

ANÁLISIS DEL INDICADOR DE DESEMPEÑO FISCAL DEL DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP): UNA APLICACIÓN COMPARATIVA EN
LOS MUNICIPIOS DE SEGUNDA CATEGORÍA DEL VALLE DEL CAUCA,
GUADALAJARA DE BUGA VS TULUÁ, 2013-2014

MARÍA DEL PILAR ESTRADA ESCOBAR
ARNULFO JOSÉ GONZÁLEZ MARMOLEJO

UNIDAD CENTRAL DEL VALLE DEL CAUCA
FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS, ECONÓMICAS Y CONTABLES
PROGRAMA DE CONTADURÍA PÚBLICA
TULUÁ – VALLE
2017

ANÁLISIS DEL INDICADOR DE DESEMPEÑO FISCAL DEL DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP): UNA APLICACIÓN COMPARATIVA EN
LOS MUNICIPIOS DE SEGUNDA CATEGORÍA DEL VALLE DEL CAUCA,
GUADALAJARA DE BUGA VS TULUÁ, 2013-2014

MARÍA DEL PILAR ESTRADA ESCOBAR
ARNULFO JOSÉ GONZÁLEZ MARMOLEJO

Trabajo de Grado para optar al título de
CONTADOR PÚBLICO

Directora:
STELLA COLONIA NEIRA

UNIDAD CENTRAL DEL VALLE DEL CAUCA
FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS, ECONÓMICAS Y CONTABLES
PROGRAMA DE CONTADURÍA PÚBLICA
TULUÁ – VALLE
2017

Tabla de contenido

	Pág.
RESUMEN	9
INTRODUCCIÓN	10
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	11
1.1 ANTECEDENTES DEL PROBLEMA	11
1.2 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	14
1.3 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	15
1.4 SISTEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA	15
2. OBJETIVOS	16
2.1 OBJETIVO GENERAL	16
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	16
3. JUSTIFICACIÓN	17
3.1 JUSTIFICACIÓN TEÓRICA	17
3.2 JUSTIFICACIÓN METODOLÓGICA	17
3.3 JUSTIFICACIÓN PRÁCTICA	17
4. MARCO DE REFERENCIA	19
4.1 MARCO TEÓRICO	19
4.2 MARCO CONCEPTUAL	21
4.3 MARCO LEGAL	23
4.4 MARCO CONTEXTUAL	25
4.4.1 Generalidades del municipio de Tuluá	26

4.4.2	Características Generales del Municipio de Guadalajara de Buga	29
5.	METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	34
5.1	TIPO DE ESTUDIO	34
5.2	MÉTODO DE INVESTIGACIÓN	34
5.3	FUENTES Y TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN	34
6.	CARACTERÍSTICAS DE LA METODOLOGÍA EMPLEADA POR EL DNP PARA LA ELABORACIÓN DEL INDICADOR DE DESEMPEÑO FISCAL	36
6.1	TIPIFICACIÓN DE LOS INDICADORES	37
7.	ANÁLISIS COMPARATIVO DEL VALOR DEL INDICADOR DE DESEMPEÑO FISCAL DEL DNP PARA LOS MUNICIPIOS DE TULUÁ Y GUADALAJARA DE BUGA EN LOS AÑOS 2013 Y 2014	44
7.1	LA SITUACIÓN DE LA GESTIÓN FISCAL EN TULUÁ Y GUADALAJARA DE BUGA 2013-2014	44
7.1.1	Autofinanciación de los gastos de funcionamiento:	44
7.1.2	Respaldo del servicio de la deuda	45
7.1.3	Dependencia de las transferencias de la nación y las regalías (SGR):	46
7.1.4	Generación de recursos propios:	47
7.1.5	Magnitud de la inversión:	48
7.1.6	Capacidad de ahorro:	50
7.2	RESUMEN COMPARATIVO DEL INDICADOR DE DESEMPEÑO FISCAL	51
7.3	DESEMPEÑO FISCAL EN EL 2015	55
8.	IDENTIFICACIÓN DE LAS VARIABLES QUE SON SUSCEPTIBLES DE MEJORAMIENTO POR PARTE DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DE TULUÁ	

Y GUADALAJARA DE BUGA Y SU IMPACTO EN EL VALOR DEL INDICADOR DE DESEMPEÑO FISCAL EN EL FUTURO	56
8.1 RESULTADOS PARA TULUÁ	56
8.2 RESULTADOS PARA GUADALAJARA DE BUGA	63
8.3 VARIABLES CLAVE PARA EL MEJORAMIENTO DE LA SITUACIÓN FISCAL	72
8.4 BALANCE FISCAL 2014, PERSPECTIVAS 2015 BUGA	73
8.4.1 Balance fiscal 2014	74
8.4.2 Perspectivas 2015	78
8.5 BALANCE FISCAL DEL MUNICIPIO DE TULUÁ	80
9. CONCLUSIONES	86
10. RECOMENDACIONES	88
BIBLIOGRAFÍA	89
ANEXOS	92

Lista de cuadros

	Pág.
Cuadro 1. Comportamiento de las empresas por tamaño en el Municipio de Tuluá 2012-2014	27
Cuadro 2. Comportamiento de los sectores empresariales en Tuluá 2014	28
Cuadro 3. Empresas de Buga según tamaño por activos. 2012-2014	33
Cuadro 4. Relación de indicadores requeridos para el índice desempeño fiscal.	43
Cuadro 5. Resumen comparativo	52
Cuadro 6. Desempeño fiscal municipios de Tuluá y Guadalajara de Buga, 2015	55
Cuadro 7. Crecimiento ingresos tributarios entre vigencias. Tuluá.	59
Cuadro 8. Indicador de desempeño fiscal 2010-2015. Tuluá.	59
Cuadro 9. Indicadores MFMP 2015	61
Cuadro 10. Indicadores MFMP 2016	62
Cuadro 11. Variables clave para el mejoramiento del desempeño fiscal	72
Cuadro 12. Ingresos corrientes. Guadalajara de Buga.	74
Cuadro 13. Ingresos corrientes de libre destinación. Guadalajara de Buga	77
Cuadro 14. Gastos totales. Guadalajara de Buga, 2013-2014	78
Cuadro 15. Proyección recaudo impuesto predial unificado. Metas del cuatrienio	80
Cuadro 16. Proyección de ingresos. Metas del cuatrienio.	81
Cuadro 17. Ingresos corrientes de libre destinación. Meta del cuatrienio.	82
Cuadro 18. Distribución ICLD. Metas del cuatrienio	82
Cuadro 19. Gastos de funcionamiento. Metas del cuatrienio	83
Cuadro 20. Evaluación de metas y resultados del balance fiscal del municipio de Tuluá	84

Lista de gráficos

	Pág.
Gráfico 1. Composición del PIB municipal por sectores económicos. 2014	31
Gráfico 2. Desagregación del PIB secundario de Buga. 2014	32
Gráfico 3. Autofinanciación de los gastos de funcionamiento. Tuluá y Guadalajara de Buga, 2013-2014	45
Gráfico 4. Respaldo del servicio de la deuda. Tuluá y Guadalajara de Buga, 2013-2014.	46
Gráfico 5. Dependencia de las transferencias de la nación y las regalías. Tuluá y Guadalajara de Buga, 2013-2014	47
Gráfico 6. Generación de recursos propios. Tuluá y Guadalajara de Buga, 2013-2014	48
Gráfico 7. Magnitud de la inversión. Tuluá y Guadalajara de Buga, 2013-2014	49
Gráfico 8. Capacidad de ahorro. Tuluá y Guadalajara de Buga 2013-2014	50
Gráfico 9. Indicador de desempeño fiscal. Tuluá y Guadalajara de Buga, 2013-2014	51
Gráfico 10. Participación de los ICLD	77
Gráfico 11. Distribución financiación Plan de Desarrollo Tuluá 2012-2015	83

SIGLAS UTILIZADAS

SGR: Sistema General de Regalías

SGP: Sistema General de Participaciones

MFMP: Marco Fiscal de Mediano Plazo

UCEVA: Unidad Central del Valle del Cauca

PIB: Producto Interno Bruto

ACP: Análisis de Componentes Principales

DANE: Departamento Nacional de Estadística

FOSYGA: Fondo de Solidaridad y Garantía

RESUMEN

La evaluación del desempeño fiscal a nivel municipal en Colombia, utiliza una metodología elaborada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP)¹ que involucra un sistema de ponderaciones e indicadores de gestión financiera que permiten hacer una agregación en un indicador sintético con un escalafón (“ranking”) de desempeño a partir de este índice agregado, denominado “Indicador de Desempeño Fiscal”. El indicador sintético mide globalmente el resultado fiscal alcanzado en cada año y se encuentra en una escala de 0 a 100, donde valores cercanos a 0 reflejan bajo desempeño fiscal y valores cercanos a 100 significan que la entidad territorial logró en conjunto los siguientes resultados: Buen balance en su desempeño fiscal, Suficientes recursos para sostener su funcionamiento, cumplimiento a los límites de gasto de funcionamiento según la Ley 617 de 2000, Importante nivel de recursos propios (solventía tributaria) como contrapartida a los recursos de SGP, Altos niveles de inversión, Adecuada capacidad de respaldo del servicio de su deuda, Generación de ahorro corriente, necesario para garantizar su solventía financiera.

Con base en lo anterior, el tema que se desarrolla es un análisis del indicador de desempeño fiscal del DNP, estudiando cada uno de sus componentes y el sistema de ponderaciones para con ello realizar una aplicación comparativa en municipios de segunda categoría del Valle del Cauca, para nuestro caso serán los municipios de Guadalajara de Buga y Tuluá.

Palabras clave: finanzas territoriales; gestión fiscal; índice de desempeño fiscal; análisis de las finanzas públicas municipales.

¹ DNP. Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2013 [en línea]. Informe del Departamento Nacional de Planeación (Artículo 79 Ley 617 de 2000), Bogotá, 2014 [citado el 27 de mayo de 2016]. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Documento%20Desempe%C3%B1o%20Fiscal%202013.pdf>

INTRODUCCIÓN

Siendo los municipios de Tuluá y Guadalajara de Buga, de segunda categoría, presentan diferencias en el desempeño fiscal y posición en el ranking departamental, según el análisis del indicador de desempeño fiscal del DNP, la presente investigación que busca establecer el origen de estas diferencias en cuanto la gestión fiscal se refiere de estos dos municipios del Valle del Cauca, lo cual permitirá, a su vez, proponer recomendaciones para mejorar la situación fiscal en ambos entes territoriales.

