y sin actualizar, procesos administrativos ineficientes en materia de fiscalización y cobro coactivo, bajo personal idóneo en la secretaria de hacienda municipal, entre otros. Por lo tanto, podemos deducir que la baja capacidad del municipio para generar mayores ingresos tributarios, repercute negativamente en la consolidación del proceso de descentralización y la autonomía local.

5.1.1.2 Ingresos no tributarios

Los ingresos no tributarios son recursos que percibe el municipio como contraprestación de un servicio a cargo del estado, la explotación de bienes, pago por infracciones y las transferencias recibidas de otros de niveles de gobierno (Departamento Nacional de Planeación, 2017). Las transferencias corresponden a los recursos transferidos por el gobierno central y otras entidades públicas para financiar gastos de funcionamiento e inversión social.

Figura 11. Ingresos no tributarios de Ibagué en el periodo 2008-2018

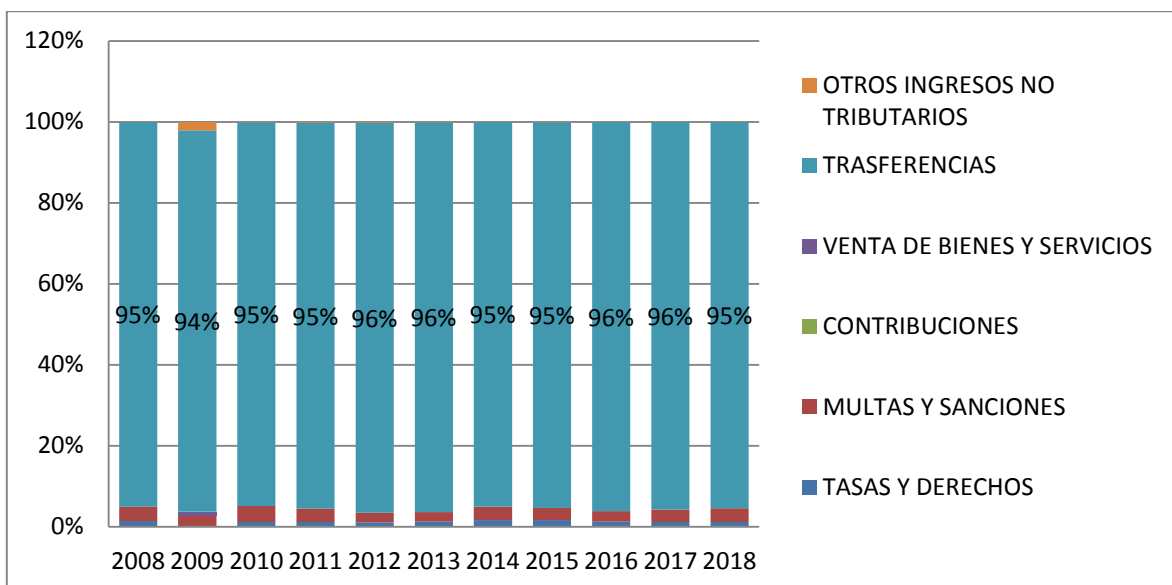


Fuente: Elaboración propia a partir de Contaduría General de la Nación

Para el periodo de estudio los ingresos no tributarios pasaron de \$ 174.759 millones de pesos en el año 2008 a \$ 469.457 millones de pesos en el año 2018, presentando una tasa de crecimiento anual promedio del 11% (figura 11). Este crecimiento se debe principalmente al aumento de las transferencias gubernamentales a los entes territoriales, con la finalidad de que se atiendan las nuevas competencias asignadas por las medidas descentralizadoras, especialmente en los sectores de educación, salud y agua potable.

Para el municipio de Ibagué los ingresos no tributarios están constituidos en primer lugar por las transferencias, las cuales representan en promedio para el periodo de estudio el 95% del total de dichos ingresos, las multas y sanciones que representan en promedio un 3%, las tasas y derechos que representan el 1%, y el 1% restante lo conforman las contribuciones y la venta de bienes y servicios (figura 12).

Figura 12. Composición ingresos tributarios de Ibagué en el periodo 2008-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de Contaduría General de la Nación

De lo descrito anteriormente, podemos inferir que los ingresos no tributarios del municipio pertenecen básicamente a las transferencias recibidas de otros niveles de gobierno, adicionalmente dichas transferencias tienen una participación relativa en promedio del 57% en el periodo de estudio dentro de los ingresos totales, lo quiere decir que estos recursos representan más de la mitad de los ingresos percibidos por el ente territorial. Es decir, que existe una alta dependencia de las transferencias intergubernamentales para la financiación del gasto público local.

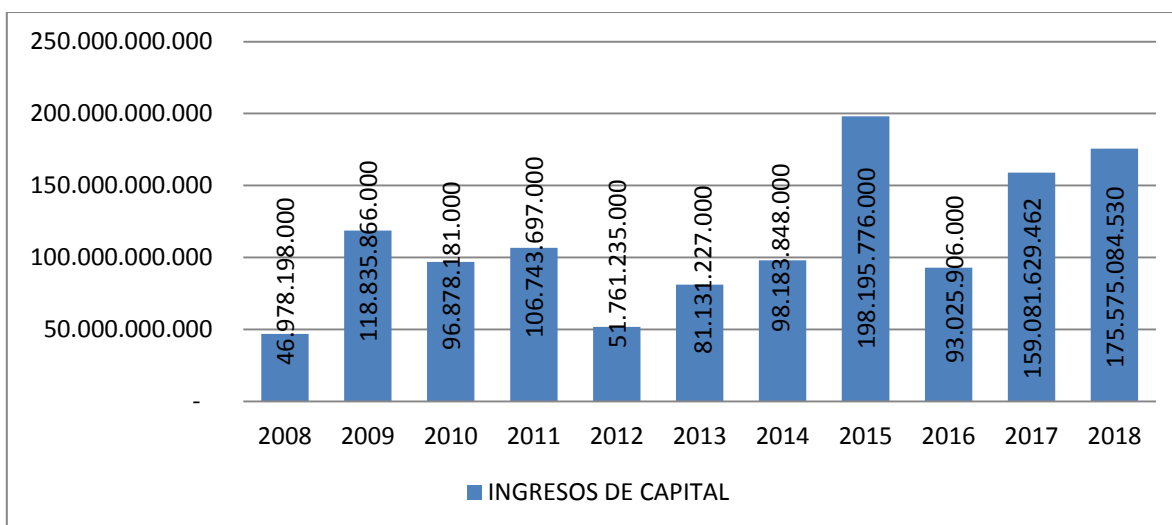
Según la CEPAL (1998), el aumento de las transferencias a los municipios y su alta participación dentro de los ingresos totales, desincentiva el esfuerzo fiscal y restringe la autonomía local. Aplicado al caso de Ibagué se evidencia claramente una alta dependencia de dichos recursos, representando un riesgo para la estabilidad financiera del municipio, debido a que conduce a una reducción del autofinanciamiento local, entendido este como la

posibilidad de atender las funciones y necesidades de inversión con sus propios recursos. Por lo tanto, no se estaría cumpliendo en este caso, el objetivo de la descentralización que busca el aumento del esfuerzo fiscal y la estabilidad de las finanzas públicas municipales.

5.1.2 Ingresos de capital

Los ingresos de capital son recursos no recurrentes que perciben las entidades territoriales, que hacen parte de su presupuesto oficial (Departamento Nacional de Planeación (2017). Estos recursos para el periodo de estudio presentan una tendencia de crecimiento no uniforme, la cual se debe al carácter ocasional de los mismos, estos ingresos pasaron de \$46.978 millones de pesos en el año 2008 a \$175.575 millones de pesos en el año 2018 (figura 13).

Figura 13. Ingresos de capital de Ibagué en el periodo 2008-2018

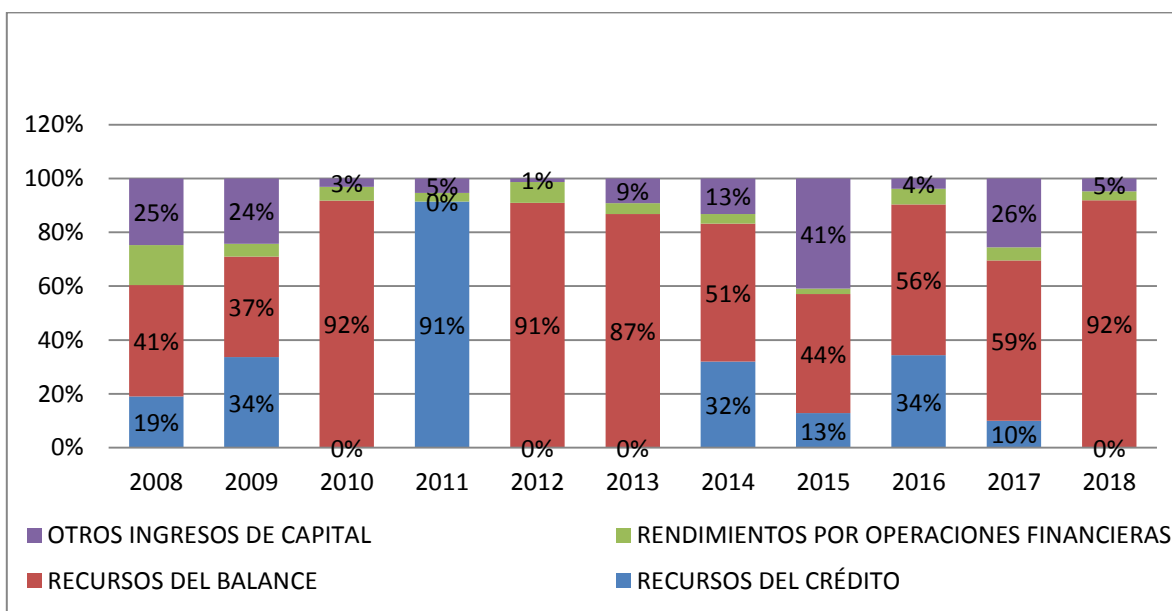


Fuente: Elaboración propia a partir de Contaduría General de la Nación

Para el municipio de Ibagué los ingresos de capital se originaron principalmente por los recursos del balance, que corresponden a los ingresos provenientes de la liquidación del

ejercicio fiscal del año inmediatamente anterior, los cuales representan en promedio para el periodo de estudio el 59% del total de dichos ingresos, en segundo lugar los recursos provenientes del crédito, los cuales representan un 21%, en tercer lugar rendimientos por operaciones financieras, los cuales representan un 5%, y el restante 14% está constituido por reintegros, utilidades y excedentes financieros, recursos de cofinanciación, donaciones, venta de bienes, entre otros ingresos no recurrentes (figura 14).

Figura 14. Composición ingresos de capital de Ibagué en el periodo 2008-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de Contaduría General de la Nación

De lo anterior, se puede inferir que la mayor proporción de los ingresos de capital corresponde a recursos del balance, lo que quiere decir que el municipio ha generado en cada vigencia fiscal un resultado positivo en la ejecución de presupuesto, lo que, a su vez, permite determinar que hay eficiencia en la ejecución de los recursos públicos y que existe la capacidad de generar excedentes. Sin embargo, la alta proporción de los ingresos de

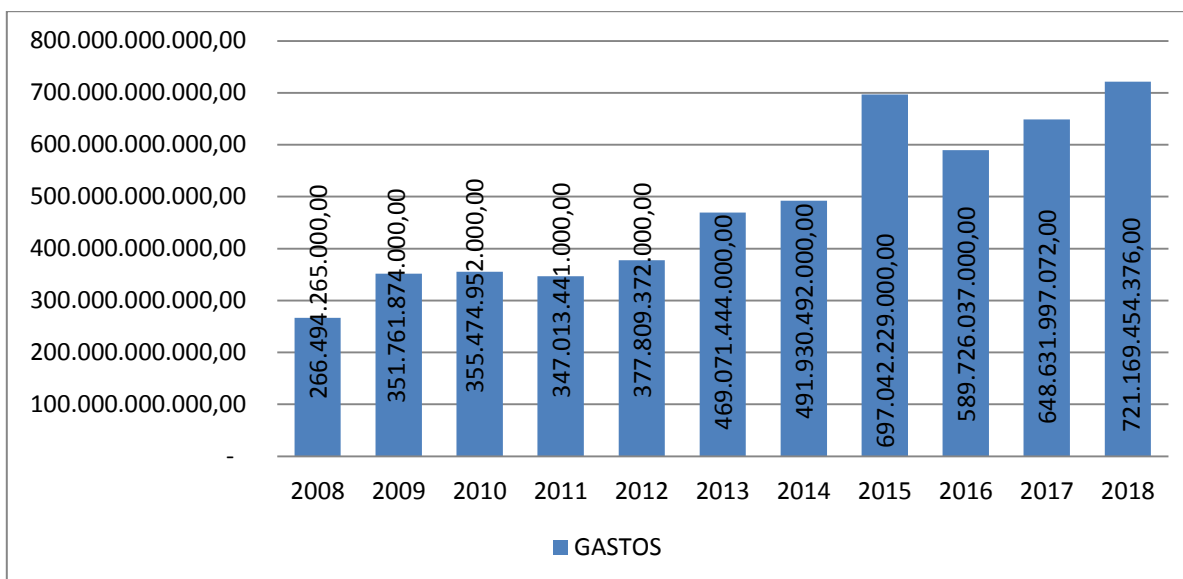
capital dentro de los ingresos totales genera un cierto riesgo para el autofinanciamiento local, debido a que son recursos ocasionales, los cuales no se puede predecir acertadamente.

5.2 Gastos

El gasto público comprende los recursos a través de los cuales se garantiza el funcionamiento del gobierno municipal, se solventan las obligaciones adquiridas y se realiza la provisión de bienes y servicios públicos para satisfacer las necesidades demandadas por la población (Departamento Nacional de Planeación, 2017).

Los gastos totales del municipio de Ibagué presentan en general una tendencia de crecimiento positiva para el periodo de estudio. Los gastos totales pasaron de \$266.494 millones de pesos en el año 2008 a \$721.169 millones de pesos en el año 2018, presentando una tasa de crecimiento anual promedio del 12% (*figura 15*). El incremento del gasto público del municipio se debe principalmente a la expedición de la ley 715 de 2001, por medio de la cual se destinan recursos a las entidades territoriales para cumplir con las nuevas competencias asignadas principalmente en la prestación de los servicios de los sectores de educación y salud.

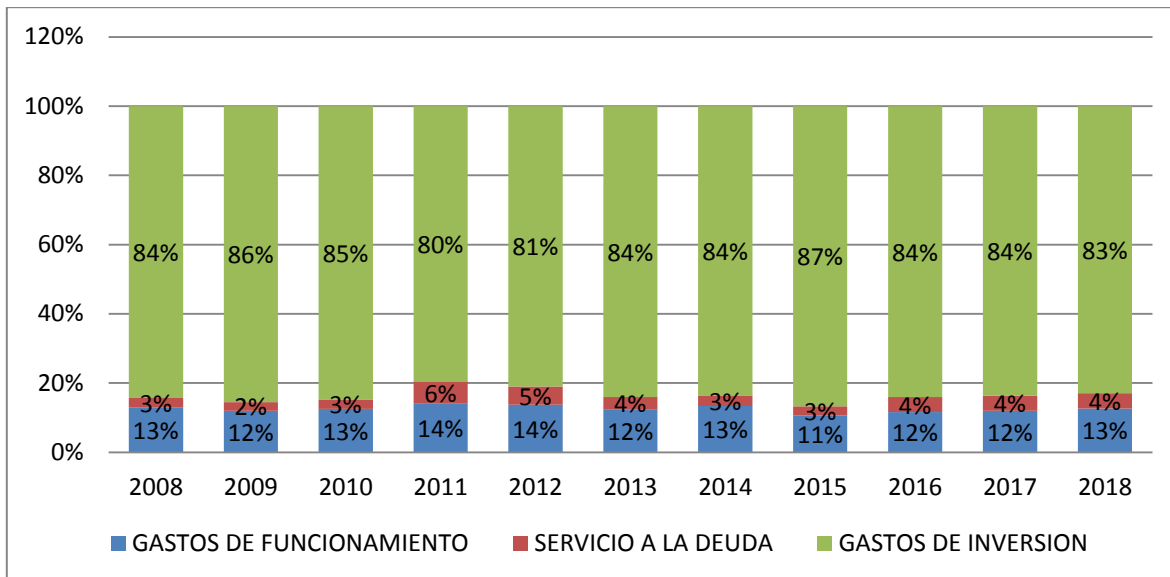
Figura 15. Gastos totales de Ibagué en el periodo 2008-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de Contaduría General de la Nación

El presupuesto de gastos municipal está compuesto básicamente por tres categorías de gasto: gastos de funcionamiento, los cuales representan el 13% del total de gastos en el periodo de estudio; gastos de servicio a la deuda, los cuales representan en promedio el 4%; y los gastos de inversión, los cuales representan en promedio el 84% de los gastos totales para el periodo 2008-2018 (figura 16).