Por lo tanto, el objetivo es realizar un análisis del indicador de desempeño fiscal del DNP para establecer comparativamente las diferencias en la gestión de los municipios de Guadalajara de Buga y Tuluá en el período 2013-2014. Para ello, inicialmente se describen las características de la metodología empleada por del DNP para la elaboración del indicador de desempeño fiscal y las posibilidades que brinda para el análisis de la gestión fiscal municipal; luego, se analiza comparativamente el valor del indicador de desempeño fiscal del DNP para los municipios de Tuluá y Guadalajara de Buga en los años 2013 y 2014, tomando como base los seis indicadores establecidos por el DNP como son: 1. Autofinanciación de los gastos de funcionamiento; 2. Respaldo del servicio de la deuda; 3. Dependencia de las transferencias de la Nación y las Regalías (SGR); 4. Generación de recursos propios; 5. Magnitud de la inversión y 6. Capacidad de ahorro. Finalmente, se identifican las variables que son susceptibles de mejoramiento por parte de los gobiernos municipales de Tuluá y Guadalajara de Buga y su impacto en el valor del indicador de desempeño fiscal en el futuro.

A pesar de las diferencias y magnitudes distintas, lo cierto es que ambas entidades territoriales se perciben como municipios que gozan de unas finanzas saludables, en el sentido de que cumplen con los límites de gasto de la ley 617 de 2000, generan ahorro corriente, el gasto en inversión es alto, su ingreso les permite tener un amplio respaldo del endeudamiento y los recursos propios pesan de manera importante, como contrapartida a los recursos del SGP.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1 ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

Inicialmente se citan algunos referentes sobre el desempeño fiscal a nivel municipal en Colombia. Es importante tener en cuenta que en el país el Departamento Nacional de Planeación (DNP) es el ente encargado de evaluar este desempeño en municipios y departamentos.

Según el DNP,² el análisis del comportamiento fiscal es un instrumento para que la ciudadanía se informe y contraste los resultados con la realidad y la gestión de su mandatario y para que los órganos de control auditen estos resultados, los confronten con la gestión sectorial, consientes que la mejor forma de promover la buena gestión de los mandatarios es dando a conocer los resultados de las evaluaciones y someterlas a un buen juicio crítico de la comunidad, frente a los resultados de la gestión de cada uno de sus mandatarios, por ello seguiremos promoviendo no solo la evaluación de los mandatarios locales sino la difusión masiva de los resultados de las evaluación.

En los informes del DNP, se desarrolla un conjunto de análisis fiscales por regiones, donde destaca las heterogeneidades en el tamaño de las finanzas y en el desempeño fiscal. En la misma línea de análisis regional, se destacan los municipios de mejor desempeño fiscal en cada región.

Peña³ indica que el DNP publicó en noviembre de 2015 el último informe del desempeño fiscal e integral de los 1.102 municipios colombianos para el año 2014. Según el informe, 633 municipios evidenciaron mejoras en su desempeño integral en el 2014 frente al 2013, mientras que 44 registran bajos niveles de gestión. Entre el 2011 y 2014, 801 municipios mejoraron sus niveles de desempeño y un 27% disminuyeron sus resultados.

En el rango de sobresaliente figuran Medellín, Itagüí y Mosquera. Entre los 10 primeros se encuentran ocho municipios de Cundinamarca. Respecto al desempeño fiscal 749 municipios mejoraron su desempeño en comparación con el 2014. Las capitales con mejor desempeño fiscal fueron Medellín con 85,5 puntos, seguida de Bogotá con 85,1.

De acuerdo con la fuente referenciada, los indicadores analizados permitirán a los nuevos mandatarios ver cómo reciben los procesos de gestión pública y así tomar

² DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2013 [en línea]. Informe del Departamento Nacional de Planeación (Artículo 79 Ley 617 de 2000). Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Documento%20Desempe%C3%B1o%20Fiscal%202013.pdf>

³ PENA, Miguel Antonio. El DNP publica informe del desempeño fiscal e integral de los municipios de Colombia para el año 2014 [en línea]. Portal Poder Municipal, Colombia, Noviembre de 2015. Disponible en: <http://www.podermunicipal.com.co/2015/11/el-dnp-publica-informe-del-desempeno.html>

las medidas de mejora necesarias. Los indicadores analizados fueron eficacia, eficiencia, cumplimiento de requisitos legales y gestión administrativa y fiscal. El informe presenta los resultados por las regiones en que está dividido el país, donde se obtuvo que Rionegro, el mejor municipio, y Sucre, el mejor departamento en desempeño fiscal.

Seguidamente se realiza una búsqueda de antecedentes, consistente en trabajos de grado que hayan abordado el estudio del desempeño fiscal a nivel municipal en la UCEVA y otros repositorios nacionales.

En el año 2013 las estudiantes Hincapié y Ortíz⁴ presentan su trabajo de grado, cuyo objetivo fue evaluar el comportamiento de la gestión fiscal en términos de la eficiencia y eficacia de la Administración Municipal en Guadalajara de Buga durante el período 2008-2011.

La investigación desarrollada fue de carácter descriptivo, ya que se identificaron las características de la gestión fiscal en los períodos de gobierno seleccionados en Guadalajara de Buga, para determinar el nivel de eficiencia y eficacia. El método de investigación de este trabajo fue deductivo, partiendo de un análisis general de las finanzas públicas se llega a la caracterización específica de la gestión fiscal en el gobierno municipal de Guadalajara de Buga.

Las autoras concluyen que se presentan fortalezas de la entidad territorial en el recaudo de impuestos, especialmente en predial unificado e industria y comercio. Igualmente, el incremento de las transferencias es un factor positivo en la medida que muestra que la gestión fiscal ha sido positiva, sin embargo, la entidad territorial debe disminuir su dependencia de estos recursos. No obstante, se observó que, a pesar de generar ahorro, su dinámica fue inferior a lo deseado, porque su capacidad de generación disminuyó paulatinamente, debido a que el incremento de los gastos de funcionamiento crecieron sistemáticamente, incluso por encima de los límites permitidos por la ley.

En el 2015, Castro y Londoño,⁵ realizaron un análisis comparativo de la gestión fiscal del municipio de Riofrío, con relación al desempeño obtenido por municipios similares, en este caso, de sexta categoría que agrupa a los municipios con menor volumen de ICLD (ingresos corrientes de libre destinación) y/o menos habitantes, para identificar diferencias y similitudes en el manejo que le dan las autoridades a la gestión del Municipio.

⁴ HINCAPIÉ, Bibiana y ORTÍZ, Karolina. Evaluación de la gestión fiscal en términos de la eficiencia y eficacia de la Administración Municipal en Guadalajara de Buga 2008-2011. Tuluá: Unidad Central del Valle del Cauca. Facultad de Ciencias Administrativas, Económicas y Contables. Programa de Contaduría Pública, 2013. 110 p.

⁵ CASTRO CANO, Nathalia y LONDOÑO CRUZ, Ana Ligia. Análisis comparativo de la gestión fiscal del municipio de Riofrío respecto al municipio de sexta categoría de mejor desempeño fiscal en Valle del Cauca, en el período 2012-2014. Trabajo de Grado Contador Público. UCEVA, Facultad de Ciencias Administrativas, Económicas y Contables. Programa de Contaduría Pública, Tuluá, 2015

Para el logro del objetivo las autoras describen las características del desempeño fiscal en los municipios pertenecientes a la sexta categoría del Valle del Cauca durante el período 2012-2013. Luego se detalló a través de indicadores de desempeño los resultados de la gestión fiscal del municipio de Riofrío en el Valle del Cauca si se trabajó el período 2012-2014, dado que las cifras estadísticas si estaban disponibles.

Finalmente, a partir del análisis de indicadores fue posible identificar las diferencias o similitudes encontradas en la gestión fiscal entre el municipio de Riofrío y el municipio de sexta categoría de mejor desempeño en el Valle del Cauca durante el período de estudio, el cual resultó ser el municipio de Yotoco. La situación comparativa con el municipio de Yotoco permite comprender que las diferencias principales se encuentran en la mayor capacidad de generar ingresos no tributarios de éste municipio, razón por la cual su grado de dependencia de transferencias es menor. Esto obliga a las autoridades de Riofrío a tener mayor necesidad de gestión, porque sus limitantes son mayores.

En el año 2011, Gómez, Ortiz y Rodríguez,⁶ abordan el nuevo enfoque que se ha establecido internacionalmente en el sector público denominado Nueva Gestión Pública (NGP), en el cual se utiliza un sistema de indicadores e instrumentos que facilitan la evaluación del desempeño de las entidades territoriales con el propósito de realizar la medición de los resultados.

Por medio de un análisis descriptivo del indicador sintético disponible y elaborado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) a partir del año 2000; la modelación econométrica de las principales variables que componen la estructura fiscal municipal, así como de la elaboración los seis indicadores base para el indicador sintético de los tres municipios que conforman el Área Metropolitana Centro Occidente AMCO para el año 2010, permitió conocer de manera aproximada el desempeño fiscal de las administraciones locales, durante el período 2000 – 2010 de las finanzas municipales, a través de dicha técnica.

Los autores encontraron que, de acuerdo al ranking que elabora el DNP, Pereira y La Virginia son los municipios que han venido perdiendo puestos durante el período; situación contraria ha tenido Dosquebradas, pues es el municipio que ocupa el primer lugar en el departamento y un destacado lugar a nivel nacional. Específicamente, Pereira ocupó el puesto 168 (2009); Dosquebradas el lugar 156 (2009) mientras que La Virginia se ubicó en el 310 (2009) De acuerdo a las modelaciones econométrías, se pudo observar que los ingresos tributarios, en relación con las transferencias, son más relevantes, pero aquellos dependen

⁶ GÓMEZ GIRALDO, Angela Cristina, ORTÍZ OCAMPO, María Jacqueline y RODRÍGUEZ OVIEDO, Germán. Medición y evaluación de desempeño fiscal a través del indicador sintético, en el marco de la NGP: AMCO, 2010 [en línea]. Trabajo de grado Economista. Universidad Católica de Pereira. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Programa de Economía. Pereira, 2011. [citado el 18 de julio de 2016]. Disponible en: <http://ribuc.ucp.edu.co:8080/jspui/bitstream/handle/10785/1466/CDMECO33.pdf?sequence=1>

sustancialmente del comportamiento de la actividad económica como lo indica la variable PIB dentro del modelo. Es por ello que el área metropolitana debe realizar un mayor esfuerzo fiscal para hacer más dinámicos sus recaudos tributarios y recursos propios, pues se evidenció una dependencia fuerte de las transferencias de la nación para llevar a cabo su desempeño administrativo.

1.2 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

En el Plan de Desarrollo Municipal de Tuluá 2012-2015,⁷ se plantea el pacto para la gobernabilidad local, buscando crear un entorno de cohesión social para impulsar el desarrollo y la equidad a la comunidad Tuluëña, motivo por el cual se diseñaron once objetivos específicos, dentro de los cuales el noveno indica que se debe mejorar el desempeño fiscal del municipio.⁸ A su vez, dentro de las líneas estratégicas se indica que es necesario el fortalecimiento de las finanzas públicas e instrumentos de información financiera para unas finanzas sanas y sostenibles, incrementando los ingresos corrientes de libre destinación del municipio mediante el desarrollo de la gestión de cobro y fiscalización, cultura tributaria, actualización catastral, saneamiento contable y financiero y la provisión del pasivo pensional⁹

Según el último reporte del DNP sobre desempeño fiscal de los municipios en Colombia,¹⁰ específicamente en el Valle del Cauca, el municipio con el mayor indicador de desempeño fiscal en el año 2014 fue Yumbo que es un municipio de categoría 1, con 86.41 puntos. Por su parte, Tuluá, municipio de 2da categoría, ocupa el puesto cinco (5) con 78.96 punto entre los 42 entes territoriales del departamento, es decir, es un municipio sostenible y solvente de acuerdo con la calificación del DNP, a pesar de que en los años 2012 y 2013 había ocupado el segundo puesto. Con relación al municipio de Guadalajara de Buga, que corresponde a otro municipio de Categoría 2, Tuluá lo supera ampliamente, dado que dicho municipio ocupó en el año 2014 el puesto 19 con 70.97 puntos en el ranking.

Para el caso de Tuluá, el problema radica en que en el año 2014 perdió tres posiciones en el ranking departamental respecto a los años 2012 y 2013, según las estadísticas de desempeño fiscal del DNP, pasando de la posición 2, la cual ocupó en estos dos años consecutivos, a la posición 5, incluso, en su puntaje, disminuyó su calificación de 80,42 a 78,96, lo que implica que ha venido deteriorando su desempeño fiscal. Situación contraria a la de Guadalajara de Buga, municipio que pasó de la posición 32 en el 2012 con 65,13 a la posición 19

⁷ MUNICIPIO DE TULUÁ. ACUERDO No 017 (15 de agosto de 2012). Plan de Desarrollo para el Municipio de Tuluá, por el período 2012 2015 "TULUA TERRITORIO GANADOR PARA EL BIENESTAR". p. 156.

⁸ *Ibíd.* p. 158.

⁹ *Ibíd.* 156.

¹⁰ DNP. Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2014 [en línea]. Informe del Departamento Nacional de Planeación (Artículo 79 Ley 617 de 2000), Bogotá, 2014 [citado el 15 de julio de 2016]. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Desempe%C3%B1o%20Fiscal%202014.pdf>

en el 2014 con 70,97, evidenciando un mejoramiento de su desempeño fiscal.

De acuerdo a lo anterior, llama la atención las diferencias entre los municipios de Tuluá y Guadalajara de Buga, al ser ambos de segunda categoría, pero con desempeños fiscales y posición distintos. Por lo tanto, a través del análisis del indicador de desempeño fiscal del DNP, es posible establecer el origen de estas diferencias en cuanto la gestión fiscal se refiere de estos dos municipios del Valle del Cauca, lo cual permitirá, a su vez, proponer recomendaciones para mejorar la situación fiscal en ambos entes territoriales.

1.3 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿Cómo se pueden establecer las diferencias de la gestión fiscal en los municipios de segunda categoría del Valle del Cauca, Guadalajara de Buga y Tuluá, en el período 2013-2014?

1.4 SISTEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA

¿Cuáles son las características de la metodología empleada por del DNP para la elaboración del indicador de desempeño fiscal y qué posibilidades brinda para el análisis de la gestión fiscal municipal?

¿Cuál es el valor del indicador de desempeño fiscal del DNP para los municipios de Tuluá y Guadalajara de Buga en los años 2013 y 2014?

¿Cuáles son las variables que son susceptibles de mejoramiento por parte de los gobiernos municipales de Tuluá y Guadalajara de Buga y su impacto en el valor del indicador de desempeño fiscal en el futuro?

2. OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GENERAL

Realizar un análisis del indicador de desempeño fiscal del DNP para establecer comparativamente las diferencias en la gestión de municipios de segunda categoría del Valle del Cauca, caso Guadalajara de Buga y Tuluá en el período 2013-2014.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Describir las características de la metodología empleada por del DNP para la elaboración del indicador de desempeño fiscal y las posibilidades que brinda para el análisis de la gestión fiscal municipal.

Analizar comparativamente el valor del indicador de desempeño fiscal del DNP para los municipios de Tuluá y Guadalajara de Buga en los años 2013 y 2014.

Identificar las variables que son susceptibles de mejoramiento por parte de los gobiernos municipales de Tuluá y Guadalajara de Buga y su impacto en el valor del indicador de desempeño fiscal en el futuro.

3. JUSTIFICACIÓN

3.1 JUSTIFICACIÓN TEÓRICA

El trabajo propuesto se enmarca en la teoría de la descentralización, la cual, según Oates¹¹ es una forma de organización del Estado que genera ganancias en materia de eficiencia, que son posibles porque los gobiernos locales son más cercanos a sus habitantes y a la geografía de su territorio y, por lo tanto, poseen un mejor conocimiento de las preferencias, necesidades y costos de provisión a nivel local que un gobierno central, logrando así ser más eficientes. Además, se considera que la competencia entre las diferentes entidades territoriales puede motivar a los administradores locales a innovar y rendir cuentas a sus ciudadanos.

3.2 JUSTIFICACIÓN METODOLÓGICA

El análisis del Indicador de Desempeño Fiscal del DNP permite conocer el sistema de ponderaciones y los indicadores de gestión financiera sobre los cuales se establece el ranking de municipios, situación que permite tener claridad sobre aquellos factores que tienen mayor incidencia en el desempeño fiscal y por ende, más argumentos para recomendar acciones para el mejoramiento del mismo.

3.3 JUSTIFICACIÓN PRÁCTICA

En el caso de la presente propuesta, el análisis de las finanzas de municipios de segunda categoría como Guadalajara de Buga y Tuluá, resulta particularmente interesante, por las diferencias que se perciben a través del ranking municipal presentado por el DNP. Esto permitirá comprender las causas de dichas diferencias, desagregando el indicador de desempeño fiscal, situación que favorece a los tomadores de decisiones de los municipios en referencia.

Con base en lo anterior, el tema que se propone es realizar un análisis del indicador de desempeño fiscal del DNP, estudiando cada uno de sus componentes y el sistema de ponderaciones para con ello realizar una aplicación comparativa en municipios de segunda categoría del Valle del Cauca, que a la fecha corresponden a Guadalajara de Buga y Tuluá.

Teniendo en cuenta que las evaluaciones realizadas a nivel municipal se encuentran rezagadas y el último año disponible es 2014, entonces, la idea es a partir del análisis del indicador referenciado, poder estimar el valor del índice de desempeño fiscal para estos años 2013 y 2014 para determinar las similitudes y

¹¹ OATES, W. (1972), Fiscal Federalism, Harcourt Brace Jovanovich, New York. Citado por: BONET, Jaime. ¿Por qué es necesaria una gestión fiscal local? [en línea] 1era Edición [Washington, USA]: Banco Interamericano de Desarrollo, mayo 2009 [citado 27 mayo de 2016] Disponible en internet: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35135942>

diferencias entre la gestión fiscal de los municipios de segunda categoría del Valle del Cauca.

Además, se podrán realizar ejercicios de simulación a partir de los indicadores y ponderaciones, para conocer diferentes escenarios en los cuales pueden estar las finanzas de estos municipios en el futuro.

4. MARCO DE REFERENCIA

4.1 MARCO TEÓRICO

El análisis del indicador de desempeño fiscal del DNP se encuentra contextualizado en la gestión fiscal municipal, razón por la cual, inicialmente conviene comprender los aspectos asociados a la descentralización para luego enfocarse en las bases del indicador como tal.

Porras,¹² señala que la descentralización es una de las formas de organización del Estado, la cual consiste en dar mayor autonomía política, fiscal y administrativa a los departamentos y municipios frente al Estado central y, a su vez, acercar la administración a los ciudadanos para que éstos la reconozcan como asunto propio.

Dentro de la descentralización territorial, aparece la descentralización fiscal, que es la autonomía que tienen las entidades territoriales para tomar decisiones respecto a sus finanzas, tanto en términos de ingresos como de asignación de gastos.

Oates¹³ plantea que al descentralizar, se presentan posibles ganancias en materia de eficiencia que se podrían alcanzar bajo este régimen. Dichas ganancias son posibles porque los gobiernos locales son más cercanos a sus habitantes y a la geografía de su territorio y, por lo tanto, poseen un mejor conocimiento de las preferencias, necesidades y costos de provisión a nivel local que un gobierno central, logrando así ser más eficientes. Además, se considera que la competencia entre las diferentes entidades territoriales puede motivar a los administradores locales a innovar y rendir cuentas a sus ciudadanos.

Por ello, las finanzas territoriales es un tema que está relacionado con la descentralización, proceso que en Colombia dio su primer gran paso con la elección popular de alcaldes a mediados de la década de los años ochenta. Posterior a esta decisión, el proceso de delegación de funciones y recursos entre niveles de gobierno ha continuado su profundización mediante distintos cambios legales.¹⁴

¹² PORRAS VALLEJO, Oswaldo. El Estado y su organización. [en línea] 1era Edición [Bogotá, Colombia]: Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Departamento Nacional de Planeación, nov. 2004 [citado 24 junio de 2016] Disponible en internet: http://www.planeacion.cundinamarca.gov.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/el%20estado%20y%20su%20organizaci%C3%B2n%20dnp_2004.pdf

¹³ Oates, W. (1972), Fiscal Federalism, Harcourt Brace Jovanovich, New York. Citado por: BONET, Jaime. ¿Por qué es necesaria una gestión fiscal local? [en línea] 1era Edición [Washington, USA]: Banco Interamericano de Desarrollo, mayo 2009 [citado 24 junio de 2016] Disponible en internet: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35135942>

¹⁴ ZAPATA, Juan Gonzalo. Las finanzas territoriales en Colombia. [en línea] Fedesarrollo, 2010 [consultado el 26 de junio de 2016] Disponible en internet: <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/Las-finanzas-territoriales-en-Colombia-J-G-Zapata-Mayo-2010.pdf>

La Constitución Política de 1991 es el más importante de ellos pues no sólo decidió involucrar un alto volumen de recursos mediante un generoso modelo de transferencias o participaciones de los ingresos nacionales a los niveles de gobierno sub nacionales, sino que también ordenó que el nivel intermedio de gobierno, la gobernación, fuera elegida por voto popular.

La descentralización política y fiscal fortalece la democracia, al acercar las decisiones estatales al ámbito local, y puede hacer más eficiente el uso de los recursos públicos puesto que los mandatarios locales tienen una mayor capacidad para leer las preferencias de sus ciudadanos, entre otras razones.