Figura 16. Composición de gastos totales de Ibagué en el periodo 2008-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de Contaduría General de la Nación

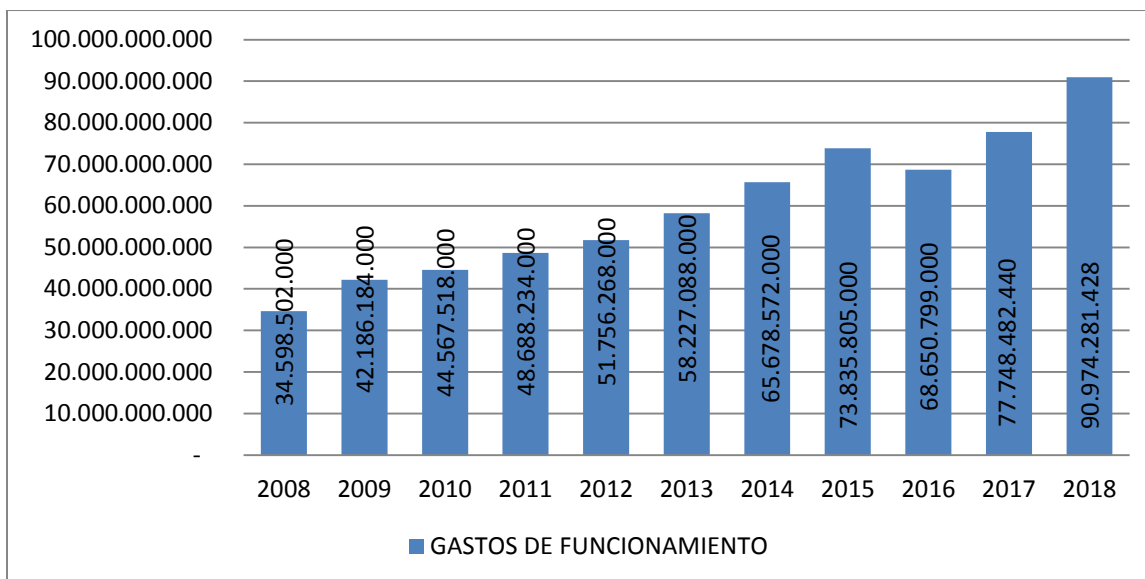
Podemos evidenciar que los gastos de funcionamiento y el servicio de deuda tienen una participación relativa de 26%, mientras que la inversión tiene una proporción significativa del 85% dentro del total de gasto en el periodo de estudio. Por lo tanto, es importante analizar a continuación, la evolución y la estructura de cada uno de los rubros del gasto, para conocer el impacto de las medidas descentralizadoras en el manejo del gasto público local de la ciudad de Ibagué.

5.2.1 Gastos de funcionamiento

Comprenden las erogaciones dirigidas a atender las necesidades de la administración municipal para cumplir con sus funciones. Los gastos de funcionamiento del municipio de Ibagué presentan en general una tendencia de crecimiento positiva para el periodo de estudio. Estos gastos pasaron de \$34.598 millones de pesos en el año 2008 a \$90.974

millones de pesos en el año 2018, presentando una tasa de crecimiento anual promedio del 10% (figura 17).

Figura 17. Gastos de funcionamiento de Ibagué en el periodo 2008-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de Contaduría General de la Nación

El gasto de funcionamiento del municipio presenta un crecimiento constante año a año, sin embargo, la participación dentro del gasto total se mantiene estable entre el 11% y el 13% durante el periodo de estudio. Este comportamiento se debe a la expedición de la ley 617 de 2000, a través de la cual se imponen unos límites de gasto de funcionamiento a las entidades territoriales, para evitar que estos gastos superen los ingresos con los que deben ser financiados y se produzca un endeudamiento local. El municipio de Ibagué cumple con los límites de gasto de funcionamiento, el cual se evidencia en la baja participación que tiene este rubro en el total de gasto.

El hecho de que los gastos de funcionamiento tengan una baja participación en el gasto público local, conduce a una mayor capacidad de ahorro y a una mayor autofinanciación de

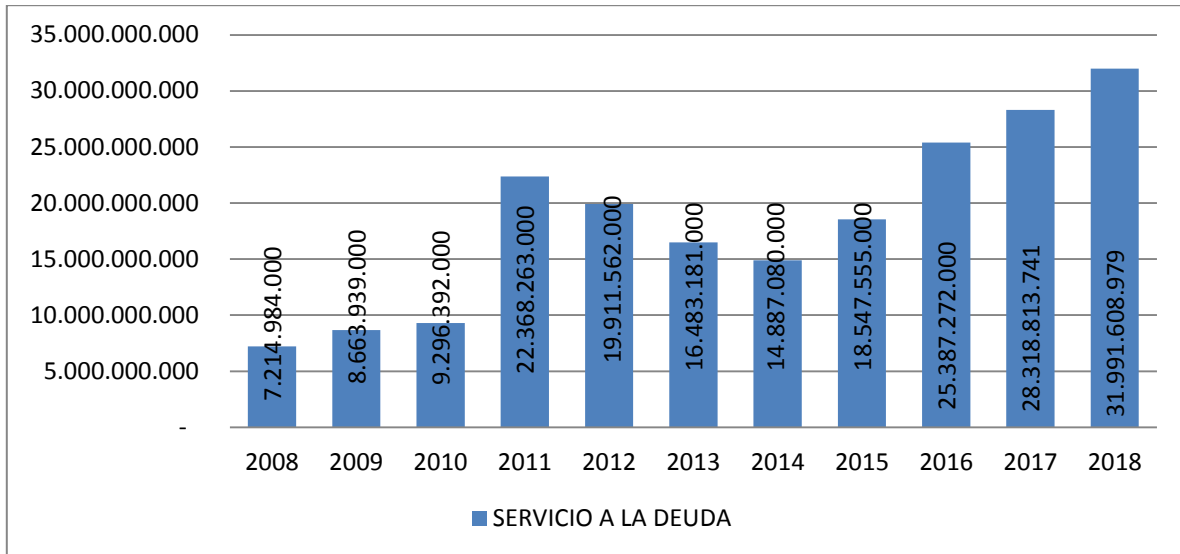
la inversión social. Es decir, que se pueden destinar mayores recursos propios para la inversión social y la construcción de infraestructura local, incrementando la posibilidad de cumplir eficazmente con los objetivos y metas plasmadas en el plan de desarrollo municipal, debido a la mayor disponibilidad de recursos para su implementación y/o ejecución.

Sin embargo, para mejorar la autofinanciación de la inversión, es necesario además de la reducción de los gastos de funcionamiento, el fortalecimiento de los ingresos propios. Para ello, se requiere de una mayor creatividad financiera, la canalización de nuevos ingresos y la movilización de capitales privados a la financiación de la infraestructura municipal, que en su conjunto conlleve a incrementar la ponderación de los recursos propios dentro de los ingresos totales (CEPAL, 1998).

5.2.2 Servicio a la deuda

Corresponde al pago de las obligaciones contraídas por la administración municipal como consecuencia de operaciones de financiación, para la ejecución de proyectos específicos. Los gastos de servicios a la deuda del municipio de Ibagué no presentan una tendencia uniforme de crecimiento para el periodo de estudio. Estos gastos pasaron de \$7.214 millones de pesos en el año 2008 a \$31.991 millones de pesos en el año 2018 (*figura 18*).

Figura 18. Servicio a la deuda de Ibagué en el periodo 2008-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de Contaduría General de la Nación

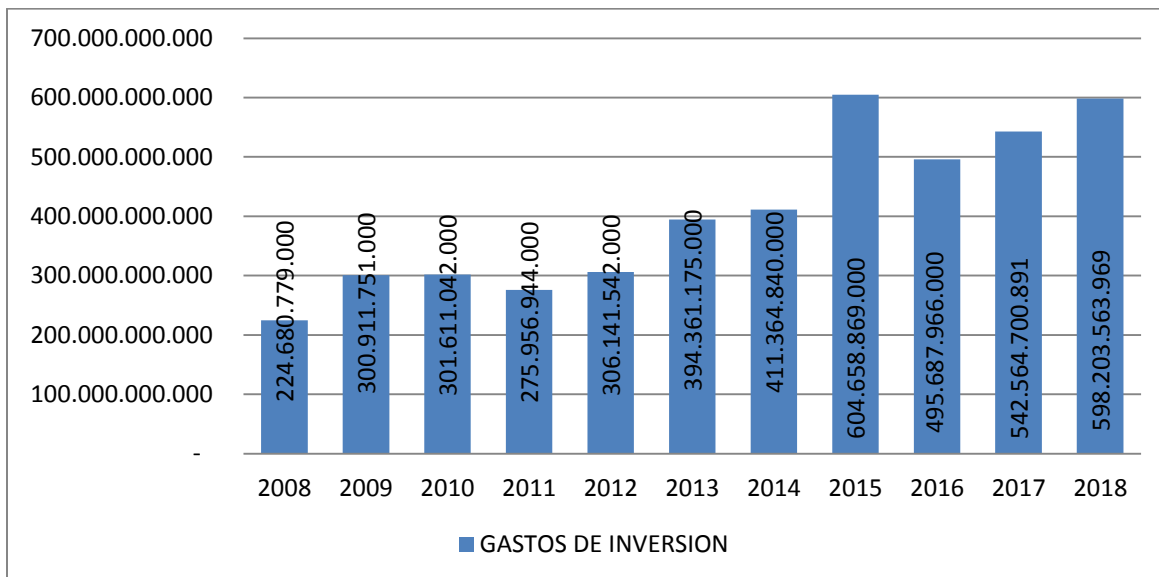
Se evidencia que la proporción del servicio a la deuda, que corresponde al pago de intereses y amortización de las obligaciones, se mantiene entre el 2% y el 6%, durante el periodo de estudio, lo quiere decir que el municipio presenta un nivel muy bajo de endeudamiento, permitiendo de esta manera una mayor autofinanciamiento de la inversión.

5.2.3 Gastos de inversión

Los gastos de inversión corresponden a los gastos que realiza la administración municipal para el cumplimiento del plan de desarrollo territorial, en aras de satisfacer las necesidades de la población e impulsar el crecimiento económico y social del municipio (Departamento Nacional de Planeación, 2017).

En términos absolutos los gastos de inversión del municipio de Ibagué presentan en general un crecimiento positivo para el periodo de estudio, pasando de \$224.680 millones de pesos en el año 2008 a \$598.203 millones de pesos en el año 2018 (*figura 19*).

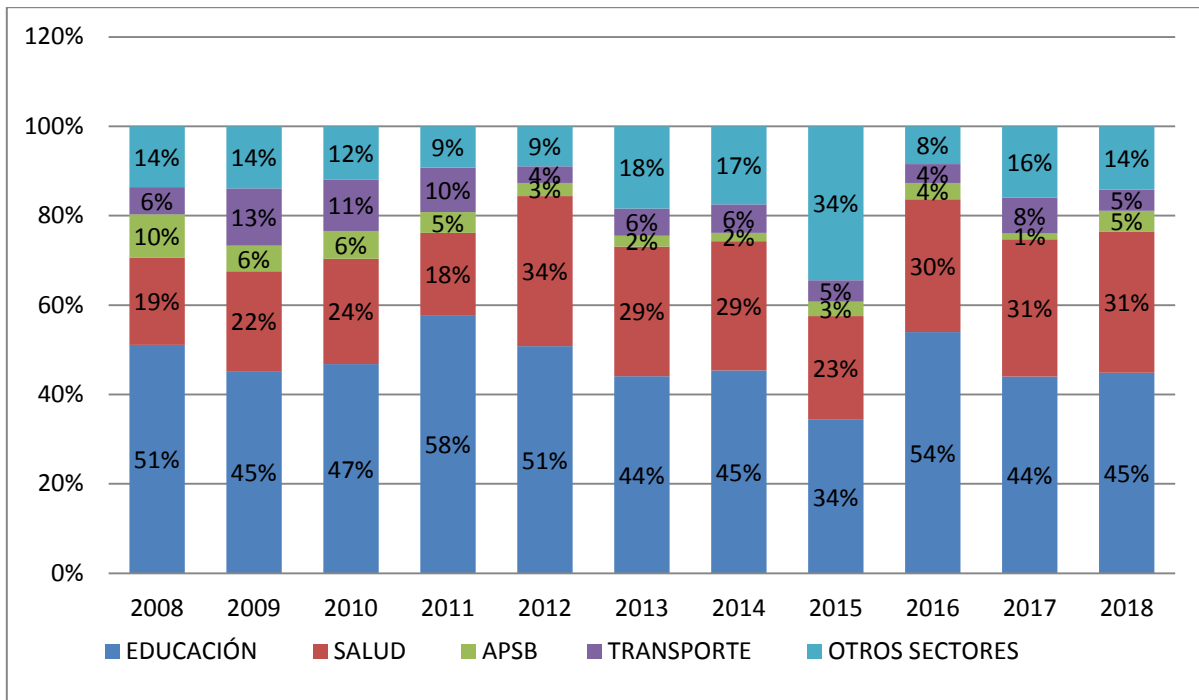
Figura 19. Gastos de Inversión de Ibagué en el periodo 2008-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de Contaduría General de la Nación

Los gastos de inversión del municipio de Ibagué en el periodo de estudio se orientan principalmente a los sectores de: educación, el cual representa en promedio para los años de estudio el 47% del total de la inversión; el sector salud, el cual tiene un participación promedio del 26%; el sector de transporte, el cual posee una participación promedio del 7%; el sector de agua potable y saneamiento básico, el cual representa el 4% de la inversión y los demás sectores (principalmente cultura, deporte y agropecuario) tiene un participación promedio del 15% dentro de los gastos totales de inversión (*figura 20*).

Figura 20. Composición gastos de inversión de Ibagué en el periodo 2008-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de Contaduría General de la Nación

En primer lugar, se puede observar que la proporción de los gastos de inversión sobre el total del gasto local es significativa, esto se debe a la austeridad del gasto de funcionamiento y al bajo endeudamiento que posee el ente territorial, lo que permite que los recursos se destinen en su mayoría a la inversión.

En segundo lugar, se evidencia que los recursos de inversión se destinan principalmente a los sectores de educación y salud, como consecuencia de las competencias asignadas a los municipios a través de la ley 715 de 2001. Por lo tanto, se espera que esta inversión se traduzca en la prestación de mejores servicios de educación y salud a nivel local, y de esta manera lograr el objetivo de la descentralización en lo referente al mejoramiento de la provisión de los servicios locales demandados por la población.

5.3 Gestión financiera

El proceso de descentralización tiene como objetivo el fortalecimiento de las finanzas públicas municipales, debido a que, representan el instrumento que permite generar bienestar en la población, a través de la prestación de los servicios públicos básicos en condiciones de eficiencia y eficacia (CEPAL, 1998). Por esta razón, es importante dentro de los objetivos de la presente investigación, conocer y determinar la situación fiscal del municipio de Ibagué, para de esta manera poder evaluar los efectos que ha tenido el proceso de descentralización en sus finanzas. Por lo tanto, para determinar dicha situación fiscal se realizará la aplicación de indicadores financieros, los cuales nos permiten evaluar la gestión presupuestal y financiera del ente territorial.

Para determinar el estado de las finanzas públicas del municipio de Ibagué se aplicarán indicadores simples de gestión financiera, los cuales nos permitirán evaluar su gestión tributaria, las tendencias del gasto, la capacidad de ahorro, el endeudamiento y la magnitud de la inversión. Adicionalmente, se analizará el indicador de desempeño fiscal calculado anualmente por el Departamento Nacional de Planeación el cual mide la gestión que tienen los municipios sobre sus finanzas.

5.3.1 Indicadores de gestión financiera

Los indicadores de gestión nos permiten analizar la participación de los impuestos en las rentas municipales, es decir la participación que tiene cada impuesto dentro del ingreso total, por ejemplo la importancia del impuesto predial para la financiación municipal; el grado de dependencia, que permite medir la participación de las transferencias en el total del ingreso, el comportamiento y tendencias del gasto, para determinar en que destinan los

recursos públicos; la capacidad de ahorro, la cual permite determinar la capacidad de generación de excedentes, y la magnitud de la inversión que nos indica la proporción de los recursos que se destinan a la inversión social y a la construcción de infraestructura. En la siguiente tabla se detallan los indicadores y razones de gestión presupuestal del municipio de Ibagué para el periodo de estudio:

Tabla 4. Indicadores de gestión financiera del municipio de Ibagué 2008-2018

CONCEPTO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PARTICIPACION DE IMPUESTOS											
Ingresos tributarios / Ingresos corrientes	28%	27%	34%	31%	28%	27%	27%	31%	29%	28%	27%
Ingresos no tributarios / Ingresos corrientes	72%	73%	66%	69%	72%	73%	73%	69%	71%	72%	73%
Impuesto predial / Ingresos tributarios	33%	34%	40%	41%	41%	43%	45%	39%	42%	44%	39%
Impuesto predial / Ingresos corrientes	9%	9%	14%	13%	11%	11%	12%	12%	12%	12%	10%
Impuesto de industria y comercio / Ingresos tributarios	35%	34%	32%	29%	32%	31%	30%	33%	34%	33%	35%
Impuesto de industria y comercio / Ingresos corrientes	10%	9%	11%	9%	9%	8%	8%	10%	9%	9%	9%
Sobretasa a la gasolina / Ingresos tributarios	18%	16%	14%	14%	14%	13%	13%	11%	13%	12%	12%
Estampillas / Ingresos tributarios	3%	5%	4%	5%	3%	5%	4%	7%	3%	4%	6%
GRADO DE DEPENDENCIA											

Ingresos tributarios / Ingresos totales	24%	19%	25%	23%	24%	23%	22%	23%	24%	22%	22%
Ingresos no tributarios / Ingresos totales	60%	51%	48%	51%	63%	61%	60%	50%	61%	57%	57%
Transferencias / Ingresos totales	57%	48%	46%	49%	61%	59%	57%	47%	58%	54%	54%
Ingresos de capital / Ingresos totales	16%	30%	26%	26%	13%	16%	18%	28%	15%	21%	21%
TENDENCIAS DEL GASTO											
Gastos de funcionamiento / Gastos totales	13%	12%	13%	14%	14%	12%	13%	11%	12%	12%	13%
Gastos de inversión / Gastos totales	84%	86%	85%	80%	81%	84%	84%	87%	84%	84%	83%
Gasto total / Ingresos total	92%	90%	97%	83%	92%	92%	90%	98%	95%	86%	88%
CAPACIDAD DE GENERAR AHORRO											
Superávit o déficit / Ingresos totales	8%	10%	3%	17%	8%	8%	10%	2%	5%	14%	12%
MAGNITUD DE LA INVERSION											
Inversión total / Gastos totales	84%	86%	85%	80%	81%	84%	84%	87%	84%	84%	83%

Fuente: Elaboración propia a partir de Contaduría General de la Nación

En cuanto a la participación de los impuestos, se puede observar que los ingresos tributarios representan una menor proporción dentro de los ingresos corrientes, manteniéndose casi constante durante el periodo de estudio. Así mismo, los ingresos no tributarios representan la mayor proporción de ingresos, manteniéndose igualmente constante, por lo tanto, se puede inferir que el municipio no realizó esfuerzos suficientes para incrementar el recaudo tributario y de esta manera garantizar la generación de ingresos propios, afectando por ello, la autofinanciación del gasto local.