Igualmente, se argumenta que un acelerado proceso de descentralización puede generar problemas como pereza fiscal, un aumento de la dependencia de las transferencias intergubernamentales, un aumento desbordado del gasto público, malos resultados fiscales de departamentos y municipios con el consecuente aumento del endeudamiento y del déficit fiscal territorial, entre otros efectos.¹⁵

Considerando lo anterior, la medición del Desempeño Fiscal conlleva a tratar un conjunto de variables correspondientes a cada categoría de las entidades. El objetivo metodológico es sintetizar el conjunto de aspectos en uno integral, el cual se denomina Índice de Desempeño Fiscal.¹⁶

La calificación final se calcula de la siguiente forma:

$$\text{Calificación}_i = \alpha_1 * X_1 + \alpha_2 * X_2 + \alpha_3 * X_3 + \alpha_4 * X_4 + \alpha_5 * X_5 + \alpha_6 * X_6$$

Donde,

i: 1, 2,.....1102 municipios

α_i : 1,2,....6 ponderadores estimados de cada uno de los indicadores calculados.

X_i : 1,2,....6. Número de indicadores incluidos en la evaluación.

Una vez realizado el cálculo de seis indicadores de gestión financiera, se hace una agregación en un indicador sintético con un escalafón (“ranking”) de desempeño a partir de este índice agregado. El indicador sintético mide globalmente el resultado fiscal alcanzado en cada año y se encuentra en una escala de 0 a 100, donde valores cercanos a 0 reflejan bajo desempeño fiscal y valores cercanos a 100 significan que la entidad territorial logró en conjunto los siguientes resultados:

¹⁵ Ibid.

¹⁶ DNP. Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2013 [en línea]. Informe del Departamento Nacional de Planeación (Artículo 79 Ley 617 de 2000), Bogotá, 2014 [citado el 15 de julio de 2016]. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Desempe%C3%B1o%20Fiscal%202013.pdf>

- Buen balance en su desempeño fiscal
- Suficientes recursos para sostener su funcionamiento
- Cumplimiento a los límites de gasto de funcionamiento según la Ley 617/00
- Importante nivel de recursos propios (solvencia tributaria) como contrapartida a los recursos de SGP
- Altos niveles de inversión
- Adecuada capacidad de respaldo del servicio de su deuda
- Generación de ahorro corriente, necesario para garantizar su solvencia financiera.

Los indicadores utilizados se obtienen a partir de la estructura de cuentas anteriormente descrita y se reflejan en cada uno de los seis componentes del índice.

4.2 MARCO CONCEPTUAL

El marco conceptual permite definir el significado de los términos que van a emplearse con mayor frecuencia y sobre los cuales convergen las fases del conocimiento científico.

Impuestos: Los impuestos son el dinero que una persona o una empresa debe pagar al Estado para contribuir con el sostenimiento. Esta es la forma más importante por medio de la cual el Estado obtiene recursos para llevar a cabo sus actividades y funciones de administración, inversión social, en infraestructura, en seguridad nacional, en prestación de servicios, es decir en satisfacer las necesidades de la comunidad.

Impuestos directos e indirectos: Los impuestos se clasifican en directos e indirectos. “Los impuestos directos son aquellos que recaen directamente sobre la persona, empresa, sociedad etc. Entre los impuestos directos se pueden clasificar: los impuestos a la renta, al enriquecimiento, o aquellos que se cobran por trámites personales como la obtención de documentos, pagos de derechos y licencias, etc. Los impuestos indirectos, de otra parte, se le imponen a bienes y servicios y a las transacciones que se realizan con ellos; es decir, a las personas, indirectamente, a través de la compra de bienes y servicios, pagan el impuesto, aun cuando el Estado no les está cobrando directamente el impuesto a éstas.”¹⁷

Municipios: Según el Artículo 1 de la Ley 136 de 1994, define a los Municipios como “La entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que le señalen la Constitución y la ley y cuya finalidad es el bienestar general y el

¹⁷ BIBLIOTECA VIRTUAL LUIS ÁNGEL ARANGO. Impuestos. [en línea]
<<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/econo102.htm>>

mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio”¹⁸, es decir los Municipios se convierten en los delegados del Estado para cumplir con la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

Descentralización: El Estado por medio de la descentralización que fue una herramienta que buscó fortalecer a los entes territoriales, en este caso a los Municipios, para responder a los retos y demandas de la ciudadanía por más y mejores servicios de una manera eficiente y equitativa, así mismo les otorgó la facultad de obtener ingresos por medio del cobro de impuestos territoriales y así los ciudadanos están cumpliendo con los deberes y obligaciones que impone la Constitución Política.

Desempeño: En los distintos países que utilizan indicadores en sus sectores públicos, se pueden encontrar distintas denominaciones tales como indicadores de gestión, claves de éxito, de control y de desempeño, entre otros. En general, se considera que el desempeño tiene un ámbito más amplio que el concepto de gestión y que la evaluación presenta dimensiones más completas que el control, por lo que se considera más apropiada la expresión indicador de evaluación del desempeño.¹⁹

Para Hernández²⁰ desempeño implica la consideración de un proceso organizacional, dinámico en el tiempo y refleja modificaciones del entorno organizativo, de las estructuras de poder y los objetivos. El concepto de desempeño en el ámbito gubernamental normalmente comprende los atributos de la eficiencia, la eficacia, la economía y la calidad de una actividad de carácter recurrente o de un proyecto específico.

Indicador: Un indicador se traduce en un instrumento que trasciende la información que suministra el dato mismo; así, brinda un conocimiento más comprehensivo del fenómeno dado de la realidad (v.g. las finanzas locales). Por tanto, el indicador es una medida de la “arista” observable de un fenómeno que permite apreciar otra opción no observable del mismo; se convierte, pues, en una variable “proxy” que evidencia cierta información sobre una realidad que no se conoce de forma completa y clara.

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico²¹ manifiesta que los indicadores han de ser representaciones empíricas de la realidad en las que se reduzcan el número de componentes.

¹⁸ Ley 136 de 1994, art. 1

¹⁹ BONNEFOY, Juan. Los indicadores de evaluación del desempeño: una herramienta para la gestión por resultados en América Latina. ILPES. Chile, 2003

²⁰ HERNÁNDEZ, Misael. “Evaluación del desempeño de las organizaciones públicas a través de la calidad”, ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa. 2003

²¹ OCDE. Better understanding our cities. The role of urban indicators. OCDE. Paris. 1997

Además, han de medir cuantitativamente (al menos establecer una escala) el fenómeno a representar. En la teoría de la medida, el término indicador se refiere a la especificación empírica de conceptos que no pueden ser completamente medidos de forma operativa (...) el indicador ha de utilizarse para transmitir la información referente al objeto de estudio. “Los indicadores nos informan rápida y fácilmente sobre algo de interés, puesto que no es posible medir todo. La principal función de un indicador radica en su habilidad para resumir, focalizar y condensar una enorme complejidad de nuestro medio ambiente dinámico a una cantidad de información relativamente fácil de manejar e interpretar”²²

Los indicadores de desempeño son instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos, que a su vez constituyen una expresión cualitativa o cuantitativa concreta de lo que se pretende alcanzar con un objetivo específico establecido. (...) La evaluación del desempeño se asocia al juicio que se realiza una vez culminada la acción o la intervención.²³

En su funcionalidad un indicador sirve como instrumento para comparar los cambios entre variables; en este rol, permite reducir un número de factores diferentes a términos comparables entre sí, sustituyendo estos términos parciales por uno que represente a todo el conjunto. Su utilidad se evidencia a través del manejo de la información relativamente sencilla, rápida y clara.

4.3 MARCO LEGAL

El Decreto 111 de 1996 compila las normas de las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1991 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto, por lo tanto, todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en este Estatuto que regula el sistema presupuestal.

Esta Ley Orgánica del Presupuesto, su reglamento, las disposiciones legales que ésta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social.

Ley 358 de 1997 indica en su artículo 1 que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 364 de la Constitución Política, el endeudamiento de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago. Se entiende por capacidad

²² FAO (1999): Indicators for Sustainable Development of Marine Capture Fisheries. (FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries, 8). Rome: FAO. Citado por: Villasante, Sebastián; García, María y Rodríguez, Gonzalo (2010). Sobre la tipología de los indicadores de sostenibilidad para la evaluación científica de 69 los ecosistemas marinos sometidos a la explotación pesquera. Universidad de Santiago de Compostela. Consultado en www.usc.es/econo/RGE/Vol19_2/castelan/nb2c.pdf

²³ BONNEFOY, Juan. Los indicadores de evaluación del desempeño: una herramienta para la gestión por resultados en América Latina. ILPES. Chile. 2003

de pago el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones.

Con la Ley 617 de 2000 se busca la regulación y autocontrol de los gobiernos territoriales con el fin de obtener sostenibilidad fiscal y financiera. De manera concreta, limitó el gasto corriente de las entidades territoriales y estableció la obligatoriedad de acogerse a los porcentajes autorizados para el saneamiento fiscal y además permitió que la nación emita garantías a los créditos de las entidades territoriales dirigidos al saneamiento fiscal, a través del llamado Fondo de Contingencia.

La Ley 819 de 2003, también llamada de responsabilidad fiscal, contiene un conjunto de reglas, procesos y procedimientos para la administración de las finanzas públicas. El artículo 5º establece normas de presupuesto para la transparencia fiscal de las entidades territoriales, por lo que indica que es necesario presentar el proyecto de presupuesto conteniendo el plan financiero, las metas de superávit primario, el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad; igualmente debe contener las acciones y medidas específicas en las que se sustenta el cumplimiento de las metas, con sus correspondientes cronogramas de ejecución, un informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior.

La Ley 136 de 1994²⁴ define en su artículo 1 al municipio como la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites que lo señalen la Constitución y la ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio.

En su artículo 2, indica que el régimen municipal estará definido por lo dispuesto en la Constitución Política, por lo establecido en la ley y por las siguientes disposiciones:

a) En materia de la distribución de competencias con la Nación y las entidades territoriales, y los regímenes de planeación y presupuestal, por las correspondientes leyes orgánicas, de conformidad por lo dispuesto en los artículos 288, 342 y 352 de la Constitución Política;

b) En relación con las instituciones y mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal, por lo dispuesto en la respectiva ley estatutaria, de acuerdo con lo previsto en los artículos 103 y 152 de la Constitución Política;

²⁴ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 136. (2, junio, 1994). Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1994. no. 41.377.

c) En lo concerniente con su endeudamiento interno y externo, y sujeto a la capacidad de endeudamiento del municipio, de conformidad con la ley; En lo relativo a los regímenes salariales y prestacionales de sus empleados públicos, por las normas generales que dicte el Congreso y las disposiciones que en desarrollo de ellas.

d) En relación con los regímenes de distribución de recursos entre la Nación y los municipios, de los tributos propios de éstos, de los servicios públicos a su cargo, del personal, del régimen contractual y del control interno y electoral, se sujetarán a las normas especiales que se dicten sobre dichas materias.

Otra importante ley que se debe considera en el presente trabajo es la 1551 de 2012²⁵ (julio 6), por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Esta ley tiene por objeto modernizar la normativa relacionada con el régimen municipal, dentro de la autonomía que reconoce a los municipios la Constitución y la ley, como instrumento de gestión para cumplir sus competencias y funciones.

Según el artículo 2 de esta ley, los municipios gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. Tendrán los siguientes derechos:

1. Elegir a sus autoridades mediante procedimientos democráticos y participativos de acuerdo con la Constitución y la ley.
2. Ejercer las competencias que les correspondan conforme con la Constitución y a la ley.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales, de acuerdo a las normas especiales que se dicten en dicha materia.
5. Adoptar la estructura administrativa que puedan financiar y que se determine conveniente para dar cumplimiento a las competencias que les son asignadas por la Constitución y la ley.

4.4 MARCO CONTEXTUAL

²⁵ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1551. (6, julio, 2012). por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial. Bogotá, D.C., No. 48.483 de 6 de julio de 2012.

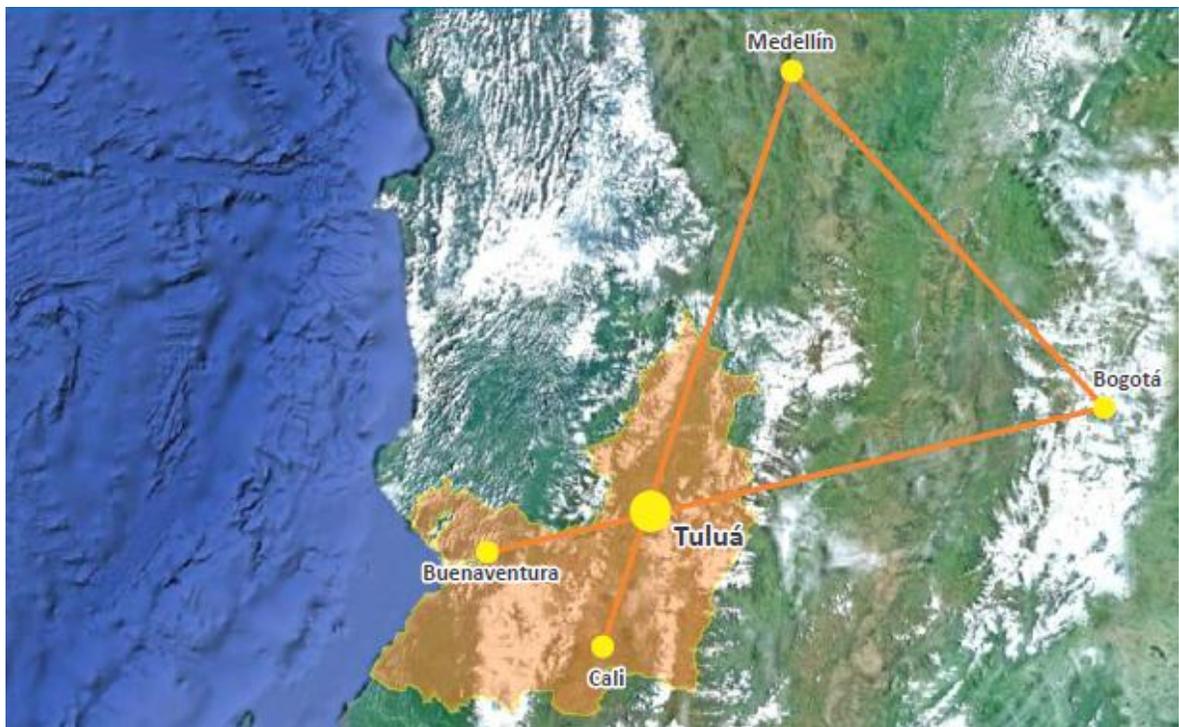
El trabajo se desarrolla para los municipios de segunda categoría del Valle del Cauca, como son Tuluá y Guadalajara de Buga.

4.4.1 Generalidades del municipio de Tuluá

El 16 de septiembre de 1863, la legislatura del estado soberano del Cauca adoptó para sí nueva constitución política. Luego, la ley 131 de octubre 23 de 1863 dividió dicho estado en 16 grandes municipios, identificó el territorio de cada uno, fijó sus capitales y los dividió en distritos. Todo lo relacionado con los distritos lo delegó en las corporaciones Municipales. En el ordenamiento territorial Tuluá adquirió la categoría de municipio, siendo a la vez capital del respectivo distrito.²⁶

Tuluá se encuentra ubicada en el suroeste colombiano, en el centro del departamento del Valle del Cauca entre las cordillera Central y el Rio Cauca; su posición geográfica es a 4° 05' 16'' de latitud norte y 76° 12' 03'' de longitud occidental. En el sector urbano, Tuluá se encuentra dividida en 135 Barrios organizados en nueve (9) comunas y en el sector rural en 25 corregimientos con 146 veredas. Los corregimientos se encuentran organizados en 10 unidades funcionales. En la figura 1 se presenta la localización geográfica de Tuluá, en el departamento del Valle del Cauca.

Figura 1. Localización geográfica de Tuluá.



²⁶ MUNICIPIO DE TULUÁ. Anuario estadístico 2014. Departamento Administrativo de Planeación Municipal. 2015. 319 p.

Fuente: Presentación Parque Industrial y Comercial de Tuluá, 2014

Los límites del municipio son:

- Norte: Por el cauce el río Bugalagrande hasta la quebrada la Luisa. Por este hacia el sur buscando el nacimiento de la quebrada Zabaleta en Pardo Alto y por el cauce de la quebrada Zabaleta hasta el río Morales. Por el río Morales hasta su desembocadura en el río Cauca.
- Occidente: Siguiendo el curso del río Cauca, desde el zangón de Burriga hasta la desembocadura del río Morales.
- Oriente: Desde el nacimiento del río Bugalagrande, quebrada de Montecristo, hasta el nacimiento del río Tuluá, laguna de las mellizas, siguiendo la división entre el Valle del Cauca y el Tolima en la Cordillera Central.
- Sur: Por el cauce del río Tuluá hasta Puente Zinc, siguiendo hacia el suroeste buscando la división de aguas entre la cuenca de los ríos San Pedro y Tuluá, sigue por esta hacia el Norte hasta encontrar el nacimiento del zanjón del sastre hasta su función con el zanjón de Burriga y por este al río Tuluá.

La localización y posición geográfica de Tuluá ofrece oportunidades para el desarrollo de actividades industriales, por estar en la zona centro del departamento, situación que la coloca en un lugar equidistante de diferentes municipios del Valle del Cauca, con vías de acceso que la conectan con otros departamentos y el puerto de Buenaventura, así como de la capital del mismo.

La ciudad de Tuluá, está estratégicamente situada en el centro del departamento del Valle del Cauca y es el centro de gravedad poblacional de esta región del Valle y Zona Cafetera. Tuluá es un Núcleo Industrial con empresas internacionales de la importancia de Nestlé, Levapan, Colombina, y muchas más.

Por tamaño de empresas, Tuluá posee 5.392 microempresas, de un total de 5.698 empresas, es decir, el 94.6%. La pequeña empresa representa el 4.03% con 230 organizaciones (ver cuadro 1). Además, la mayor proporción empleo también se encuentra en la microempresa, con 11.204 empleos de un total de 20.885 en el año 2014, es decir, el 53.6%.

Cuadro 1. Comportamiento de las empresas por tamaño en el Municipio de Tuluá 2012-2014

Empresas	Empleos
----------	---------

Tamaño	2012	2013	2014	var. %	2012	2013	2014	var. %
Grande	20	22	22	0,0%	2.894	3.372	3.320	-1,5%
Mediana	46	47	54	14,9%	1.839	2.363	2.767	17,1%
Pequeña	208	220	230	4,5%	3.156	3.582	3.594	0,3%
Micro	5.160	5.438	5.392	-0,8%	10.422	10.974	11.204	2,1%
Total	5.434	5.727	5.698	-0,5%	18.311	20.291	20.885	2,9%

Fuente: Anuario Estadístico de Tuluá, 2014, información de la Cámara de Comercio.

Por sectores económicos, el comercio posee 2.698 establecimientos, que representan el 47.3% del total en el año 2014 (ver cuadro 11), sin embargo esta participación ha disminuido levemente respecto al año 2013 cuando representaba el 49% del total.

La segunda actividad económica de importancia por concentración de establecimientos es la industria, la cual, en el año 2014 poseía 655 empresas que representaron el 11.5% del total. Sin embargo, si se agregan las actividades del sector servicios (códigos I a la S), se encuentra un total de 1.918 organizaciones, que representan el 33.6% del total empresarial de Tuluá en el año 2014, convirtiéndola en realidad en la segunda actividad económica más importante del municipio.

Por efectos del impuesto de industria y comercio, se observa como negativo el hecho de que el total de empresas decreció de 5.727 organizaciones en el año 2013 a 5.698 en el 2014, es decir, -0.5%.

Cuadro 2. Comportamiento de los sectores empresariales en Tuluá 2014

CODIGO	SECTOR	2014	2013	VARIACIÓN
A	AGRICULTURA	128	126	1,6%
B	MINERIA	4	3	33,3%
C	INDUSTRIA MANUFACTURERA	655	642	2,0%
D	ELECTRICIDAD Y GAS	5	5	0,0%
E	AGUA	32	24	33,3%
F	CONSTRUCCIÓN	119	116	2,6%
G	COMERCIO, REPARACIONES	2.698	2.810	-4,0%
H	TRANSPORTE Y ALMACEN	139	143	-2,8%
I	ALOJAMIENTO Y COMIDAS	498	490	1,6%
J	INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES	181	187	-3,2%
K	FINANCIERAS Y SEGUROS	131	123	6,5%
L	INMOBILIARIAS	58	65	-10,8%
M	PROFESIONALES	190	164	15,9%
N	SERV.ADMINISTRATIVOS	171	167	2,4%
O	ADMÓN. PÚBLICA, DEFENSA	14	11	27,3%
P	EDUCACIÓN	107	111	-3,6%
Q	SALUD Y ASISTENCIA SOCIAL	156	137	13,9%
R	ARTÍSTICAS Y RECREACIÓN	122	105	16,2%
S	OTROS SERVICIOS	290	298	-2,7%
	TOTAL GENERAL	5.698	5.727	-0,5%

Fuente: Anuario Estadístico de Tuluá, 2014. Información de la Cámara de Comercio.

4.4.2 Características Generales del Municipio de Guadalajara de Buga

En cuanto al municipio de Guadalajara de Buga, ente territorial localizado en el nodo articulador de los tres sistemas viales más importantes del suroccidente del País, conformado por el corredor vial Bogotá – Buenaventura, la doble calzada Buga – Tuluá – La Paila y el proyecto en ejecución de la Malla Vial del Valle del Cauca y Cauca (doble calzada Buga – Palmira). Su situación frente al corredor Bogotá – Buenaventura le confiere importantes ventajas comparativas frente al paso de los flujos de bienes y mercancías, producto del proceso exportador e importador.