Asimismo, las principales rentas del municipio de Ibagué son el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio, los cuales representan aproximadamente el 70% de los ingresos tributarios del ente territorial, por tal razón es de vital importancia la implementación de programas de fiscalización, actualización catastral, formalización empresarial, entre otras estrategias para incrementar el recaudo por estos conceptos, ya que representan la principal fuente para la financiación del gasto local, de ahí la importancia de mejorar su gestión tributaria.

En cuanto al grado de dependencia, se mantiene casi constante durante el periodo de estudio, evidenciándose la alta dependencia que tiene el municipio de las transferencias gubernamentales, las cuales representan en promedio el 54% de los ingresos totales. Lo que significa que más del 50% de los recursos que percibe el municipio para la financiación del gasto público local provienen del gobierno central, reflejando como se ha mencionado anteriormente un bajo esfuerzo fiscal para la generación de sus propios recursos.

Por otro lado, los gastos de funcionamiento y los gastos de inversión mantienen una participación constante durante el periodo de estudio, se evidencia la baja participación de los gastos de funcionamiento dentro del gasto total, debido a las políticas de austeridad del gasto que deben implementar los entes territoriales para cumplir con los límites de gasto de funcionamiento establecidos en la ley 617 de 2000. Así mismo, los gastos totales representan el 91% de los ingresos percibidos por el municipio, lo que quiere decir que hay un balance financiero positivo en todos los años estudiados.

Respecto a la capacidad de generación de ahorro se tiene una relación promedio del 9% del superávit frente a los ingresos totales, lo que quiere decir que se están generando

excedentes que pueden ser destinados a la financiación de nuevos proyectos. Finalmente, en cuanto a la magnitud de la inversión, se evidencia que en promedio para el periodo de estudio el 84% de los gastos realizados se direccionan hacia inversión social, sin embargo, este porcentaje se mantiene constante, lo que quiere decir, que el municipio no genera recursos propios adicionales para incrementar la magnitud de la inversión.

5.3.2 Indicador de desempeño fiscal

El indicador de desempeño fiscal es un instrumento de evaluación calculado anualmente por el Departamento Nacional de Planeación, para medir el grado de gestión de las finanzas públicas territoriales. Es un indicador sintético, que se calcula realizando un promedio simple de seis indicadores financieros: (i) cumplimiento del límite de gastos de funcionamiento, (ii) solvencia para pagar el servicio de la deuda, (iii) dependencia de las transferencias y las regalías, (iv) esfuerzo fiscal propios, (v) magnitud de la inversión y (vi) capacidad de ahorro. El indicador se mide en una escala de 0 a 100, los valores cercanos a 0 reflejan un bajo desempeño fiscal y los valores cercanos a 100 un alto nivel de desempeño fiscal (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

Los resultados del indicador de desempeño fiscal calculados por el Departamento Nacional de Planeación para el municipio de Ibagué durante el periodo de estudio son los siguientes:

Tabla 5. Indicadores de desempeño municipal del municipio de Ibagué 2008-2018

CONCEPTO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Autofinanciamiento del gasto de funcionamiento	40,5	47,3	41,6	44,9	44,2	43,3	45,1	41,1	38,3	39,4
Magnitud de la deuda	9,5	20,0	7,8	17,8	15,5	10,6	8,9	9,0	13,0	13,0
Dependencia de las transferencias y regalías	61,7	59,9	32,3	62,9	66,5	67,0	65,2	54,6	65,5	61,5
Generación de recursos propios	26,4	25,0	98,3	89,4	87,9	87,6	85,0	88,0	87,8	87,3
Magnitud de la inversión	85,5	86,1	84,4	84,1	84,9	86,7	85,5	88,4	86,9	86,4
Capacidad de Ahorro	55,8	50,1	53,8	51,8	51,6	54,0	51,3	56,5	56,8	56,0
Indicador de desempeño fiscal	72,7	64,5	83,4	74,9	74,6	76,0	75,6	79,0	75,5	75,9

Fuente: Elaboración propia a partir de Contaduría General de la Nación

De acuerdo a los resultados obtenido por el municipio de Ibagué, se puede observar que el municipio cumple con el límite de gastos de funcionamiento establecido por la ley 617 de 2000, el cual se encuentra por debajo del límite establecido para los municipios de categoría especial que es del 50%, esto se debe a un manejo responsable del gasto y de la implementación de políticas de austeridad en materia de funcionamiento.

En cuanto a la magnitud de la deuda, se evidencia que el municipio presenta un bajo nivel de endeudamiento, y posee una adecuada capacidad de respaldo para dichas obligaciones. Respecto a la dependencia de las transferencias gubernamentales, se evidencia un alto nivel de dependencia de estos recursos, superando el 50%. Así mismo, se observa un mejoramiento en la generación de recursos propios sin embargo la participación

de estos dentro de los ingresos totales se mantiene constante, siendo insuficiente para disminuir la dependencia de las transferencias.

Finalmente, el municipio presenta una alta magnitud de la inversión, en promedio el 84% de los gastos se destinan a inversión, a su vez, el ente territorial presenta una adecuada capacidad de ahorro, que garantiza su solvencia financiera.

Como resultado de lo expuesto anteriormente, según los rangos de desempeño otorgados por el Departamento Nacional de Planeación, el municipio de Ibagué se encuentra en un rango de >70 y <80 , lo que indica que sus finanzas son sostenibles, sin embargo, debe mejorar su gestión presupuestal, para alcanzar mejores condiciones de solvencia financiera.

Como resultado del análisis realizado en el presente capítulo a las finanzas públicas del municipio de Ibagué, a través del estudio de la evolución y estructura de los ingresos, los componentes del gasto y la evaluación de su gestión financiera, podemos concluir en primera medida, que el municipio presenta un crecimiento de sus finanzas, como resultado de las medidas descentralizadoras implementadas en el país, las cuales consistieron en el incremento de las transferencias hacia los entes territoriales, para asumir las nuevas competencias asignadas en la prestación de los servicios sociales, especialmente en educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

Según el Departamento Nacional de Planeación (2002), las medidas implementadas para profundizar la descentralización a partir de la década del 91 en Colombia, tenían como objetivo garantizar el saneamiento y la sostenibilidad de las finanzas públicas territoriales.

A partir de este planteamiento, y aplicándolo al caso de estudio del municipio de Ibagué, se puede observar que el manejo de las finanzas públicas presenta en general unos resultados positivos, sin embargo, se presentan algunas deficiencias que en el largo plazo pueden desembocar en desequilibrios financieros.

De acuerdo al análisis de la situación fiscal del municipio, inicialmente en materia de ingresos podemos concluir que existe una gran dependencia de las transferencias intergubernamentales y un bajo esfuerzo fiscal para la generación de sus recursos propios, situación que pone en riesgo la autofinanciación del gasto local. Según la CEPAL (1998), el aumento de las transferencias desincentiva el esfuerzo fiscal y restringe la autonomía local. Esta situación se aplica para el caso estudiado, ya que, el municipio de Ibagué presenta un crecimiento inferior de sus ingresos propios frente al crecimiento de las transferencias, por lo tanto, su autonomía fiscal se restringe.

En lo relacionado con el gasto, se evidenció un buen manejo de los gastos de funcionamiento, debido a que el nivel de estos gastos está por debajo del límite permitido, lo que quiere decir, que se ha implementado una política de austeridad del gasto efectiva. Asimismo, el gasto en servicio de la deuda, representa una baja proporción dentro del gasto total, indicando de esta manera que, existe un bajo nivel de endeudamiento, permitiendo que se destinen más recursos a las necesidades de desarrollo del territorio.

Por último, los gastos de inversión representan una proporción alta dentro del total del gasto, lo que indica que los recursos se destinan en su mayoría a la prestación de los servicios sociales demandados en la escala local y al cumplimiento de los objetivos de

desarrollo local, sin embargo, esta inversión es financiada principalmente por las transferencias del gobierno central, lo que pone en riesgo su estabilidad en un momento de crisis, en donde se reduzcan los ingresos corrientes de la nación, y por ende se disminuyan las transferencias hacia las entidades territoriales.

Como resultado, podemos inferir que las medidas de descentralización han conducido a un mejor manejo de las finanzas públicas en el municipio de Ibagué, no obstante, existen debilidades en cuanto al financiamiento local, debido al bajo esfuerzo fiscal (producto de una débil gestión tributaria), y a la alta dependencia de las transferencias intergubernamentales, representando un gran reto para los nuevos gobernantes, en aras de lograr una mayor autonomía local.

“los gobiernos municipales desempeñan sin duda un papel importante en el suministro de servicios públicos locales y para ellos requieren de fuentes de ingresos estables y proporcionales con las responsabilidades asignadas” (CEPAL, 1998: 100). Por ello, es necesario que el municipio alcance una situación financiera más sólida y sostenible, para que de esta manera asuma de forma más eficiente su rol como facilitador y promotor del desarrollo local.

Capítulo 6: Análisis de los indicadores sociales del municipio de Ibagué

Uno de los objetivos de la descentralización en Colombia es lograr la provisión de mejores servicios locales, con el fin de avanzar hacia el mejoramiento del bienestar y calidad de vida de los habitantes (Departamento Nacional de Planeación, 2002). El medio para alcanzar este objetivo es el fortalecimiento de la gestión pública local, por tal razón, la descentralización conlleva a que los gobiernos locales adquieran un mayor protagonismo en la provisión de los bienes y servicios sociales y en la estrategia de desarrollo local (CEPAL, 1998). Según esta institución, se espera una mayor eficiencia de las entidades territoriales debido a que estas cuentan con información oportuna y real para la priorización de las inversiones, tienen la capacidad de coordinar los actores y los recursos existentes en el territorio, pueden garantizar la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones y conocen su propia caracterización socioeconómica. De ahí que se espera, que el proceso de descentralización se traduzca en mejores indicadores socioeconómicos, como resultado de una gestión pública más eficiente.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, se realizará un análisis del comportamiento y la evolución de los principales indicadores de los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico del municipio de Ibagué para el periodo 2008 – 2018, con el fin de evaluar empíricamente el efecto de la descentralización en la provisión de los servicios sociales, y de esta manera establecer el resultado de la gestión realizada por el gobierno municipal durante el periodo de estudio, en cada uno de los sectores mencionados.

6.1 Indicadores de educación

Debido a los procesos de descentralización implementados en Colombia a partir de la constitución de 1991, los municipios asumen nuevas competencias en materia de educación, por tal razón, las transferencias gubernamentales recibidas por los municipios para ser destinadas al sector educativo, aumentaron de manera gradual y significativa en las últimas décadas. De ahí la importancia de evaluar si la inversión realizada por el municipio de Ibagué, se ha traducido en mejores indicadores de cobertura y eficiencia educativa.

6.1.1 Indicadores de cobertura y eficiencia educativa

Con el fin de analizar los resultados obtenidos por el municipio de Ibagué en la provisión del servicio de educación, se realizará un análisis de los principales indicadores que dan cuenta de la cobertura y la eficiencia educativa a nivel local, con el fin de determinar los resultados obtenidos por el municipio, tras el aumento de los recursos y las competencias asignadas con el proceso de descentralización.

6.1.1.1 Tasas de cobertura

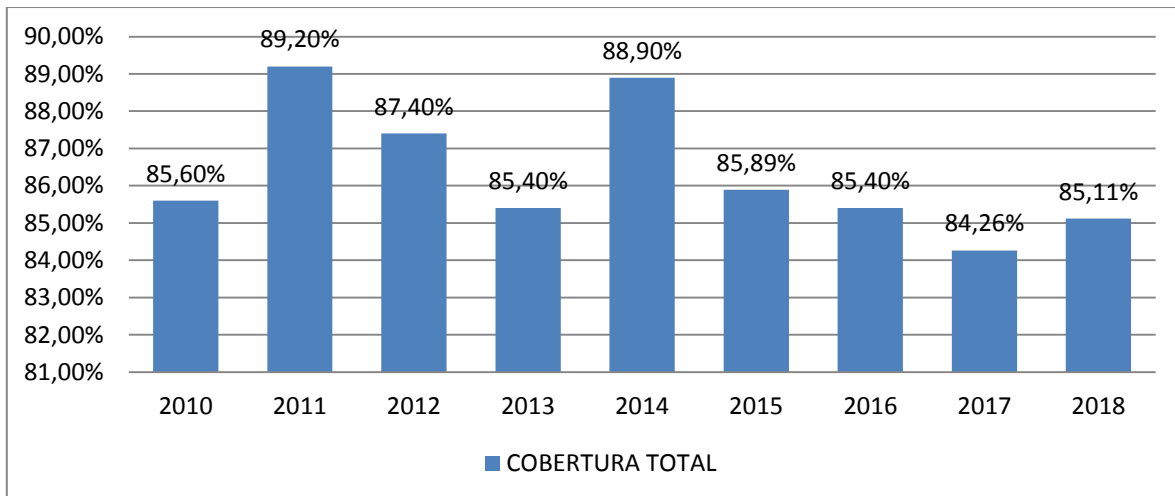
Según el Ministerio de Educación de Colombia, las tasas de cobertura bruta y neta son indicadores que permiten medir los alumnos matriculados en el sistema educativo, con respecto a la población en el rango de edad adecuado para estar estudiando. A través de estos indicadores podemos determinar el esfuerzo del gobierno municipal para ampliar y mejorar el acceso de la población al sistema educativo.

a) Tasa de cobertura neta

La tasa de cobertura neta mide la relación entre estudiantes matriculados en un nivel educativo que tienen la edad adecuada para cursarlo y el total de la población en el rango de edad apropiado para dicho nivel (Ministerio de educación, 2007). Este indicador permite determinar la eficacia del sistema educativo, ya que, mide la capacidad que se tiene de atender la población objetivo, es decir, la población en edad escolar, por lo tanto una tasa de cobertura cercana a 100%, significa que la población recibirá el servicio educativo en su edad escolar.

La tasa de cobertura neta total del municipio de Ibagué paso de 85.60% en 2010 a 85,11% en 2018, presentando una leve reducción de -0,57%. El año 2017 presenta la menor cobertura bruta del periodo con una tasa de 84,56%, así mismo, la cobertura más alta se alcanzó en el año 2011 con una tasa de 89.20% (figura 21).

Figura 21. Tasa de cobertura neta total del municipio de Ibagué 2010-2018



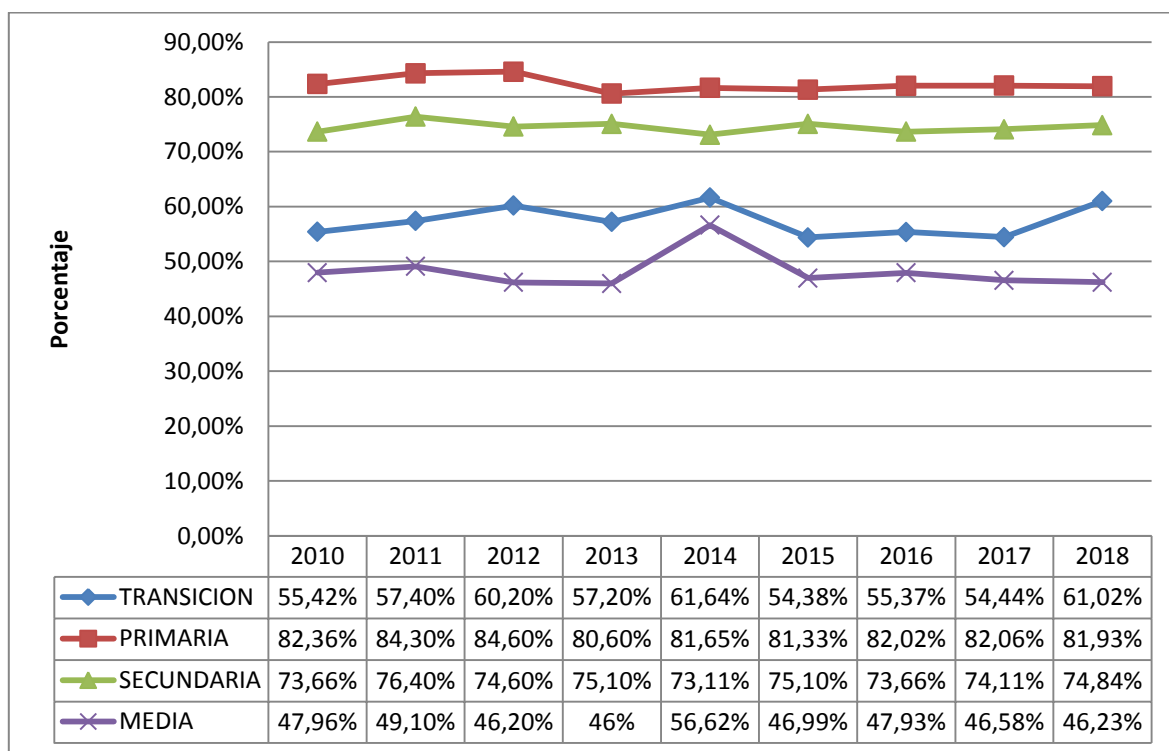
Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de educación

Los anteriores resultados permiten deducir que el sistema educativo del municipio de Ibagué, no provee el servicio directamente a la población objetivo, es decir, a la población con la edad escolar correspondiente, a su vez, refleja bajos resultados en términos de eficiencia interna, ya que, el no alcanzar coberturas cercanas al 100%, pueden ser el resultado de mayores repeticiones de los estudiantes durante el periodo escolar, lo que hace que los alumnos se ubiquen en grados que no corresponden a su edad escolar, significando mayores costos para el sistema ya que una persona duraría más tiempo en terminar su etapa escolar, representando un costo adicional, que puede ser invertido en la educación de otro estudiante.

En resumen, los resultados reflejan bajos resultados en materia de cobertura educativa, la ampliación del nivel de cobertura neta no es satisfactoria en el periodo de estudio, a pesar del incremento de las transferencias recibidas por el municipio para inversión en educación, lo que permite inferir que el sistema educativo municipal es ineficaz y que la asignación del gasto en educación es ineficiente.

Adicionalmente, desagregando la tasa de cobertura neta por cada nivel de educación, se puede observar que en el nivel de transición o preescolar, la tasa de cobertura neta pasó de 55,42% en el 2010 a 61,02 en el 2018, presentando un incremento del 10,11%. La tasa de cobertura neta del nivel primaria descendió el 82,36% en el año 2010 al 81,93% en el año 2018, presentando una reducción del 0,52%. En lo que respecta al nivel básica secundaria, la tasa de cobertura neta ascendió del 73,66% en el 2010 al 74,84% en el 2018, mostrando un incremento del 1,61%. Finalmente, la tasa de cobertura neta del nivel de educación media pasó de 47,96% en el 2010 al 46,23% en el 2018, evidenciando una reducción del 3,62% (*figura 22*).

Figura 22. Tasas de cobertura neta por nivel educativo del municipio de Ibagué 2010-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de educación

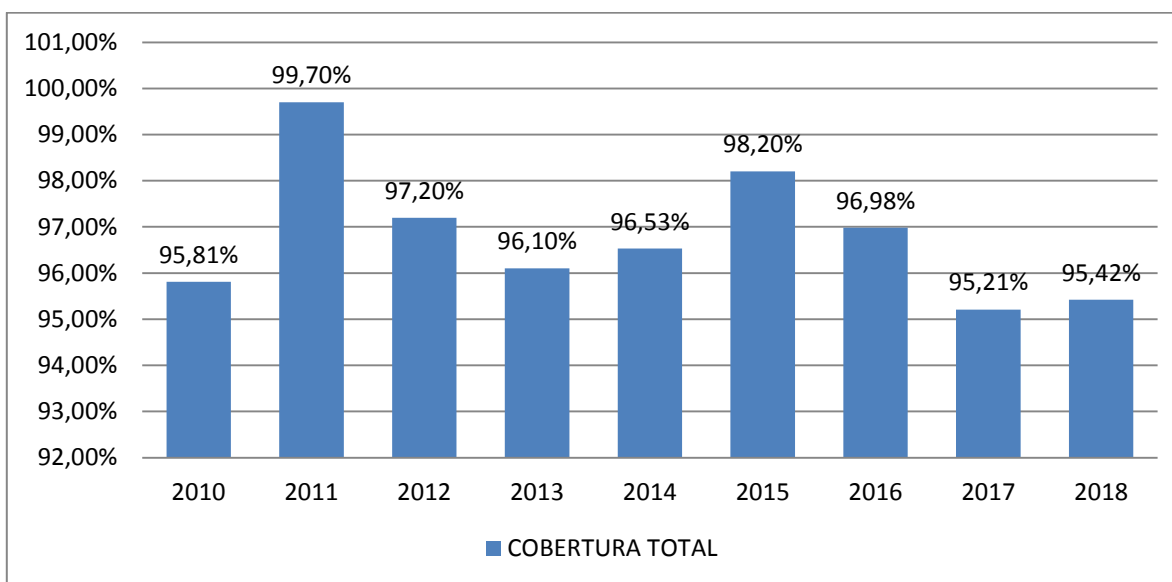
De acuerdo a lo descrito anteriormente, se puede concluir, que, en materia de educación neta solo se han presentado avances en la cobertura del nivel de transición o preescolar y básica secundaria, para los demás niveles no se logró mejorar dicha cobertura, es decir, que no se logra incrementar el número de estudiantes vinculados a cada grado escolar con la edad adecuada para cursarlo. Lo que quiere decir, que las debilidades del sistema educativo municipal se encuentran en los niveles de básica primaria, y educación media principalmente, por lo que el municipio debe concentrar sus esfuerzos en estos niveles educativos, para mejorar su eficacia.

b) Tasa de cobertura bruta

La tasa de cobertura bruta mide la relación porcentual entre los estudiantes matriculados en un nivel de educación específico, sin interesar la edad que ellos tengan y la población escolar que tiene la edad apropiada para cursar dicho nivel (Ministerio de educación, 2007). Por lo tanto, este indicador permite evaluar la capacidad de oferta del sistema educativo en la escala local.

La tasa de cobertura bruta total del municipio de Ibagué paso de 95.81% en 2010 a 95,42% en 2018, presentando una leve reducción de -0,41%. El año 2017 presenta la menor cobertura bruta del periodo con una tasa de 95.21%, así mismo, la cobertura más alta se alcanzó en el año 2011 con una tasa de 99.70% (figura 23).

Figura 23. Tasa de cobertura bruta total del municipio de Ibagué 2010-2018



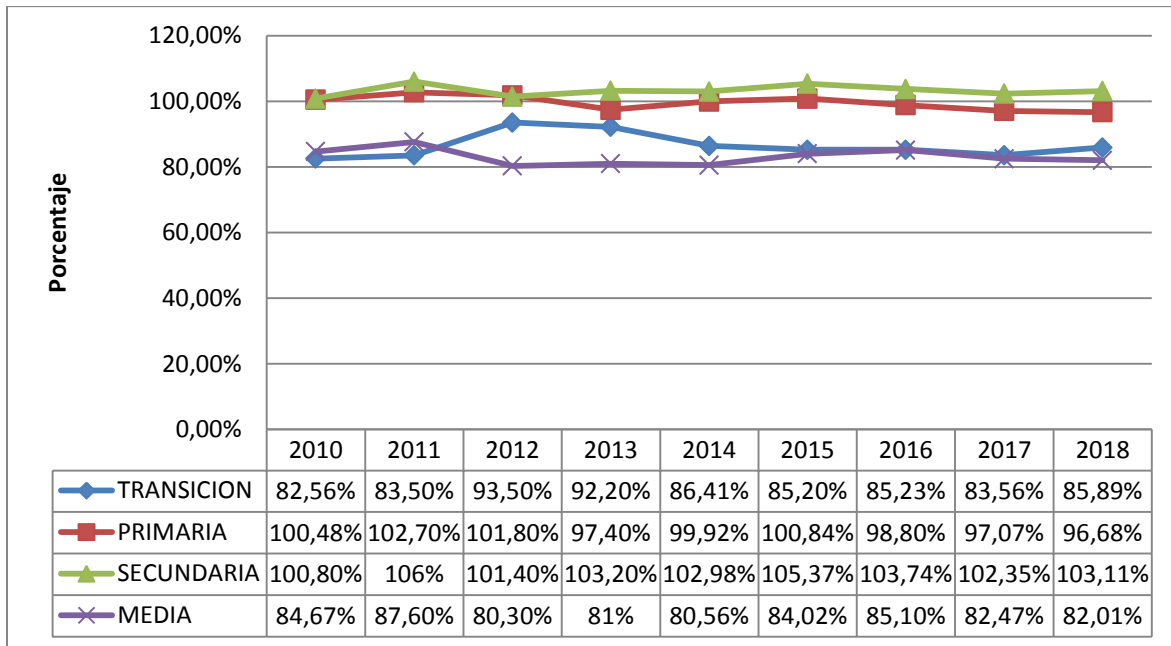
Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de educación

Los anteriores resultados permiten deducir que el sistema educativo del municipio de Ibagué ha desmejorado su capacidad de oferta, lo que quiere decir, que las matriculas escolares tienden a disminuir, situación que se presenta por la baja gestión que realiza el ente territorial para vincular a la población al sistema educativo, o por la existencia de deserción escolar, debido a que los estudiantes abandonan las instituciones educativas sin terminar su periodo escolar, por problemas socioeconómicos o por irregularidades en la prestación del servicio educativo.

En resumen, las cifras reflejan bajos resultados en materia de cobertura educativa, la ampliación del nivel de cobertura bruta no es satisfactoria en el periodo de estudio, a pesar del incremento de las transferencias recibidas por el municipio para inversión en educación. Esta situación conduce a un rezago en el nivel educativo local, afectando de esta manera la formación de capital humano cualificado, impactando negativamente el desarrollo colectivo del territorio.

Adicionalmente, desagregando la tasa de cobertura bruta por cada nivel de educación, se puede observar que en el nivel de transición o preescolar, la tasa de cobertura bruta pasó de 82.56% en el 2010 a 85.89% en el 2018, presentando un incremento del 4,03%. La tasa de cobertura bruta del nivel primaria descendió el 100.48% en el año 2010 al 96.68% en el año 2018, presentado una reducción del 3.78%. En lo que respecta al nivel básica secundaria, la tasa de cobertura bruta ascendió del 100.8% en el 2010 al 103.11% en el 2018, mostrando un incremento del 2.3%. Finalmente, la tasa de cobertura bruta del nivel de educación media pasó de 84.67% en el 2010 al 82.01% en el 2018, evidenciando una reducción del 3,14% (*figura 24*).

Figura 24. Tasas de cobertura bruta por nivel educativo del municipio de Ibagué 2010-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de educación

De acuerdo a los datos anteriores, se evidencia que los niveles educativos de transición y básica secundaria presentan un resultado favorable en el incremento de la cobertura bruta, mientras que, los niveles de primaria y media evidencia retraso en dicho indicador, por lo tanto, los esfuerzos del municipio deben concentrarse en los niveles de educación de primaria y educación media, con el fin de incrementar la población incorporada al sistema educativo local.

En general los resultados de cobertura educativa, evidencian la ineficiente gestión del ente territorial para incorporar a la población en el sistema educativo, tanto la tasa de cobertura neta como la tasa de cobertura bruta presentan una disminución, a su vez, existe una gran disparidad entre ambas tasas, lo que significa que el sistema educativo no

incorpora a la población en la edad apropiada para cada nivel escolar. Estos resultados sugieren que los recursos destinados a la educación del municipio de Ibagué, son aún insuficientes o no hay una asignación eficiente de los mismos.

c) Tasa de deserción escolar

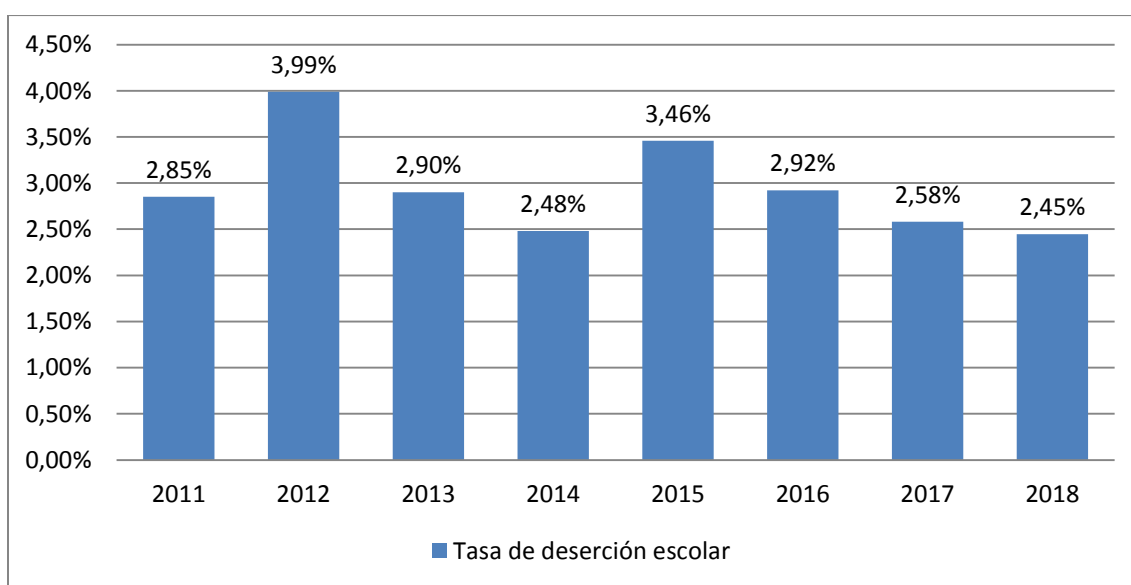
La tasa de deserción mide el porcentaje de estudiantes que desertaron en el año académico anterior en relación al número de estudiantes matriculados en cada grado (Ministerio de educación, 2007). Este indicador permite establecer la capacidad que tiene el sistema educativo para mantener y dar continuidad a los alumnos.

La tasa de deserción escolar total del municipio de Ibagué paso de 2.85% en 2011 a 2.45% en 2018, presentando una reducción de 14.17%. El año 2018 presenta la menor tasa de deserción del periodo con una tasa de 2.45%, asimismo, la tasa de deserción más alta se originó en el año 2012 con una tasa de 3.99% (*figura 25*). Permitted establecer que, se ha logrado en alguna medida mejorar la capacidad del sistema educativo para mantener y dar continuidad a los estudiantes, obteniendo de esta manera resultados positivos en materia de retención escolar. En otras palabras, se ha logrado disminuir los alumnos que abandonan el ciclo escolar, posiblemente como producto de la implementación de estrategias que pueden ir desde mejorar los procesos administrativos, los programas pedagógicos, y el mejoramiento la infraestructura educativa.

Sin embargo, a pesar de que se ha logrado reducir la tasa de deserción escolar, aun este indicador presenta un alto nivel, esto puede ser consecuencia, de la ineficiencia del sistema educativo, pero también de un factor externo que no se puede desconocer, como lo son las

precarias condiciones socioeconómicas de las familias, que impiden que los niños y jóvenes ingresen al sistema escolar por no contar con los recursos suficientes. Por lo tanto, para disminuir el alto nivel de deserción escolar que aún persiste en el municipio se debe, por un lado, mejorar la productividad del sistema educativo y por otro, el ente territorial debe focalizar el gasto hacia la población en condiciones de pobreza, de esta manera se tendrá un mayor efecto en la reducción de la deserción escolar.

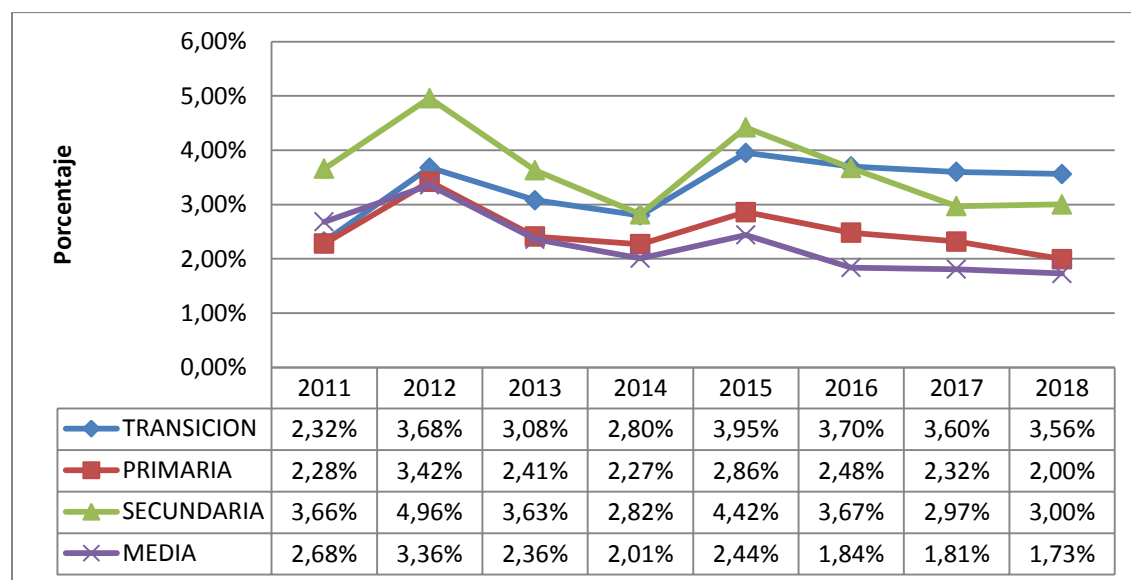
Figura 25. Tasa de deserción escolar del municipio de Ibagué 2011-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de educación

Con relación, a la deserción escolar por cada nivel de educación, se puede observar que en el nivel de transición o preescolar, la tasa de deserción presento un incremento del 53.60%. La tasa de deserción del nivel primaria tuvo una reducción del 12.44%. En lo que respecta al nivel básica secundaria, la tasa de deserción mostro una reducción del 17.98%. Finalmente, la tasa de deserción del nivel de educación media evidencia una reducción del 28.28% (figura 26).