A esto, se suma su fortaleza turística especialmente en materia religiosa, generada particularmente por la Basílica del señor de los Milagros, lo que la constituye en uno de los productos turísticos más consolidados de la región suroccidental del País²⁷, que le representa un alto nivel de afluencia de peregrinos en virtud de las diferentes festividades y eventos que se desarrollan y que atraen cerca de tres millones de visitantes al año²⁸.

²⁷ Esta región se conforma de los departamentos de Antioquia, Choco, Valle del Cauca, Cauca y Nariño.

²⁸ CÁMARA DE COMERCIO DE BUGA – UNIVERSIDAD DEL VALLE SEDE BUGA. Plan de Desarrollo Turístico de Buga.

Según datos del DANE, el total de la población al 2004 era de 131.229 personas de las cuales el 89% se encontraba en la zona urbana y el 11% en el resto del territorio municipal, además el 49% de la población son mujeres y el 51% hombres. Según la pirámide poblacional por grupos de edad al 2004, el 32% de la población del municipio es menor de 14 años, el 29% tiene entre 15 y 29 años, el 21% entre 30 y 44 años, el 11% entre 45 y 59 años y el 8% es mayor de 60 años.²⁹

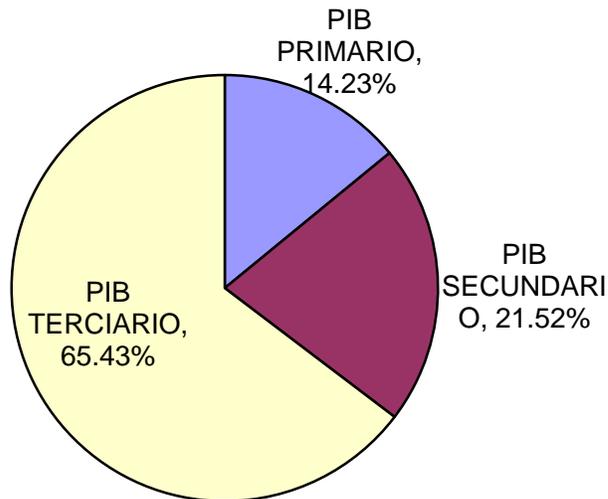
La población del municipio se encuentra concentrada principalmente en los estratos socioeconómicos 2 y 3, los cuales contienen el 35% y 30% de la población total respectivamente. El estrato 1 contiene el 15% del total, mientras que el 13% está en el estrato 4. Por su parte, los estratos 5 y 6 solo representan el 5% y 1% respectivamente.

Guadalajara de Buga presenta una estructura en la cual predomina el sector terciario o de servicios (incluye el comercio), en lo que tiene que ver con su aporte al Producto Interno Bruto (PIB) municipal, que asciende al 65.43% (Ver Gráfico 1).

Guadalajara de Buga, 2001. 123 p.

²⁹ SUAREZ VARGAS, Jhon Harold. Documento de diagnóstico para el Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007 Buga a Ritmo de Ciudad. [en línea] Secretaría de Planeación Municipal, Guadalajara de Buga, 2004. 56 p. [citado el 5, dic., 2016] Disponible en internet: <URL:http://www.guadalaradebuga-valle.gov.co/apc-aa-files/61663161356265666630653566343538/DIAGNOSTICO_GENERAL_MUNICIPIO_BUGA.pdf>

Gráfico 1. Composición del PIB municipal por sectores económicos. 2014



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación del Valle del Cauca. Cálculos, diseños y gráficos: Coordinación de Estudios y Proyectos, Cámara de Comercio de Buga

En segunda instancia se encuentra el sector secundario o industrial que aporta el 21.52% del PIB total y finalmente el sector primario con el 14.23% del valor del PIB. De acuerdo con esto, Buga es un municipio con una economía con predominio de los servicios teniendo en cuenta que en esta medición realizada por el Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación del Valle del Cauca, se incluye en el PIB terciario al sector comercial.

A pesar de que la industria no es la principal actividad económica en el municipio, su importancia radica en las conexiones que existen con las empresas de los otros sectores económicos como el primario y terciario, por lo tanto, el impulso a las empresas de la industria termina incidiendo en la economía en general del municipio.

Las actividades más representativas que componen cada sector en el contexto municipal son:³⁰

SECTOR PRIMARIO: Café, caña de azúcar, otros agrícolas, ganado vacuno, ganado porcino, aves de corral, leche, huevos, Silvicultura, pesca y minería.

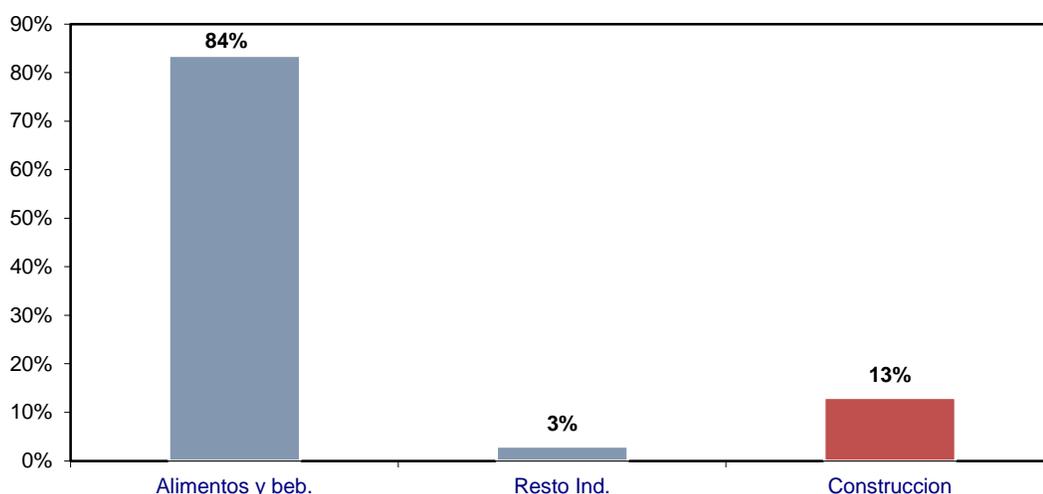
SECTOR SECUNDARIO: Alimentos y bebidas, resto de industria y construcción.

³⁰ALCALDÍA MUNICIPAL Y CÁMARA DE COMERCIO. Informe Guadalajara de Buga en Cifras 2003-2004. Enero de 2005. P. 60

SECTOR TERCIARIO: Energía y agua, comercio, reparaciones automotores, hoteles y restaurantes, transporte, comunicaciones, servicios financieros, servicios a las empresas, servicios inmobiliarios, servicios personales, comunales y sociales privados, servicios del gobierno.

Al desagregar el PIB secundario de Buga, se observa que el sector más importante lo constituye el de alimentos y bebidas que representa el 84% del total, mientras que la construcción se constituye en el segundo renglón en importancia con el 13% del PIB secundario (Ver Gráfico 2).

Gráfico 2. Desagregación del PIB secundario de Buga. 2014



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación del Valle del Cauca y su Unidad de Estudios Económicos. Cálculos, diseños y gráficos: Coordinación de Estudios y Proyectos, Cámara de Comercio de Buga

Guadalajara de Buga es un Municipio en el cual la mayor concentración de empresas se presenta en las micro, cuya participación en el año 2014 fue de 93.42% sobre el total de establecimientos registrados ante la Cámara de Comercio de Buga (Ver Cuadro 3). La pequeña empresa representó el 4.42%, mientras que la mediana participó con el 1.69% en el año 2014. Esta estructura empresarial no ha variado significativamente en los últimos años, la microempresa ha tenido una participación superior al 90% entre el 2012 y el 2014, mientras que el segundo segmento empresarial ha sido el de la pequeña empresa.

Cuadro 3. Empresas de Buga según tamaño por activos. 2012-2014

Tamaño de empresa	2012		2013		2014	
	Cantidad	%	Cantidad.	%	Cantidad	%
Microempresa	3.134	92,75%	3.068	93,68%	3.105	92,05%
Pequeña empresa	177	5,24%	151	4,61%	173	5,13%
Mediana empresa	39	1,15%	43	1,31%	73	2,16%
Gran empresa	29	0,86%	13	0,40%	22	0,65%
TOTAL	3.379	100,00%	3.275	100,00%	3.373	100,00%

Fuente: Cámara de Comercio de Buga, informes de composición empresarial.

5. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

5.1 TIPO DE ESTUDIO

Los estudios descriptivos tienen como propósito la delimitación de los hechos que conforman el problema de investigación. Según Méndez, en este tipo de estudios “se identifican características del universo de investigación, se señalan formas de conducta y actitudes del total de la población investigada, se establecen comportamientos concretos y se descubre y comprueba la asociación entre variables de investigación.”³¹ Debido a esto, la investigación es de carácter descriptivo, pues es necesario identificar las características del indicador de desempeño fiscal del DNP para establecer comparativamente las diferencias en la gestión de municipios de segunda categoría del Valle del Cauca, caso Guadalajara de Buga y Tuluá en el período 2013-2014.

5.2 MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

Respecto al método de investigación se encuentran el deductivo, el cual, a partir de “la teoría general acerca de un fenómeno o situación, se explican hechos o situaciones particulares”.³² De acuerdo con Méndez, a partir de situaciones generales se llega a identificar explicaciones particulares contenidas explícitamente en la situación general. Debido a esto, el método de investigación de este trabajo es deductivo, partiendo de un análisis general sobre el indicador de desempeño fiscal del DNP, se logra posteriormente establecer un análisis comparativo de las diferencias en la gestión de municipios de segunda categoría del Valle del Cauca, caso Guadalajara de Buga y Tuluá en el período 2013-2014.

5.3 FUENTES Y TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

Para relacionar las fuentes y técnicas de recolección de información, se tiene en cuenta los objetivos específicos:

Objetivo 1: Describir las características de la metodología empleada por del DNP para la elaboración del indicador de desempeño fiscal y las posibilidades que brinda para el análisis de la gestión fiscal municipal.

Fuente requerida: secundaria. Se necesita información de la metodología del DNP, la cual está disponible en el portal institucional, a través de artículos y estudios desarrollados por esta entidad.

³¹ MÉNDEZ A., Carlos Eduardo. Metodología. Diseño y desarrollo del proceso de investigación con énfasis en ciencias empresariales. Editorial Limusa. México, 2008. p. 231

³² *Ibíd.* p. 240

Técnica de recolección de información: análisis documental. Se trata de sistematizar esta información para poder describir la metodología y conocer su alcance, de acuerdo con el sistema de indicadores planteados.

Objetivo 2: Analizar comparativamente el valor del indicador de desempeño fiscal del DNP para los municipios de Tuluá y Guadalajara de Buga en los años 2013 y 2014.