Figura 26. Tasa de deserción escolar por nivel educativo del municipio de Ibagué 2011-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de educación

Los resultados anteriores, evidencian que se ha mejorado en alguna medida la gestión del ente territorial para retener a la población en el sistema educativo, logrando la disminución de la tasa de deserción escolar total del municipio en el periodo. Sin embargo, analizando cada nivel educativo, se hace necesario mejorar la gestión para el nivel de transición, debido a que es el único nivel donde se presenta un incremento de los estudiantes que desertan durante el año escolar.

6.2 Indicadores de salud

En el contexto de la descentralización administrativa y fiscal que emprende el país a partir de la constitución del 91, se dieron una serie de reformas que asignaron competencias y recursos del sector salud a las entidades territoriales, asimismo, se crea el sistema general de seguridad social en salud – SGSSS con la ley expedición de la ley 100 de 1993, el cual adopta dos regímenes de salud: el contributivo para la población asalariada o con capacidad de pago y el régimen subsidiado, para la población pobre, con el fin de asegurar que toda la población tenga acceso a los servicios de salud, estableciendo como meta lograr una cobertura en el aseguramiento igual al 100%.

El incremento de dichas transferencias hacia las entidades territoriales, entregan al municipio la responsabilidad de mejorar el acceso y la prestación de los servicios de salud a la población en la escala local. Por esta razón, se analizará la evolución de los indicadores del sector para determinar los resultados obtenidos por el municipio de Ibagué, principalmente en lo que tienen que ver con el acceso de la población al régimen de salud.

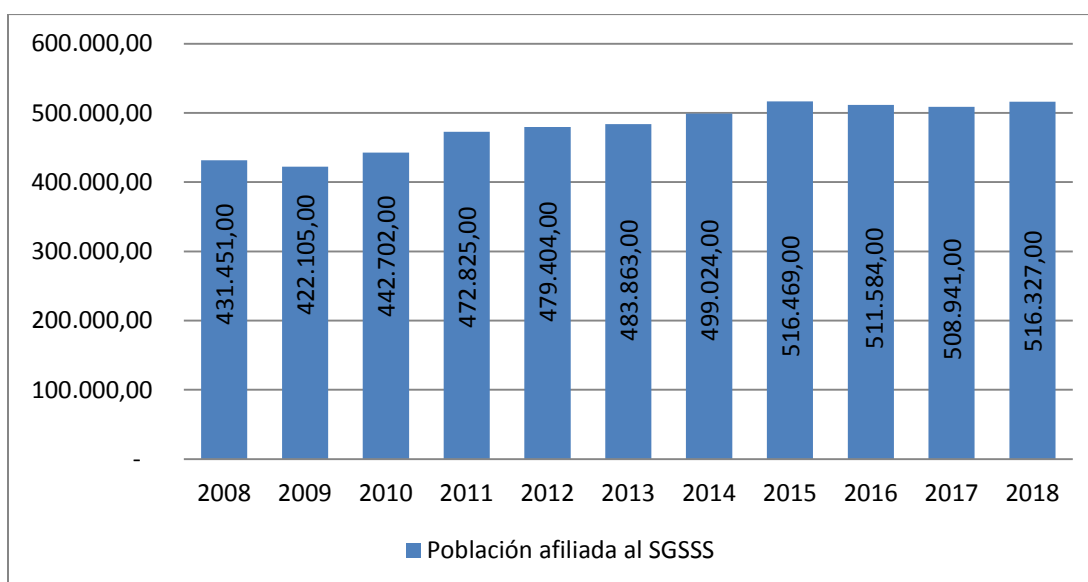
6.2.1 Afiliación al sistema de seguridad social en salud

Según el Ministerio de salud y protección social, la afiliación al sistema general de seguridad en salud es el mecanismo mediante el cual se les garantiza el aseguramiento al servicio de salud a la población. Para ello, se cuenta en Colombia con dos tipos de afiliación, el régimen contributivo que afilia a las personas con capacidad de pago y el régimen subsidiado que vincula a las personas sin capacidad de pago. De acuerdo a lo

anterior, es importante analizar el comportamiento del aseguramiento en salud, en lo que respecta a su cobertura.

El número de personas afiliadas al sistema general de seguridad social en salud en el municipio de Ibagué paso de 431.451 en el 2008 a 516.327 personas en el año 2018. El número de afiliados creció en promedio anualmente un 2% durante el periodo de estudio, presentando un leve crecimiento (*figura 27*). Este resultado nos permite determinar que el ente territorial ha realizado esfuerzos para facilitar a la población el acceso a los servicios de salud.

Figura 27. Población afiliada al SGSSS del municipio de Ibagué 2008-2018



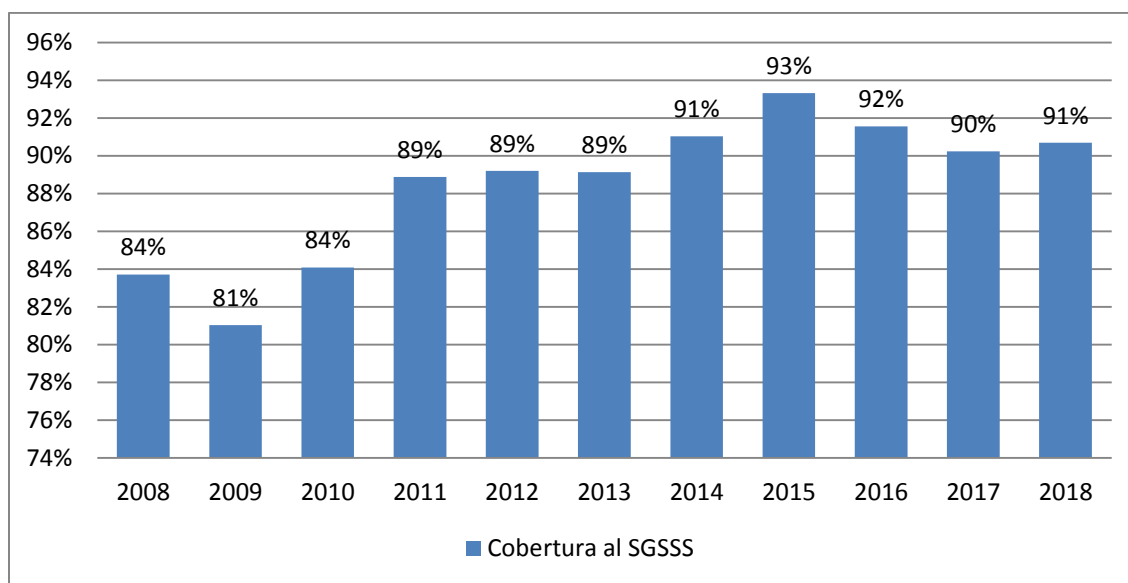
Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de salud

a) Tasa de cobertura del Sistema general de seguridad social en salud

Este indicador mide la proporción existente entre la población afiliada al sistema general de seguridad social en salud, SGSSS y la población total del municipio, en un periodo de

tiempo determinado (Ministerio de salud, 2018), que para este estudio es de un año. Para el caso del municipio de Ibagué este indicador presenta en general una tendencia de crecimiento positiva, pasando de una cobertura inicial en el 2008 del 84% a una cobertura del 91% en el año 2018 (figura 28). Lo que quiere decir, que se ha incrementado el número de personas con acceso a los servicios básicos de salud, representando un avance positivo para avanzar hacia la universalidad de la que habla la Ley 100, contribuyendo de esta manera a la reducción de las necesidades básicas del territorio, y por ende al mejoramiento de la calidad de vida. Sin embargo, un 9% de la población se encuentra aún desprotegida, sin tener acceso al derecho fundamental de salud.

Figura 28. Tasa de cobertura al SGSSS del municipio de Ibagué 2008-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de salud

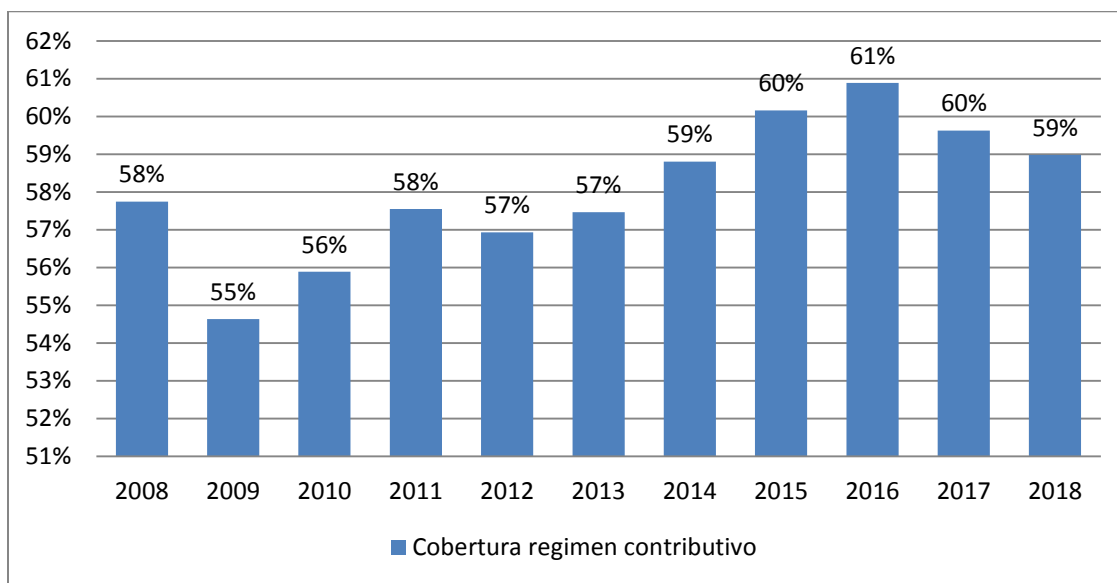
El resultado anterior, se debe principalmente al crecimiento de la cobertura del régimen subsidiado, principalmente por la expedición de la ley 715 de 2001, la cual asigna recursos a los entes territoriales para el sector salud, lo que ha permitido lograr avances en materia de aseguramiento, mientras que el régimen contributivo ha crecido en menor proporción y

de forma más lenta. Por esta razón es importante analizar a continuación la evolución de los regímenes de salud en el municipio de Ibagué.

b) Tasa de cobertura régimen contributivo del Sistema general de seguridad social en salud

Este indicador mide la proporción existente entre la población afiliada al régimen contributivo del SGSSS y la población total del municipio, en un periodo de tiempo determinado (Ministerio de salud, 2018). Este indicador presenta un leve crecimiento para el periodo de estudio, pasando de una cobertura inicial en el 2008 del 58% a una cobertura del 59% en el año 2018 (figura 29).

Figura 29. Tasa de cobertura régimen contributivo del municipio de Ibagué 2008-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de salud

“A este régimen, se afilian las personas que tiene capacidad de pago, estas son aquellas personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados

y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago” (Departamento Nacional de Planeación, s.f.). En relación al régimen contributivo, la población afiliada del municipio de Ibagué pasó de 297.629 personas en el 2008 a 335.794 personas en el 2018, lo cual significa que 38.165 personas fueron afiliadas a este régimen durante el periodo de estudio, significando un crecimiento del 13%. Este incremento de personas afiliadas se debe a la vinculación de la población a un empleo formal, como consecuencia de una dinámica coyuntural positiva que ha impulsado la generación de algunos nuevos empleos en la ciudad.

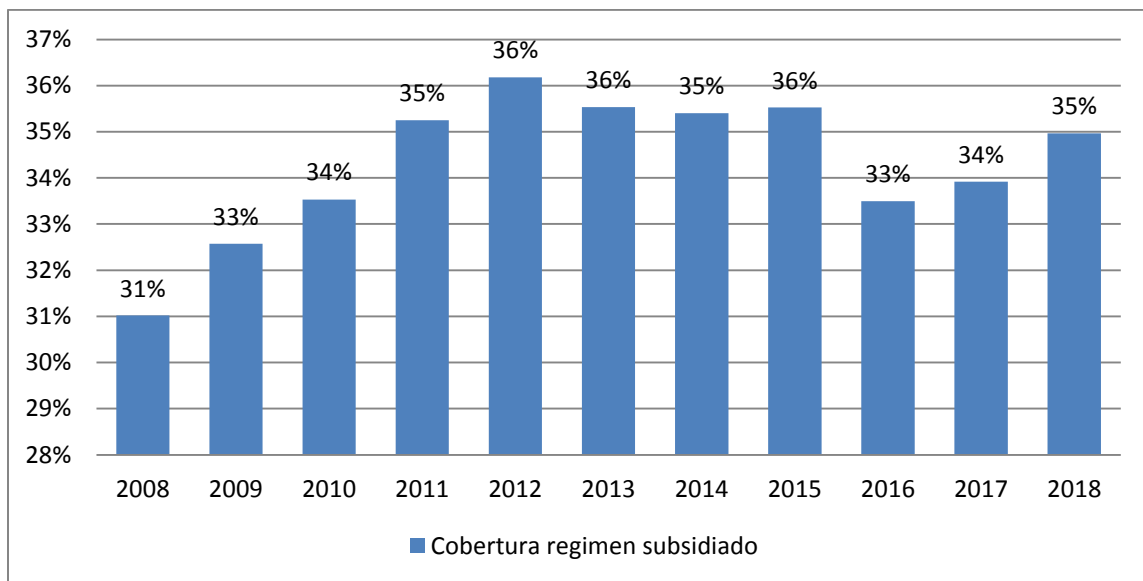
Sin embargo, en cuanto a cobertura los avances no son significativos, es decir, que este régimen de salud contribuye en un bajo porcentaje al objetivo de lograr la universalidad en el aseguramiento de la población al sistema de seguridad social en salud en el municipio de Ibagué. Estos resultados, son consecuencia de bajos niveles de crecimiento económico en la escala local, bajo crecimiento y desarrollo empresarial e incremento de la informalidad laboral en la ciudad, debido a que esto conlleva, a que la población no cuente con la capacidad económica, para pagar sus aportes al sistema de salud.

Adicionalmente, esta situación nos permite deducir que el ente territorial no implementa medidas lo suficientemente efectivas para la generación de empleo, la reducción de la informalidad, la creación y el desarrollo empresarial, impactando negativamente la calidad de vida de la población, ya que se reduce la posibilidad de que las personas se vinculen y aporten al régimen de salud, lo que dificulta el acceso a los servicios sanitarios.

c) Tasa de cobertura régimen subsidiado del Sistema general de seguridad social en salud

Este indicador mide la proporción existente entre la población afiliada al régimen subsidiado del SGSSS y la población total del municipio, en un periodo de tiempo determinado (Ministerio de salud, 2018). Por lo tanto, nos permite medir el resultado de la gestión realizada por el municipio para vincular a la población sin capacidad de pago al sistema de salud. Este indicador presenta un leve crecimiento para el periodo de estudio, pasando de una cobertura inicial en el 2008 del 31% a una cobertura del 35% en el año 2018 (figura 30).

Figura 30. Tasa de cobertura régimen subsidiado del municipio de Ibagué 2008-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de salud

Con respecto al régimen subsidiado, la población afiliada del municipio de Ibagué pasó de 133.822 personas en el 2008 a 180.533 personas en el 2018, lo cual significa que 46.711

personas fueron afiliadas a este régimen durante el periodo de estudio, significando un crecimiento del 35%, es decir que se ha logrado mejorar en alguna medida el acceso de la población a los servicios de salud en el municipio.

Sin embargo, los resultados para este régimen tampoco son significativos, debido que la gestión realizada por las administraciones municipales para vincular a la población de bajos ingresos y grupos poblacionales vulnerables al sistema de salud no ha sido la adecuada. Esta situación, se debe a una ineficaz política de focalización en la escala local, es decir, que las autoridades municipales de salud, no han identificado claramente a la población en condiciones de pobreza que deben ser vinculada al sistema de seguridad social en salud, las cuales deben ser beneficiarias de los subsidios a la demanda, asignados por el gobierno nacional. Se puede insinuar que esta situación es producto, de unos precarios sistemas de información a nivel municipal, que dificultan la identificación de la población de bajos ingresos que no cuentan con un seguro de salud y que deben ser vinculados al régimen subsidiado de salud, además, existe la posibilidad de que la vinculación de la población al sistema de salud se haya convertido en un proceso politiquero y clientelista, como sucede en algunos territorios en Colombia.

A manera de síntesis, en cuanto a la prestación de los servicios de salud en el municipio de Ibagué, se puede concluir que a pesar de existir un incremento en la cobertura del sistema de seguridad social en salud, los avances no son significativos, teniendo en cuenta el aumento de los recursos de las transferencias del sector salud, que se dio con la ley 715 de 2001, evidenciándose aún, una gran brecha para alcanzar la cobertura universal como lo dispone la normatividad colombiana en cuanto al aseguramiento en salud. La poca

cobertura alcanzada en aseguramiento al sistema general de salud, se originó por el incremento de la población afiliada al régimen subsidiado más que al contributivo, es decir, que el estado debe hacer un esfuerzo mayor para el sostenimiento del sistema de salud, ya que las personas con capacidad de pago que aportan al sistema son menos, que las que deben ser subsidiadas por el gobierno.

Esta situación, es consecuencia, por un lado, de la débil gestión de las autoridades municipales para lograr la focalización de la población de bajo ingresos y en situación de pobreza, que debe ser vinculada al régimen de salud, y por otro, el resultado del bajo dinamismo de la economía local, que deriva en menos generación de empleo y más informalidad laboral, evitando finalmente que una mayor proporción de la población pueda aportar al sistema de seguridad en salud. Por lo tanto, la calidad de vida y el bienestar de la población del municipio desmejoran.

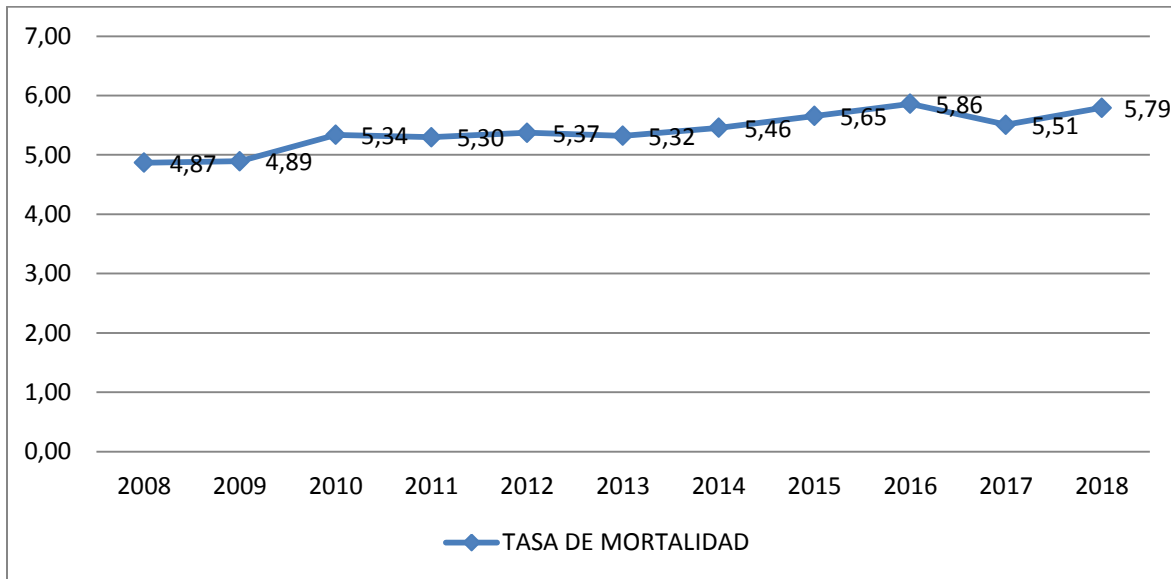
6.2.2 Tasa de mortalidad

La tasa bruta de mortalidad es un indicador de salud pública que revela el número de personas fallecidas por cada 1.000 habitantes en un periodo determinado (Departamento Nacional de Estadísticas). Este indicador permite medir los avances que se tienen en un territorio en materia de salud pública, para garantizar un mejor estado de salud en la población y aumentar de esta manera la esperanza de vida.

La tasa de mortalidad en el municipio de Ibagué presenta una tendencia de crecimiento, pasando de 4.87 en el año 2008 a 5.79 en el 2018 (*figura 31*). Es decir, que se han

aumentado el número de personas fallecidas durante el periodo de estudio, lo que indica que la esperanza de vida para la población disminuye.

Figura 31. Tasa de mortalidad del municipio de Ibagué 2008-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de Departamento Nacional de Estadísticas

De acuerdo lo expuesto anteriormente, se puede concluir que los resultados negativos en cuanto a la reducción de la mortalidad en el municipio de Ibagué, se deben a la falta de una cobertura universal del sistema general de seguridad social en salud, y a la inequidad existente en cuanto al acceso de la población a los servicios de salud, así como la baja calidad en la prestación de dichos servicios. Asimismo, es el resultado de un bajo impacto de las intervenciones en salud pública en el territorio, es decir, que los programas de salud pública implementados por las autoridades de salud municipales son ineficaces, y no representan una mejoría en el bienestar y la calidad de vida de la población local.

El impacto negativo de la política de salud pública local en la reducción de la mortalidad, se puede deber a factores como; un diagnóstico insuficiente de las condiciones

epidemiológicas del territorio, una inadecuada planeación y formulación de los planes colectivos de salud pública, y bajos recursos para la ejecución de dichos planes, por lo tanto, las estrategias implementadas y los esfuerzos realizados no son suficientes para mejorar las condiciones de salud de la población y por ende su calidad de vida.

Por lo anterior, es necesario que el ente territorial fortalezca su gestión en materia de salud pública, encaminadas a la detección, prevención y control de las causas de mortalidad, y a la generación programas que contribuyan a la generación de estilos y hábitos de vida saludables en la población, que permitan finalmente reducir la mortalidad e incrementar la esperanza de vida.

6.3 Indicadores de agua potable y saneamiento básico

En Colombia, corresponde a los municipios administrar y ejecutar los recursos provenientes de las transferencias de la nación para garantizar el aseguramiento de la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en la escala local, con el fin de prestar un servicio eficiente y de calidad a la ciudadanía, y contribuir de esta manera al desarrollo social y económico del territorio. Por lo tanto, analizaremos el comportamiento de los indicadores de cobertura de los servicios públicos domiciliarios para medir el resultado alcanzado por el gobierno municipal de Ibagué durante el periodo de estudio.

6.3.1 Agua Potable

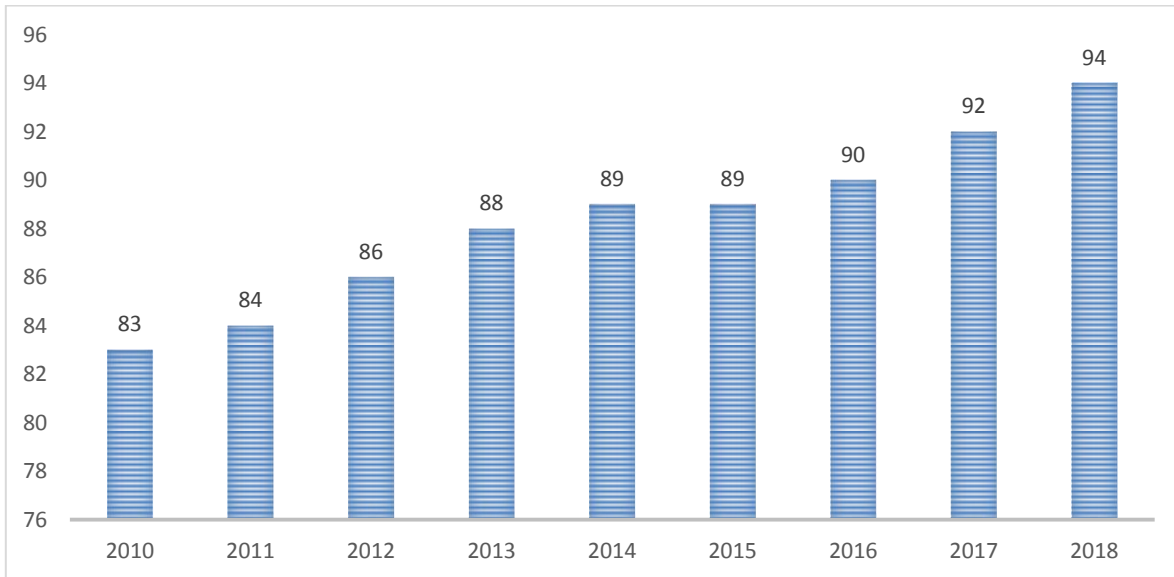
Según la Ley 142 de 1994, El servicio público de acueducto se define como “la distribución municipal de agua apta para el consumo humano, incluidas las actividades complementarias como la captación de agua cruda, el procesamiento, almacenamiento, conducción y tratamiento”. Para el presente estudio es importante analizar la evolución de los indicadores de cobertura, calidad y continuidad del servicio de acueducto en el municipio de Ibagué.

a) Tasa de cobertura del servicio de acueducto

Este indicador mide el “porcentaje de predios residenciales con acceso al servicio de acueducto; entendiéndose como predios residenciales aquellos con estratos 1, 2, 3, 4, 5, 6 y los predios aún no estratificados pero reconocidos por la alcaldía municipal como residenciales” (Superintendencia de servicios públicos domiciliarios).

La tasa de cobertura de acueducto en el municipio de Ibagué presenta una tendencia de crecimiento constante, pasando de 83% en el año 2010 a 98% en el 2018, mostrando un crecimiento promedio anual del 2% en el periodo de estudio. Este resultado evidencia los esfuerzos del gobierno municipal por aumentar la cobertura del servicio de agua potable en su jurisdicción, mejorando la calidad de vida de la población. Estos resultados, se han logrado debido al incremento de la inversión en obras de infraestructura en los últimos años, para la ampliación y rehabilitación de la red del acueducto urbano y la construcción y optimización de acueductos comunitarios y rurales (Alcaldía Municipal de Ibagué, 2019).

Figura 32. Tasa de cobertura de acueducto del municipio de Ibagué 2010-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de Alcaldía Municipal de Ibagué

No obstante, el no garantizar una cobertura de acueducto del 100%, genera efectos negativos sobre el territorio, en primer lugar tiene un impacto negativo en la calidad de vida y la salud de la población local, ya que, incrementa la posibilidad de proliferación de diversas enfermedades en los habitantes que no tiene acceso al servicio, afectando principalmente la población infantil; en segundo lugar es un limitante del crecimiento económico, debido, a que restringe la posibilidad de atraer inversión privada, al no poderse suplir la nueva demanda del servicio por la expansión de la actividad económica, generando atraso social y económico en el territorio.

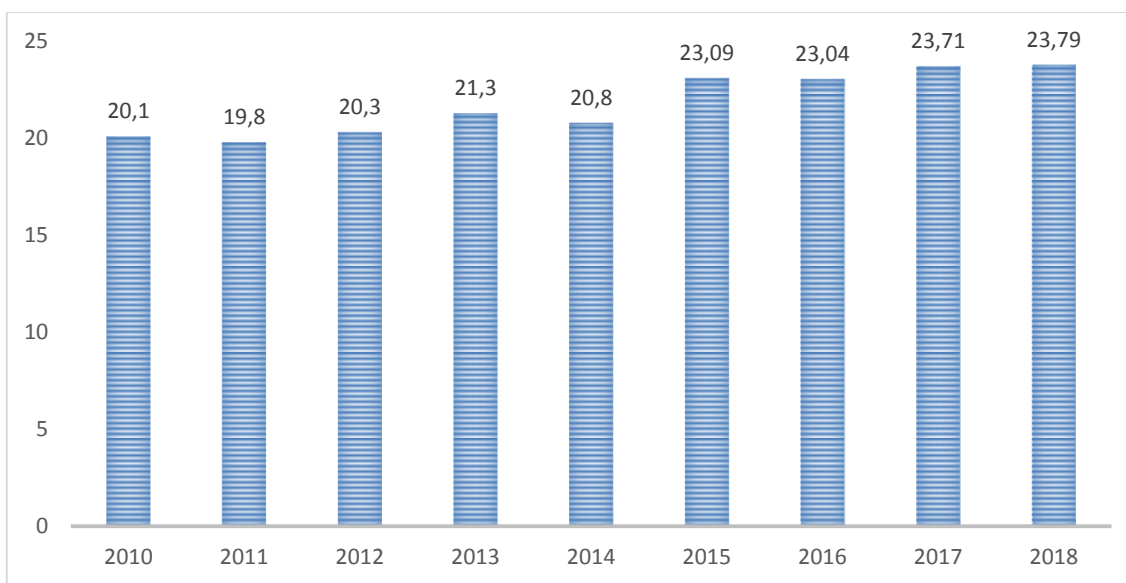
El no alcanzar un nivel de cobertura total se debe a factores como: la ineficiencia administrativa en la prestación del servicio, la inestabilidad de los recursos destinados al sector de agua potable, debido a que el municipio no genera recursos propios adicionales que permitan incrementar la inversión en el sector, y la deficiente gestión de las autoridades

municipales, principalmente como resultado de una inadecuada planeación y un deficiente ordenamiento del territorio.

b) Indicador de continuidad del servicio de acueducto

La continuidad del servicio de acueducto mide las horas al día en las que se suministra el servicio de acueducto a los suscriptores en el municipio (Superintendencia de servicios públicos domiciliarios). Este indicador para el municipio de Ibagué presenta una tendencia de crecimiento constante, pasando 20,1 en el año 2010 a 23,8 en el 2018, mostrando un crecimiento promedio anual del 2% en el periodo de estudio (*figura 33*). Este resultado evidencia los esfuerzos del gobierno municipal por ofrecer un servicio constante a la comunidad.

Figura 33. Índice de continuidad del servicio de acueducto del municipio de Ibagué 2010-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de Alcaldía Municipal de Ibagué

Los anteriores resultados, se deben a la inversión realizada por la administración municipal en obras de infraestructura para la rehabilitación y mantenimiento de las redes del sistema de acueducto municipal, en aras de garantizar una óptima operación del servicio, y minimizar los riesgos por daños en el sistema (Alcaldía Municipal de Ibagué, 2019). Sin embargo, a pesar del incremento de las horas de prestación del servicio diario de agua potable en el municipio, aún no se logra garantizar la continuidad total del servicio, situación que afecta no solo a los hogares, sino a la actividad económica de la ciudad, disminuyendo la competitividad y productividad empresarial. Por esta razón, es necesario que el ente territorial direcciona recursos e implemente estrategias para mejorar las condiciones técnicas de la prestación del servicio y garantizar la continuidad total del mismo, con el fin de mejorar la competitividad local y dinamizar la actividad económica del territorio.

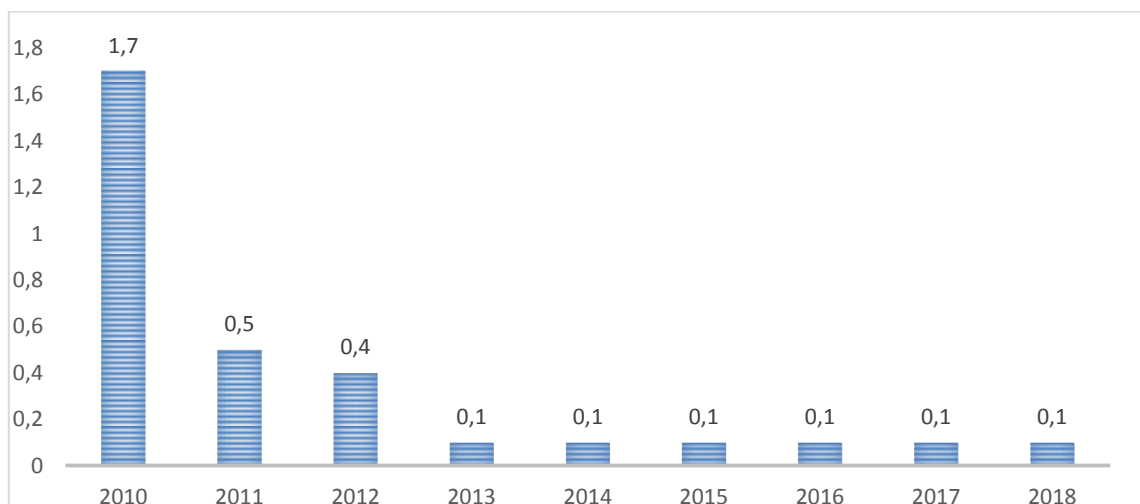
c) Índice de riesgo de la calidad el agua

Este indicador permite determinar la calidad del agua, basado en el análisis de las características físicas, químicas y microbiológicas del agua suministrada a la población, estableciendo el grado de riesgo de ocurrencia de enfermedades por el consumo humano (Instituto nacional de salud).

Este indicador para el municipio de Ibagué presenta una tendencia de decrecimiento hasta el año 2012, a partir del 2013 presenta una estabilidad, pasando 1,7 en el año 2010 a 0,1 en el 2018, mostrando una reducción del 94% en el periodo de estudio. Este resultado

evidencia los esfuerzos del gobierno municipal por ofrecer un servicio de agua potable apto para el consumo humano, a la población local.

Figura 34. Índice de riesgo de calidad del agua del municipio de Ibagué 2010-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de Alcaldía Municipal de Ibagué

Los resultados de la evolución del IRCA (Índice de riesgo de la calidad el agua), reflejan que el suministro del servicio de acueducto es viable sanitariamente en el municipio de Ibagué, debido a que el índice es inferior al 5%, lo que significa que no presenta ningún riesgo para el consumo humano. Se evidencia que se ha logrado mantener el índice en 0,1% durante casi todo el periodo de estudio, producto de las inversiones realizadas por el ente territorial para el mejoramiento y mantenimiento del sistema de tratamiento del acueducto municipal (Alcaldía Municipal).

El suministrar agua de calidad (apta para el consumo humano), contribuye al mejoramiento de la salud pública local, debido a que contribuye a la disminución de la morbilidad, por la existencia un menor riesgo de contraer enfermedades, de igual manera, favorece el mejoramiento de la competitividad y productividad local.