Fuente requerida: secundaria. A partir de la metodología descrita en el objetivo 1, se plantea el sistema de variables y ponderaciones para poder analizar a través de la información de los presupuestos públicos municipales de Tuluá y Guadalajara de Buga, el valor del indicador para estos años.

Técnica de recolección de información: análisis documental. Se obtienen los presupuestos públicos de los municipios en referencia y se analizan los seis indicadores de desempeño fiscal, teniendo en cuenta las ponderaciones requeridas para estimar el valor del índice de desempeño fiscal.

Objetivo 3: Identificar las variables que son susceptibles de mejoramiento por parte de los gobiernos municipales de Tuluá y Guadalajara de Buga y su impacto en el valor del indicador de desempeño fiscal en el futuro.

Fuente requerida: primaria. Teniendo en cuenta los resultados del indicador de desempeño fiscal estimado en el objetivo 2, se estructura una entrevista para ser aplicada a personal de las secretarías de planeación y hacienda pública municipal de Tuluá y Guadalajara de Buga, para identificar las variables susceptibles de mejoramiento.

Técnica de recolección de información: entrevista estructurada. Se diseña con base en los resultados del objetivo 2.

6. CARACTERÍSTICAS DE LA METODOLOGÍA EMPLEADA POR EL DNP PARA LA ELABORACIÓN DEL INDICADOR DE DESEMPEÑO FISCAL

La Ley 617 de 2000, se convirtió en el marco referencial para efectuar la medición del desempeño fiscal; por ello, se seleccionó y definió un conjunto de variables correspondientes a cada categoría de las entidades (seis variables financieras). El objetivo metodológico es sintetizar el conjunto de éstas en uno integral, denominado Índice de Desempeño Fiscal para explicar la mayor parte de la variabilidad del conjunto de variables, y suministrar un argumento relativamente confiable para la toma de decisiones.

La metodología utilizada permite analizar las cifras fiscales consistentemente y facilita el adecuado seguimiento de las finanzas públicas territoriales, desde el punto de vista económico. Ello se debe a que la medición del desempeño fiscal territorial contenida en la presente evaluación busca determinar la situación real de liquidez de las entidades territoriales para atender los compromisos de pago. Por lo tanto, la adecuada clasificación de los conceptos de ingreso y gasto son fundamentales para entender las necesidades fiscales de las entidades territoriales.³³

En el proceso de elaboración del índice sintético, la técnica estadística ACP (Análisis de Componentes Principales) se constituye en la base para su elaboración; por tanto, su implementación permite construir una combinación (lineal y/o no lineal) de un conjunto original de variables y conocer su variabilidad conjunta; además, se pueden establecer categorías de variables que comparten entre sí información similar.

En este sentido, el objetivo específico del ACP, es explicar la mayor parte de la variabilidad total observada en un conjunto de variables con el menor número de componentes posibles. Se trata, entonces, de reducir la dimensión original de un conjunto de p variables observadas originales, correlacionadas entre sí, en un nuevo conjunto de m variables ortogonales (no correlacionadas), denominadas componentes principales.³⁴

Según el DNP,³⁵ la metodología para el análisis del desempeño fiscal precisa la clasificación de las cuentas de ejecución presupuestal en un formato coherente, que permite calcular el déficit y el monto de su financiamiento. Las cuentas de ingresos y gastos se clasifican según su destino económico en dos grupos: para cubrir gastos recurrentes o para cubrir gastos de inversión.

³³ DNP. Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2008 Avance en la gestión fiscal de los actuales mandatarios (Artículo 79, Ley 617 de 2000) Bogotá, D. C., Colombia. 2008

³⁴ URIEL, Ezequiel. Análisis de Datos. Series temporales y análisis multivariante. Editorial AC, Madrid, España, 1995

³⁵ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2010 [en línea]. Informe del Departamento Nacional de Planeación [citado el 5 de octubre de 2016]. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/4-Desempe%C3%B1o%20Fiscal%202010.pdf>

La medición del desempeño fiscal conlleva a tratar un conjunto de variables correspondientes a cada categoría de las entidades. El objetivo metodológico es sintetizar el conjunto de aspectos en uno integral, el cual se denominará el Índice de Desempeño Fiscal.

Este índice explica la mayor parte de la variabilidad del conjunto de variables, lo que lo hace atractivo para la toma de decisiones. Las técnicas estadísticas que permiten elaborar estos indicadores y la correspondiente clasificación de las entidades se denominan el análisis de componentes principales.

La utilización de este tipo de herramientas busca encontrar la mejor manera de construir una combinación (lineal o no lineal) de un conjunto original de variables, de tal manera que dicha combinación dé cuenta de la variabilidad conjunta de ellas y puedan establecerse categorías de variables que comparten entre sí información similar.

El proceso de construcción del indicador total de desempeño, se puede resumir de la siguiente manera: Determinación de una medida del sector que sintetice el grupo de variables que lo conforman, a partir del análisis de componentes principales. Formalmente para el sector y sus k variables, el indicador será:

$$\text{Indicador del sector fiscal: } I_i = f(\alpha_1 X_1 + \alpha_2 X_2 + \dots + \alpha_k X_k)$$

Este indicador posee la información estructural relevante de las variables que lo conforman. Una vez obtenido el índice global de desempeño fiscal, es posible usar técnicas multivariadas para el análisis de las relaciones de causalidad e interdependencia entre las variables del estudio. Además, permitirá efectuar análisis de sensibilidad ante cambio en los parámetros del modelo de descentralización.

6.1 TIPIFICACIÓN DE LOS INDICADORES

Es necesario “direccionar” las variables de tal forma que a medida que el valor de cada una de las variables se incrementa, su importancia también lo hace. Por su parte, los indicadores sintéticos obtenidos necesitan ser llevados a una escala que haga fácil su comprensión, aplicación e interpretación. Esta tipificación se logra cambiando la escala, de manera que el rango posible de valores entre el cual se encuentre, sea de 0 a 100 puntos. Este cambio de escala no modifica el ordenamiento que se logre con el índice inicial, de manera que valores cercanos a cero siguen significando un menor desempeño, mientras que valores cercanos a 100 indican lo contrario. La calificación final se calcula de la siguiente forma:

$$\text{Calificación } i = \alpha_1 * X_1 + \alpha_2 * X_2 + \alpha_3 * X_3 + \alpha_4 * X_4 + \alpha_5 * X_5 + \alpha_6 * X_6$$

Donde i : 1, 2,.....1102 municipios

α_i : 1, 2,....6 ponderadores estimados de cada uno de los indicadores calculados.

ξ_i : 1, 2,....6. Número de indicadores incluidos en la evaluación.

Una vez realizado el cálculo de seis indicadores de gestión financiera, su agregación en un indicador sintético, mediante la técnica de componentes principales, y el establecimiento de un escalafón (“ranking”) de desempeño a partir de este índice agregado. El indicador sintético mide globalmente el resultado fiscal alcanzado en cada año y se encuentra en una escala de 0 a 100, donde valores cercanos a 0 reflejan bajo desempeño fiscal y valores cercanos a 100 significan que la entidad territorial logró en conjunto los siguientes resultados:

- Buen balance en su desempeño fiscal.
- Suficientes recursos para sostener su funcionamiento.
- Cumplimiento de los límites de gasto de funcionamiento según la Ley 617/00.
- Importante nivel de recursos propios (solventía tributaria) como contrapartida a los recursos del SGP
- Altos niveles de inversión.
- Adecuada capacidad de respaldo del servicio de su deuda.
- Generación de ahorro corriente, necesario para garantizar su solventía financiera.

Los indicadores utilizados se obtienen a partir de la estructura de cuentas anteriormente descrita y se explican en detalle a continuación. De acuerdo con el DNP³⁶ los indicadores que permiten calcular el desempeño fiscal son:

1. Autofinanciación de los gastos de funcionamiento

La autofinanciación de los gastos de funcionamiento mide qué parte de los recursos de libre destinación está destinada a pagar la nómina y los gastos generales de operación de la administración central de la entidad territorial. Lo deseable es que este indicador sea igual o menor al límite establecido en la Ley 617 de 2000, de acuerdo con la categoría correspondiente. La información se obtiene a partir de las ejecuciones presupuestales reportadas al DNP. Los

³⁶ DNP. Desempeño fiscal de los departamentos y municipios, 2013. Grupo de Estudios Territoriales. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Documento%20Desempe%C3%B1o%20Fiscal%202013.pdf>

ingresos corrientes de libre destinación son los ingresos tributarios y no tributarios, y se excluyen los recursos que por ley o acto administrativo tienen destinación específica para inversión u otro fin.

2. Respaldo del servicio de la deuda

El indicador de respaldo de la deuda se obtiene como la proporción de los ingresos disponibles que están respaldando el servicio de la deuda. Este indicador guarda relación con los indicadores de la ley 358 de 1997 y 819 de 2003 y se espera que la deuda total no supere la capacidad de pago de la entidad ni comprometa su liquidez en el pago de otros gastos.

3. Dependencia de las transferencias de la Nación y las Regalías (SGR)

La dependencia de las transferencias y las regalías mide la importancia que estos recursos tienen en relación con el total de fuentes de financiación. Es decir, indica el peso que tienen estos recursos en el total de ingresos y su magnitud refleja el grado en el cual las transferencias y regalías se convierten en los recursos fundamentales para financiar el desarrollo territorial. Un indicador por encima de 60% señala que la entidad territorial financia sus gastos principalmente con recursos de transferencias de la Nación y Regalías. El monto de las transferencias no incluye los recursos de cofinanciación, pues son recursos no homogéneos a todas las entidades territoriales y, de ser considerados, generaría distorsiones en la evaluación.

4. Generación de recursos propios

Como complemento al indicador anterior se relaciona el de generación de los ingresos propios, el cual refleja el peso relativo de los ingresos tributarios en el total de ingresos corrientes. Esta es una medida del esfuerzo fiscal que hacen las administraciones al comparar las fuentes endógenas de ingresos como lo son los impuestos que genera autónomamente la entidad territorial, y mide la importancia de esta gestión tributaria frente a otras fuentes externas de financiamiento del gasto corriente.

El indicador se incluye para valorar el esfuerzo que hacen las entidades territoriales de generar rentas tributarias propias, pues el solo indicador de transferencias y regalías dejaría incompleto el análisis. Este indicador es importante para valorar explícitamente el esfuerzo fiscal territorial.

5. Magnitud de la inversión

El indicador de magnitud de la inversión pública permite cuantificar el grado de inversión que hace la entidad territorial, respecto del gasto total. Se espera que este indicador sea superior a 70%, lo que significa que más de la mitad del gasto se está destinando a inversión. Para el cálculo de este indicador se entiende como inversión no solamente la formación bruta de capital fijo sino también lo que se denomina inversión social, la cual incluye el pago de nómina de médicos y maestros, capacitaciones, subsidios, dotaciones escolares, etc.

independientemente de las fuentes de financiación.