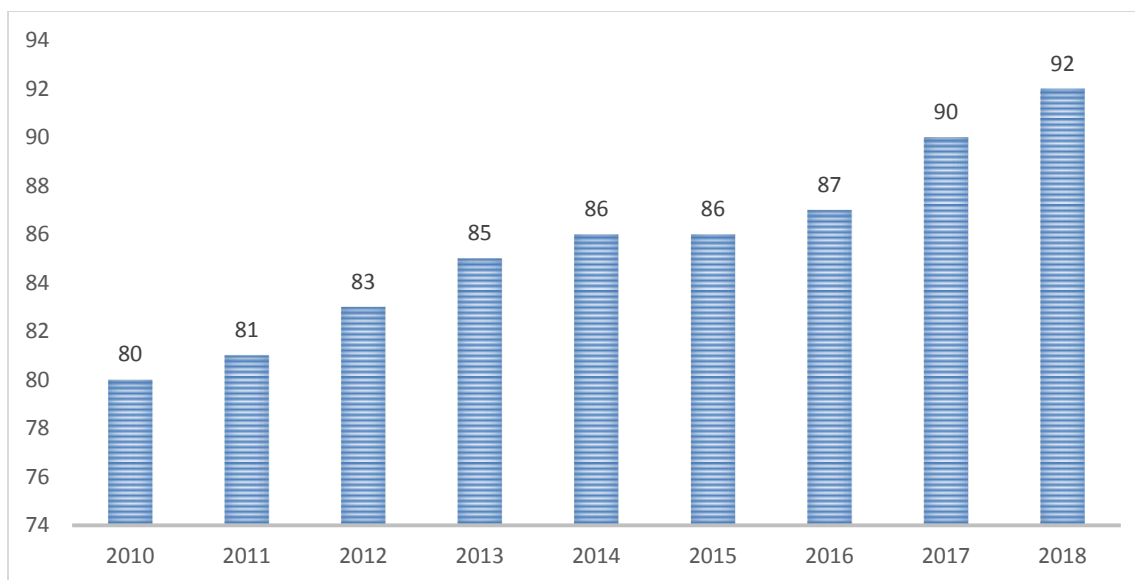
6.3.2 Saneamiento básico

a) Tasa de cobertura del servicio de alcantarillado

Este indicador mide el “porcentaje de predios residenciales con acceso al servicio de alcantarillado; entendiéndose como predios residenciales aquellos con estratos 1, 2, 3, 4, 5, 6 y los predios aún no estratificados pero reconocidos por la alcaldía municipal como residenciales” (Superintendencia de servicios públicos domiciliarios).

La tasa de cobertura de alcantarillado en el municipio de Ibagué presenta una tendencia de crecimiento constante, pasando de 80% en el año 2010 a 92% en el 2018, mostrando un crecimiento promedio anual del 2,22% en el periodo de estudio. Estos resultados, se han logrado debido al incremento de la inversión en la ejecución de proyectos de construcción, rehabilitación y mantenimiento de las redes del alcantarillado urbano (Alcaldía Municipal de Ibagué, 2019).

Figura 35. Tasa de cobertura de alcantarillado del municipio de Ibagué 2010-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de Alcaldía Municipal de Ibagué

Sin embargo, pese a que se han presentado resultados positivos en la cobertura del servicio de alcantarillado en el municipio, aun no se logra alcanzar la cobertura total, es decir, que existe una proporción de la población que no cuenta con el servicio, generando efectos negativos sobre la salud de este segmento poblacional, y por ende sobre su calidad de vida. El no contar con una cobertura del 100% en la prestación del servicio de alcantarillado, se debe principalmente a los limitados recursos propios para inversión en el sector, y a una débil planificación y gestión urbana de la ciudad.

Finalmente, partiendo de la premisa de que los servicios públicos básicos de acueducto y alcantarillado son elementos indispensables para el desarrollo de cualquier territorio, en los aspectos económico, social y ambiental, y luego de analizar la evolución de sus principales indicadores para el caso de la ciudad de Ibagué, podemos concluir que, a pesar que se ha registrado avances positivos en la cobertura, la calidad y la continuidad de los servicios como consecuencia de las medidas descentralizadoras, existe aún una brecha significativa para alcanzar la cobertura total, situación que dificulta la generación de un efectivo proceso de desarrollo local, debido, a que repercute negativamente sobre la salud y calidad de la vida de la población, sobre la competitividad y productividad empresarial y por ende sobre la dinámica económica local.

Por tal razón, es imprescindible el fortalecimiento de la gestión pública local, para garantizar una prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios básicos. Para lograrlo, en primer lugar, es necesario incrementar los recursos de inversión del sector de agua potable y saneamiento básico, a través de la generación de recursos propios, que permitan disminuir la dependencia de las transferencias gubernamentales e incrementar la

magnitud de dicha inversión, al respecto, la CEPAL (1998) afirma que las restricciones financieras existentes a nivel local constituyen una de las principales limitaciones que dificultan una gestión activa de la municipalidad en la provisión de servicios públicos. En según lugar, se hace necesario mejorar la planificación urbana y el ordenamiento del territorio para garantizar un crecimiento ordenado y equilibrado de la ciudad que satisfaga las necesidades de la población.

Capítulo 7: Conclusiones y Recomendaciones

7.1 Conclusiones

Como resultado de la revisión del proceso de descentralización implementado en Colombia, su aplicación al caso de estudio del municipio de Ibagué, y una vez evaluada la tendencia y evolución de las finanzas públicas municipales y analizado el comportamiento de los indicadores sociales de los servicios locales de educación, salud, agua potable y saneamiento para el periodo 2008-2018, se plantean las siguientes consideraciones finales:

El proceso de descentralización en Colombia se implementa con el fin último de avanzar hacia el desarrollo económico y social del territorio, a través de la provisión de mejores servicios locales, una mayor equidad territorial, la ampliación de la participación ciudadana, el fortalecimiento de las finanzas públicas y el mejoramiento de la capacidad de gestión de las entidades territoriales. Sin embargo, después de tres décadas de la profundización de las medidas descentralizadoras, se ha comprobado tras diferentes estudios, que los resultados obtenidos son desiguales en el territorio nacional, es decir, algunas regiones han logrado mejorar sus condiciones socioeconómicas, mientras que en otras no se ha logrado impactar positivamente el entorno local. A pesar de evidenciarse algunos resultados positivos, aún falta mucho para alcanzar la situación óptima deseada, es por ello que es necesario replantear la política de descentralización, teniendo en cuenta que Colombia es un país con altas disparidades regionales.

En cuanto al caso puntual del municipio de Ibagué, los resultados muestran un impacto de la descentralización poco significativo, debido a que el proceso de descentralización no se ha traducido en una mayor autonomía fiscal, ni se han logrado mayores niveles de

eficiencia en la prestación de los servicios sociales básicos, lo que conlleva finalmente a un bajo impacto en el bienestar social y el desarrollo local.

La asignación de competencias y de mayores recursos por parte del gobierno nacional a las entidades territoriales ha llevado, en el caso de la ciudad de Ibagué, al incremento de sus ingresos y a un saneamiento de sus finanzas municipales, lo cual se evidencia en la baja proporción de sus gastos de funcionamiento, su bajo nivel de endeudamiento y la alta magnitud de los recursos destinados a inversión, lo cual se reconoce como paso importante hacia la auto sostenibilidad del municipio. Sin embargo, no se ha logrado mejorar la capacidad de generación de recursos propios, es decir, que el municipio no evidencia esfuerzo fiscal, generando de esta manera una alta dependencia de las transferencias gubernamentales. Por lo tanto, el nivel de autofinanciamiento de la inversión es muy bajo, situación que puede representar desequilibrios financieros en el mediano y largo plazo.

A pesar de presentar un avance positivo en el manejo de las finanzas públicas municipales, el financiamiento local del municipio de Ibagué se caracteriza por presentar una escasa autonomía fiscal. Producto, en gran medida de una débil tributación local, el municipio no es eficiente en la recaudación de sus impuestos, situación que puede tener origen en la baja capacidad técnica y administrativa del gobierno municipal. Según la CEPAL (1998), la baja autonomía local dificulta la gestión y la consolidación de los procesos descentralizadores en el territorio.

En cuanto al mejoramiento de la provisión de los servicios locales como objetivo primordial de la descentralización, para el caso del municipio de Ibagué la asignación de mayores competencias y responsabilidades en la prestación de los servicios sociales

(principalmente en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico) no se ha traducido en resultados positivos, es decir, no se ha logrado prestar eficientemente los servicios demandados por la población local.

En lo relacionado con el servicio de educación, se evidencia un bajo crecimiento de la cobertura frente al aumento de los recursos destinados para su financiación, lo que demuestra la ineficiente gestión del ente territorial para incorporar a la población en el sistema educativo. Aunque se han generado mínimos avances en la retención de la población estudiantil en el sistema escolar, representados en la disminución de la deserción escolar, es necesaria la implementación de estrategias que contribuyan a mejorar la eficiencia interna del sistema educativo local. Estos resultados pueden ser consecuencia de la falta de recursos para cubrir las necesidades del sector o por una ineficiente asignación de los recursos de inversión, afectando finalmente la formación de capital humano en la escala local.

En lo que respecta al servicio de salud, se aprecia un incremento en la cobertura del sistema de seguridad social en salud, aunque dichos avances no son significativos, teniendo en cuenta el aumento de los recursos destinados para su financiación. Por lo tanto, existe aún una gran brecha para alcanzar la cobertura universal como lo dispone la normatividad colombiana en cuanto al aseguramiento en salud. Asimismo, el aumento de la tasa de mortalidad refleja la ineficacia de los programas de salud pública implementados en el municipio, es decir, que no se genera un impacto positivo en la salud pública de la población.

En cuanto al servicio de agua potable y saneamiento, se han registrado avances positivos en la cobertura, la calidad y la continuidad de los servicios en el municipio de Ibagué, siendo el único sector con avances significativos, a pesar de que aún no se logra alcanzar la cobertura total a nivel local. Situación, que deja ver un mejor compromiso de la administración municipal por garantizar unos mejores servicios públicos a la población.

De acuerdo a lo anteriormente descrito, respecto a la prestación de los servicios básicos en el municipio de Ibagué se concluye que el proceso de descentralización no se ha traducido en mejoras para la población local, dado que los avances no son significativos, principalmente en lo que respecta a las coberturas de los servicios de educación y salud, donde existen los mayores rezagos. Estos exiguos resultados se deben, probablemente, a la baja capacidad administrativa y técnica del gobierno municipal, a la escasa coordinación institucional con los otros niveles de gobierno, y a la precaria asistencia y apoyo técnico que se le brinda a las entidades territoriales desde las administraciones superiores.

La anterior situación impacta negativamente la calidad de vida y el bienestar de la población, y afecta la competitividad y productividad del territorio, obstaculizando en definitiva el desarrollo local. Por lo tanto, podríamos confirmar que la descentralización en el caso de estudio del municipio de Ibagué, ha tenido un impacto limitado sobre el desarrollo del territorio, producto del escaso fortalecimiento que ha tenido la gestión pública local, lo cual, se evidencia en la baja autonomía financiera y en la falta de progresividad en la prestación de los servicios públicos de competencia municipal.

7.2 Recomendaciones de mejora para una descentralización más eficaz

De acuerdo a los resultados presentados anteriormente, es pertinente realizar algunas recomendaciones que pueden contribuir a fortalecer el manejo de las finanzas municipales y la gestión pública para mejorar la provisión de los servicios locales:

En primer lugar, es necesario que la asignación de competencias y recursos a las entidades territoriales, se acompañe de procesos de asistencia técnica y capacitación a los administradores locales, para de esta manera fortalecer la capacidad administrativa y técnica del municipio. En este sentido, la descentralización competencial no resulta eficiente si no va acompañada, paralelamente, de una capacitación de las entidades locales para poder implementar debidamente esas materias en las que poseen competencias.

En segundo lugar, es imprescindible mejorar la tributación local, a través de desarrollos normativos que otorgue una mayor autonomía al municipio para fijar sus tasas de impuestos y determinar sus tarifas. En otras palabras, la transferencia de competencias a las administraciones locales debería ir acompañada de una suficiente dotación de recursos (junto con la capacitación técnica anteriormente mencionada) que les permita ejercer correctamente dichas competencias, de lo contrario, las entidades locales adquieren “obligaciones” pero no “derechos” a la hora de poner en marcha políticas públicas. A su vez, se debe mejorar la gestión tributaria, por medio de la actualización constante del estatuto de rentas, modernización de los sistemas de información tributaria, fortalecimiento de los procesos de fiscalización y cobro coactivo, y mejoramiento del recurso humano.

En tercer lugar, es importante el fortalecimiento de los procesos de planeación del desarrollo local en el municipio, para mejorar la asignación eficiente de los recursos a las

diferentes políticas públicas. La planificación del desarrollo y la priorización de estrategias y acciones permiten intervenir sobre el territorio de forma más coherente y eficaz de cara a la mejora de la calidad de vida de la población. Por lo tanto, es necesario que los instrumentos de planeación se formulen con rigor y pertinencia, identifiquen correctamente las necesidades de la población y establezcan las medidas necesarias para satisfacerlas.

Por último, en los procesos de planificación del desarrollo es especialmente importante fortalecer los procesos de transparencia y participación ciudadana, dado que se trata de una política transversal que afecta directamente a la vida de las personas, por lo que es necesario involucrar a la población en los procesos de planeación y en la fiscalización de la asignación del gasto público local.

Bibliografía

- Alburquerque, F. (2002). Desarrollo económico territorial. Guía para agentes. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria.
- Alcaldía Municipal de Ibagué. (2019). Informe de gestión 2016-2019. Recuperado de <https://www.ibague.gov.co/portal/seccion/contenido/contenido.php?type=2&cnt=16&subtype=1&subcnt=338>
- Boisier, S. (1999). “Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando?”, Cámara de Comercio de Manizales. Colombia
- Boisier, S. (2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile
- Bonet, J., Pérez, G., & Ricciulli, D. (2017). ¿Hay pereza fiscal territorial en Colombia?. Banco de la Republica. Documentos de trabajo sobre económica regional y urbana. Recuperado de <https://www.banrep.gov.co/es/publicaciones/documento-de-trabajo-economia-regional-y-urbana-261>
- Bonet, J., Pérez, G., & Ricciulli, D. (2017). Las finanzas públicas territoriales en Colombia: dos décadas de cambios. Banco de la Republica. Documentos de trabajo sobre económica regional y urbana. Recuperado de <https://www.banrep.gov.co/es/publicaciones/documento-de-trabajo-economia-regional-y-urbana-267>
- CEPAL. (1998). Ciudades intermedias de américa latina y el caribe: propuestas para la gestión urbana. Santiago de Chile.
- De Mattos, C. A. (1990). La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local? ILPES. Santiago, Chile.
- Departamento Nacional de Estadísticas (2005). Necesidades básicas insatisfechas (NBI). Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>
- Departamento Nacional de Planeación (2002). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. Bogotá D.C.
- Departamento Nacional de Planeación (2004). Gestión publica local. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/gestion-publica-territorial/Paginas/guias-metodologias-y-publicaciones.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (2017). Bases para la gestión del sistema presupuestal territorial. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblcas/Documentos%20GFT/1.%20Bases%20para%20la%20Gesti%C3%B3n.pdf>

- Departamento Nacional de Planeación (2018). Mercado laboral urbano – resultados 2018 Ibagué. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/8%20Informe%20Ibague%202018.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (2019). Sistema de estadísticas territoriales TerriData. Recuperado de <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/73001>
- Departamento Nacional de Planeación (2019). Guía de orientaciones para realizar la medición de desempeño de las entidades territoriales. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/EI-G01%20Orientaciones%20para%20Realizar%20la%20Medic%c3%b3n%20del%20Desempe%c3%b1o%20De%20Las%20Ent%20Terr.Pu.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (s.f). Aseguramiento. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social/subdireccion-de-salud/Paginas/aseguramiento.aspx>
- Instituto Nacional de Salud. (2018). Vigilancia y calidad del agua. Recuperado de www.ins.gov.co: <https://www.ins.gov.co/sivicap/Paginas/sivicap.aspx>
- Maldonado, A. (2000). Resultado del proceso de descentralización territorial: muchos indicios y poca evidencia. Universidad del Rosario. Bogotá D.C. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35700405>
- Maldonado, C. A. (2012). Los límites de la descentralización territorial: el caso de Colombia. UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID. Recuperado de <https://eprints.ucm.es/16363/1/T33924.pdf>
- Ministerio de Educación. (2007). Definición de Indicadores. Recuperado de <https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-123926.html>
- Ministerio de Salud (2018). Comportamiento del aseguramiento. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Regimensubsubidiado/Paginas/coberturas-del-regimen-subsidiado.aspx>
- Rodríguez, L. (1990). Elementos de derecho administrativo. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (s.f). Ficha técnica indicadores. Recuperado de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/41.pdf>

Vázquez Barquero (2000). Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile.

Anexos

Anexo 1: Indicadores de educación

COBERTURA NETA					
AÑO	COBERTURA TOTAL	TRANSICION	PRIMARIA	SECUNDARIA	MEDIA
2018	85,11%	61,02%	81,93%	74,84%	46,23%
2017	84,26%	54,44%	82,06%	74,11%	46,58%
2016	85,40%	55,37%	82,02%	73,66%	47,93%
2015	85,89%	54,38%	81,33%	75,10%	46,99%
2014	88,90%	61,64%	81,65%	73,11%	56,62%
2013	85,40%	57,20%	80,60%	75,10%	46%
2012	87,40%	60,20%	84,60%	74,60%	46,20%
2011	89,20%	57,40%	84,30%	76,40%	49,10%
2010	85,60%	55,42%	82,36%	73,66%	47,96%

COBERTURA BRUTA					
AÑO	COBERTURA TOTAL	TRANSICION	PRIMARIA	SECUNDARIA	MEDIA
2018	95,42%	85,89%	96,68%	103,11%	82,01%
2017	95,21%	83,56%	97,07%	102,35%	82,47%
2016	96,98%	85,23%	98,80%	103,74%	85,10%
2015	98,20%	85,20%	100,84%	105,37%	84,02%
2014	96,53%	86,41%	99,92%	102,98%	80,56%
2013	96,10%	92,20%	97,40%	103,20%	81%
2012	97,20%	93,50%	101,80%	101,40%	80,30%
2011	99,70%	83,50%	102,70%	106,00%	87,60%
2010	95,81%	82,56%	100,48%	100,80%	84,67%

DESERCION ESCOLAR					
AÑO	DESERCION TOTAL	TRANSICION	PRIMARIA	SECUNDARIA	MEDIA
2018	2,45%	3,56%	2,00%	3,00%	1,73%
2017	2,58%	3,60%	2,32%	2,97%	1,81%
2016	2,92%	3,70%	2,48%	3,67%	1,84%
2015	3,46%	3,95%	2,86%	4,42%	2,44%
2014	2,48%	2,80%	2,27%	2,82%	2,01%
2013	2,90%	3,08%	2,41%	3,63%	2%
2012	3,99%	3,68%	3,42%	4,96%	3,36%
2011	2,85%	2,32%	2,28%	3,66%	2,68%

Anexo 2: Indicadores de salud

POBLACION AFILIADA AL SGSSS			
Año	Régimen Contributivo	Régimen Subsidiado	Total general
2008	297.629,00	133.822,00	431.451,00
2009	284.606,00	137.499,00	422.105,00
2010	294.260,00	148.442,00	442.702,00
2011	306.147,00	166.678,00	472.825,00
2012	305.951,00	173.453,00	479.404,00
2013	311.936,00	171.927,00	483.863,00
2014	322.362,00	176.662,00	499.024,00
2015	332.996,00	183.473,00	516.469,00
2016	340.245,00	171.339,00	511.584,00
2017	336.328,00	172.613,00	508.941,00
2018	335.794,00	180.533,00	516.327,00

TASAS DE COBERTURA			
Año	Contributivo	Subsidiado	Total general
2008	58%	31%	84%
2009	55%	33%	81%
2010	56%	34%	84%
2011	58%	35%	89%
2012	57%	36%	89%
2013	57%	36%	89%
2014	59%	35%	91%
2015	60%	36%	93%
2016	61%	33%	92%
2017	60%	34%	90%
2018	59%	35%	91%

Mortalidad			
Año	Defunciones	Población Total	Tasa de mortalidad
2008	2509	515424	4,87
2009	2549	520989	4,89
2010	2811	526527	5,34
2011	2818	532020	5,30
2012	2888	537467	5,37
2013	2889	542876	5,32
2014	2991	548209	5,46
2015	3130	553524	5,65

2016	3275	558805	5,86
2017	3107	564076	5,51
2018	3298	569336	5,79

Anexo 3: Indicadores de agua potable y saneamiento básico

INDICADORES AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
TASA DE COBERTURA DE ACUEDUCTO	83	84	86	88	89	89	90	92	94
TASA DE COBERTURA DE ALCANTARILLADO	80	81	83	85	86	86	87	90	92
INDICE DE CONTINUIDAD DEL SERVICIO DE ACUEDUCTO	20,1	19,8	20,3	21,3	20,8	23,1	23	23,7	23,8
INDICE DE RIESGO DE CALIDAD DEL AGUA - IRCA	1,7	0,5	0,4	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

Anexo 4: Información presupuestal

PRESUPUESTO DE INGRESOS					
	2008	2009	2010	2011	2012
INGRESOS TOTALES	290.978.352.000	391.318.460.000	365.988.425.000	417.846.264.000	409.464.566.000
INGRESOS CORRIENTES	244.000.154.000	272.482.594.000	269.110.244.000	311.102.567.000	357.703.331.000
TRIBUTARIOS	69.240.841.000	74.232.625.000	92.000.925.000	97.167.859.000	98.634.708.000
IMPUESTO DE CIRCULACIÓN Y TRÁNSITO SOBRE VEHÍCULOS DE SERVICIO PÚBLICO				440.998.000	473.689.000
IMPUESTO DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS MUNICIPAL	183.299.000	293.598.000	362.740.000	373.295.000	
VEHÍCULOS AUTOMOTORES	2.602.878.000	2.317.312.000	2.816.470.000	2.188.389.000	194.073.000
DEGÜELLO DE GANADO MENOR	49.343.000	83.582.000	82.249.000	66.347.000	48.495.000
SOBRETASA BOMBERIL	1.490.301.000	1.680.515.000	1.891.549.000	1.850.697.000	2.081.370.000
SOBRETASA A LA GASOLINA	12.335.740.000	12.136.684.000	12.624.453.000	13.018.254.000	14.018.558.000
ESTAMPILLAS	2.166.162.000	3.423.272.000	3.444.620.000	4.567.637.000	3.150.465.000
IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	22.964.973.000	25.272.014.000	36.434.885.000	39.645.834.000	40.403.458.000
CONTRIBUCIÓN SOBRE CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS	461.576.000	455.889.000	1.450.682.000	2.594.102.000	1.720.866.000
IMPUESTO DE TRANSPORTE POR OLEODUCTOS Y GASODUCTOS					172.410.000
OTROS INGRESOS TRIBUTARIOS					

IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	23.953.175.000	25.419.458.000	28.777.931.000	28.395.829.000	31.788.455.000
AVISOS Y TABLEROS	2.979.066.000	3.031.108.000	3.386.167.000	3.172.769.000	3.841.553.000
PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL	54.328.000	54.718.000	62.413.000	54.492.000	-
IMPUESTO DE DELINEACIÓN		64.475.000	666.766.000	799.216.000	741.316.000
NO TRIBUTARIOS	174.759.313.000	198.249.969.000	177.109.319.000	213.934.708.000	259.068.623.000
TASAS Y DERECHOS	2.488.420.000		2.038.942.000	2.443.574.000	2.888.806.000
MULTAS Y SANCIONES	6.157.364.000	5.511.549.000	7.055.773.000	7.151.961.000	6.095.089.000
CONTRIBUCIONES	35.701.000	8.682.000	18.184.000		
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS		1.885.635.000			
TRASFERENCIAS	166.011.086.000	186.704.623.000	167.751.699.000	203.961.214.000	249.557.058.000
OTROS INGRESOS NO TRIBUTARIOS	66.742.000	4.139.480.000	244.721.000	377.959.000	527.670.000
INGRESOS DE CAPITAL	46.978.198.000	118.835.866.000	96.878.181.000	106.743.697.000	51.761.235.000
COFINANCIACIÓN				3.278.455.000	
UTILIDADES Y EXCEDENTES FINANCIEROS (EMPRESAS INDUSTRIALES, COMERCIALES Y ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS)	11.389.235.000				
REINTEGROS	217.597.000	307.514.000	885.452.000	1.522.780.000	673.168.000
OTROS INGRESOS DE CAPITAL		28.523.712.000	2.165.753.000	822.423.000	
RECURSOS DEL CRÉDITO	8.941.880.000	40.007.288.000		97.552.860.000	

RECURSOS DEL BALANCE	19.428.195.000	44.360.353.000	88.869.034.000		47.055.781.000
VENTA DE ACTIVOS				57.057.000	
RENDIMIENTOS POR OPERACIONES FINANCIERAS	7.001.291.000	5.636.999.000	4.957.942.000	3.510.122.000	4.032.286.000
DONACIONES					

PRESUPUESTO DE INGRESOS						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
INGRESOS TOTALES	508.269.037.000	546.185.927.000	711.005.560.000	623.153.977.000	756.711.828.216	821.816.105.567
INGRESOS CORRIENTES	427.137.810.000	448.002.079.000	512.809.784.000	530.128.071.000	597.630.198.754	646.241.021.037
TRIBUTARIOS	114.954.239.000	121.548.008.000	160.496.162.000	151.543.531.000	170.069.459.728	176.783.162.270
IMPUESTO DE CIRCULACIÓN Y TRÁNSITO SOBRE VEHÍCULOS DE SERVICIO PÚBLICO	440.605.000	570.324.000	463.826.000	505.496.000	468.778.377	607.864.997
IMPUESTO DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS MUNICIPAL	197.671.000	148.440.000	131.117.000	565.859.000		
VEHÍCULOS AUTOMOTORES						
DEGÜELLO DE GANADO MENOR	37.604.000	28.753.000				
SOBRETASA BOMBERIL	2.372.167.000	2.391.488.000	3.419.630.000	3.232.274.000	3.606.641.677	3.799.176.788
SOBRETASA A LA GASOLINA	14.875.322.000	15.976.970.000	17.207.162.000	19.915.466.000	19.995.880.000	20.802.467.000
ESTAMPILLAS	5.687.197.000	5.030.502.000	11.667.470.000	3.812.444.000	5.894.553.223	10.670.879.572

IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	48.731.074.000	54.239.196.000	62.613.676.000	63.251.809.000	73.560.480.484	67.749.174.006
CONTRIBUCIÓN SOBRE CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS	1.339.323.000	1.026.600.000	4.221.595.000	1.742.739.000	1.637.393.761	2.816.285.102
IMPUESTO DE TRANSPORTE POR OLEODUCTOS Y GASODUCTOS	506.296.000				397.772.670	334.766.172
OTROS INGRESOS TRIBUTARIOS					290.002.000	486.323.000
IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	34.858.892.000	36.536.760.000	52.718.392.000	50.318.810.000	55.343.361.536	60.684.838.851
AVISOS Y TABLEROS	4.172.117.000	4.337.662.000	6.105.962.000	5.869.009.000	6.302.592.400	6.397.125.000
PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL					294.191.000	296.187.000
IMPUESTO DE DELINEACIÓN	1.735.971.000	1.261.313.000	1.947.332.000	2.329.625.000	2.277.812.600	2.138.074.782
NO TRIBUTARIOS	312.183.571.000	326.454.071.000	352.313.622.000	378.584.540.000	427.560.739.026	469.457.858.767
TASAS Y DERECHOS	3.791.851.000	5.303.959.000	5.776.933.000	4.816.224.000	4.938.780.997	5.316.067.806
MULTAS Y SANCIONES	7.435.028.000	10.796.744.000	10.672.636.000	9.643.745.000	13.282.562.464	16.056.160.810
CONTRIBUCIONES						
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS						
TRASFERENCIAS	300.489.451.000	310.175.743.000	335.528.396.000	363.903.385.000	409.113.808.145	447.868.443.531
OTROS INGRESOS NO TRIBUTARIOS	467.241.000	177.625.000	335.657.000	221.186.000	225.587.420	217.186.620
INGRESOS DE CAPITAL	81.131.227.000	98.183.848.000	198.195.776.000	93.025.906.000	159.081.629.462	175.575.084.530
COFINANCIACIÓN						

UTILIDADES Y EXCEDENTES FINANCIEROS (EMPRESAS INDUSTRIALES, COMERCIALES Y ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS)						
REINTEGROS	2.086.091.000	537.777.000	3.271.468.000	1.305.527.000	1.942.214.033	1.957.665.828
OTROS INGRESOS DE CAPITAL	5.320.047.000	12.457.441.000	77.836.608.000	2.192.160.000	38.780.154.993	6.436.903.231
RECURSOS DEL CRÉDITO		31.430.000.000	25.500.000.000	31.921.509.000	15.984.000.000	
RECURSOS DEL BALANCE	70.435.001.000	50.299.384.000	87.694.486.000	52.082.691.000	94.630.872.952	161.377.321.309
VENTA DE ACTIVOS						
RENDIMIENTOS POR OPERACIONES FINANCIERAS	3.290.088.000	3.459.246.000	3.893.214.000	5.506.997.000	7.744.380.484	5.803.194.162
DONACIONES				17.022.000	7.000	

PRESUPUESTO DE GASTOS					
	2008	2009	2010	2011	2012
GASTOS TOTALES	266.494.265.000	351.761.874.000	355.474.952.000	347.013.441.000	377.809.372.000
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	34.598.502.000	42.186.184.000	44.567.518.000	48.688.234.000	51.756.268.000
SERVICIO A LA DEUDA	7.214.984.000	8.663.939.000	9.296.392.000	22.368.263.000	19.911.562.000
GASTOS DE INVERSIÓN	224.680.779.000	300.911.751.000	301.611.042.000	275.956.944.000	306.141.542.000
EDUCACIÓN	114.820.274.000	136.017.267.000	141.261.408.000	159.411.489.000	155.591.497.000
SALUD					

	43.698.285.000	67.304.720.000	70.910.676.000	50.670.065.000	102.748.350.000
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO (SIN INCLUIR PROYECTOS DE VIS)	21.877.032.000	17.136.031.000	18.836.451.000	12.950.832.000	9.046.889.000
DEPORTE Y RECREACIÓN	5.773.700.000	3.015.285.000	2.299.806.000	2.233.628.000	3.913.068.000
CULTURA	1.133.545.000	3.138.563.000	4.294.625.000	3.397.599.000	3.335.626.000
VIVIENDA	4.150.852.000	8.033.097.000	3.387.007.000	1.375.131.000	1.706.540.000
AGROPECUARIO	3.754.624.000	5.267.198.000	891.299.000	394.434.000	1.000.333.000
TRANSPORTE	13.733.483.000	38.561.634.000	34.683.820.000	27.485.712.000	11.395.525.000
AMBIENTAL		331.043.000	2.489.283.000	3.064.007.000	2.171.563.000
CENTROS DE RECLUSIÓN	300.000.000	-	-	-	-
PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES	-	1.704.386.000	1.053.418.000	946.277.000	1.032.167.000
PROMOCIÓN DEL DESARROLLO	2.629.054.000	6.106.447.000	3.208.633.000	1.948.533.000	1.703.151.000
ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES - PROMOCIÓN SOCIAL	2.753.671.000	4.919.031.000	8.247.744.000	6.025.596.000	5.334.427.000
EQUIPAMIENTO	-	-	268.968.000	212.753.000	224.835.000
DESARROLLO COMUNITARIO	949.038.000		649.945.000	385.439.000	310.332.000
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	5.943.239.000	6.193.924.000	6.510.824.000	1.883.117.000	5.032.782.000
JUSTICIA	3.163.982.000	3.183.125.000	2.617.135.000	3.572.332.000	1.594.457.000

PRESUPUESTO DE GASTOS						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
GASTOS TOTALES	469.071.444.000	491.930.492.000	697.042.229.000	589.726.037.000	648.631.997.072	721.169.454.376
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	58.227.088.000	65.678.572.000	73.835.805.000	68.650.799.000	77.748.482.440	90.974.281.428
SERVICIO A LA DEUDA	16.483.181.000	14.887.080.000	18.547.555.000	25.387.272.000	28.318.813.741	31.991.608.979
GASTOS DE INVERSION	394.361.175.000	411.364.840.000	604.658.869.000	495.687.966.000	542.564.700.891	598.203.563.969
EDUCACIÓN	173.739.006.000	186.693.244.000	207.583.900.000	267.636.829.000	238.643.632.374	268.431.188.422
SALUD	114.550.813.000	118.889.056.000	140.239.323.000	147.229.136.000	166.726.621.054	188.425.196.209
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO (SIN INCLUIR PROYECTOS DE VIS)	9.437.935.000	7.701.935.000	19.696.890.000	17.846.524.000	6.962.385.456	28.378.363.790
DEPORTE Y RECREACIÓN	20.771.693.000	32.142.875.000	141.193.150.000	7.443.661.000	18.277.146.558	25.068.083.528
CULTURA	5.298.165.000	7.375.094.000	7.230.344.000	5.984.358.000	6.621.134.328	7.540.762.995
VIVIENDA	1.035.880.000	155.865.000	1.126.125.000	-	3.298.872.326	13.298.298
AGROPECUARIO	1.230.966.000	809.169.000	1.462.084.000	1.852.942.000	6.599.731.957	9.048.963.296
TRANSPORTE	24.070.704.000	26.322.658.000	28.934.323.000	21.058.488.000	43.495.049.188	28.029.291.424
AMBIENTAL	5.674.801.000	2.449.112.000	3.048.140.000	2.332.327.000	3.717.763.312	5.605.821.522
CENTROS DE RECLUSIÓN	-	-	-	-	-	-
PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES	4.190.899.000	836.661.000	1.636.651.000	1.784.369.000	2.473.766.824	2.436.502.610
PROMOCIÓN DEL DESARROLLO	3.695.337.000	4.403.059.000	3.699.422.000	3.754.799.000	3.115.397.105	1.946.517.068

ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES - PROMOCIÓN SOCIAL	5.886.628.000	9.116.029.000	16.368.229.000	8.765.693.000	7.732.954.377	12.639.753.449
EQUIPAMIENTO	1.839.306.000	1.008.622.000	2.306.357.000	2.492.617.000	6.881.721.467	1.453.158.296
DESARROLLO COMUNITARIO	576.560.000	327.637.000	469.697.000	738.017.000	204.723.157	223.547.367
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	14.180.266.000	10.929.605.000	26.967.563.000	5.171.526.000	18.428.331.822	11.291.413.250
JUSTICIA	8.182.216.000	2.204.219.000	2.696.671.000	1.596.680.000	9.385.469.586	7.671.702.445