En un sentido más amplio, la inversión pública comprende tanto los gastos destinados a incrementar, mantener o mejorar las existencias de capital físico de dominio público destinado a la prestación de servicios sociales (p.ej., hospitales, escuelas y vivienda), así como el gasto destinado a incrementar, mantener o recuperar la capacidad de generación de beneficios de un recurso humano (p.ej., educación, capacitación, nutrición, etc.). Es importante aclarar que el concepto de inversión social se diferencia del concepto de inversión de las Cuentas Nacionales, donde se incluyen los gastos en capital no físico -esto es, en capital humano- que, al igual que los gastos en capital físico, mejoran o incrementan la capacidad de producción o de prestación de servicios de la economía.

6. Capacidad de ahorro

Finalmente, el indicador de capacidad de ahorro es el balance entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes y es igual al ahorro corriente como porcentaje de los ingresos corrientes. Este indicador es una medida de la solvencia que tiene la entidad territorial para generar excedentes propios que se destinen a inversión, complementariamente al uso de transferencias de la Nación y la regalías. Se espera que este indicador sea positivo, es decir, que las entidades territoriales generen ahorro.

Este indicador incluye no solamente los ingresos corrientes de libre destinación de que habla la Ley 617 de 2000, sino también aquellos que legalmente no tienen destinación forzosa para inversión, estén o no comprometidos en alguna destinación específica por acto administrativo. A su vez, el indicador incluye dentro de los gastos de funcionamiento las transferencias a los órganos de control (asambleas, contralorías, personerías y concejos), los gastos de funcionamiento de la administración central. Al gasto corriente, se le suma los intereses de la deuda que corresponden en la práctica el costo por el uso del capital y no generan inversión.

A partir del indicador sintético de desempeño fiscal, se definen las siguientes categorías de desempeño fiscal, lo cual es útil a la hora de establecer una caracterización territorial.

Solvente: Corresponde a las entidades territoriales cuyo indicador de desempeño fiscal fue igual a superior a 80 puntos. Estos municipios gozan de unas finanzas saludables, en el sentido de que cumplen con los límites de gasto de la ley 617 de 2000, generan ahorro corriente, el gasto en inversión es alto, sus ingresos les permite tener un amplio respaldo del endeudamiento y los recursos propios pesan de manera importante, como contrapartida a los recursos del SGP. Estas entidades, tienen mejores condiciones de solvencia financiera, comparadas con el

resto.

Sostenible: Son las entidades para las cuales el indicador de desempeño fiscal se situó entre 70 y 80 puntos. Su situación es similar a los del grupo solvente, pero la magnitud de los indicadores es menor.

Vulnerable: Corresponde a las entidades cuyo indicador de desempeño fiscal está entre 60 y 70 puntos, lo cual, significa que aunque pueden cumplir con los límites de gasto de la ley 617 de 2000 y generar ahorros propios, dependen de manera importante de las transferencias y son entidades expuestas a desequilibrios en sus finanzas como consecuencia de choques en sus estructuras financieras. Estas entidades mantienen apenas un nivel de equilibrio relativo en su balance fiscal, pero sin presentar excedentes que les permita sortear holgadamente algún desequilibrio en sus finanzas.

Riesgo: En este grupo se encuentran las entidades con un indicador entre 40 y 60 puntos. Estos municipios se encuentran en riesgo de generar déficit corriente por la insuficiencia de recursos propios, lo que los hace altamente dependientes de las transferencias y con probabilidad de incumplir los límites de gasto de la ley 617 de 2000. En este sentido, requieren atención especial para garantizar su solvencia financiera de largo plazo.

Deterioro: Estas entidades presentan un indicador de desempeño fiscal menor o igual a 40, reflejando baja capacidad de ahorro, dificultades para garantizar el pago de los gastos de funcionamiento, alta dependencia de las transferencias y menores posibilidades de inversión. Son estos los departamentos o municipios que requieren mayor atención, si se quiere garantizar su sostenibilidad de largo plazo. Para estas entidades, cualquier choque financiero sería difícil de sortear.

Sin información: Son las entidades que no reportaron información o que la reportaron incompleta o inconsistente, razón por la cual, se hace imposible conocer el desempeño en sus finanzas y por lo cual, ocupan los últimos lugares del escalafón de desempeño fiscal. Requieren acción inmediata de los organismos de control.

Cuadro 4. Relación de indicadores requeridos para el índice de desempeño fiscal.

Indicador	Fórmula	Observación	Parámetro de resultado
1/ Autofinanciación del funcionamiento	$\text{Gasto funcionamiento} / \text{ICLD} * 100\%$	Mide qué parte de los recursos de libre destinación está destinada a pagar la nómina y los gastos generales de operación de la administración central de la entidad territorial	< 70% Municipios de 2da categoría
2/ Magnitud de la deuda	$\text{Servicio de la deuda} / \text{ingresos disponibles} * 100\%$	El indicador de respaldo de la deuda se obtiene como la proporción de los ingresos disponibles que están respaldando el servicio de la deuda	Este indicador guarda relación con los indicadores de la ley 358 de 1997 y 819 de 2003 y se espera que la deuda total no supere la capacidad de pago de la entidad ni comprometa su liquidez en el pago de otros gastos.
3/ Dependencia de las transferencias	$\text{Transferencias} + \text{Regalías} / \text{ingresos totales} * 100\%$.	Indica el peso que tienen estos recursos en el total de ingresos y su magnitud refleja el grado en el cual las transferencias y regalías se convierten en los recursos fundamentales para financiar el desarrollo territorial	Un indicador por encima de 60% señala que la entidad territorial financia sus gastos principalmente con recursos de transferencias de la Nación y Regalías.
4/ Generación de los recursos propios	$\text{Ingresos tributarios} / \text{ingresos corrientes} * 100\%$	Refleja el peso relativo de los ingresos tributarios en el total de ingresos corrientes. Esta es una medida del esfuerzo fiscal que hacen las administraciones al comparar las fuentes endógenas de ingresos como lo son los impuestos que genera autónomamente la entidad territorial, y mide la importancia de esta gestión tributaria frente a otras fuentes externas de financiamiento del gasto corriente	Valora el esfuerzo que hacen las entidades territoriales de generar rentas tributarias propias
5/ Magnitud de la inversión	$\text{Inversión} / \text{gasto total} * 100\%$	Permite cuantificar el grado de inversión que hace la entidad territorial, respecto del gasto total	Se espera que este indicador sea superior a 70%, lo que significa que más de la mitad del gasto se está destinando a inversión
6/ Capacidad de ahorro	$\text{Ahorro corriente} / \text{ingresos corrientes} * 100\%$	Es el balance entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes y es igual al ahorro corriente como porcentaje de los ingresos corrientes	Se espera que sea positivo

Fuente: DNP. Desempeño fiscal de los departamentos y municipios, 2013

7. ANÁLISIS COMPARATIVO DEL VALOR DEL INDICADOR DE DESEMPEÑO FISCAL DEL DNP PARA LOS MUNICIPIOS DE TULUÁ Y GUADALAJARA DE BUGA EN LOS AÑOS 2013 Y 2014

7.1 LA SITUACIÓN DE LA GESTIÓN FISCAL EN TULUÁ Y GUADALAJARA DE BUGA 2013-2014

El análisis que se realiza es con base en los 6 indicadores de desempeño fiscal proporcionados por el DNP para la evaluación de los municipios. Se utiliza para estos propósitos las cifras contenidas en los presupuestos públicos municipales correspondientes a la ejecución de ingresos y gastos, proporcionados por los municipios al DNP.

7.1.1 Autofinanciación de los gastos de funcionamiento:

La autofinanciación de los gastos de funcionamiento mide qué parte de los recursos de libre destinación está destinada a pagar la nómina y los gastos generales de operación de la administración central de la entidad territorial.

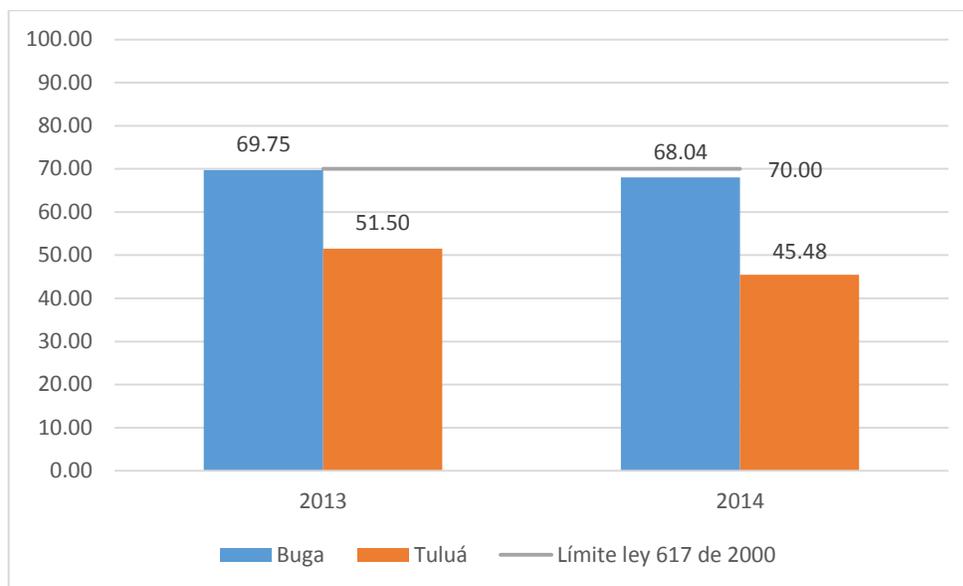
Lo deseable es que este indicador sea igual o menor al límite establecido en la Ley 617 de 2000, de acuerdo con la categoría correspondiente. La información se obtiene a partir de las ejecuciones presupuestales reportadas al DNP. Los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) son los ingresos tributarios y no tributarios, y se excluyen los recursos que por ley o acto administrativo tienen destinación específica para inversión u otro fin.

El indicador se calcula utilizando la siguiente expresión:

$$\text{Autofinanciación de los gastos de funcionamiento} = \frac{\text{Gasto funcionamiento}}{\text{ICLD}} * 100\%$$

En el gráfico 3 se puede observar que el indicador de autofinanciación de los gastos de funcionamiento de Tuluá y Guadalajara de Buga para el período 2013-2014 ha estado por debajo del límite establecido por la Ley 617 de 2000, para los municipios de 2da categoría, que corresponde al 70%. No obstante, se observa un mayor nivel de gastos en el municipio de Guadalajara de Buga en ambos años, a pesar de que en el 2014 se redujo levemente, pasando de 69.75 a 68.04

Gráfico 3. Autofinanciación de los gastos de funcionamiento. Tuluá y Guadalajara de Buga, 2013-2014



Fuente: cálculos de los autores con base en presupuestos públicos de ambos municipios

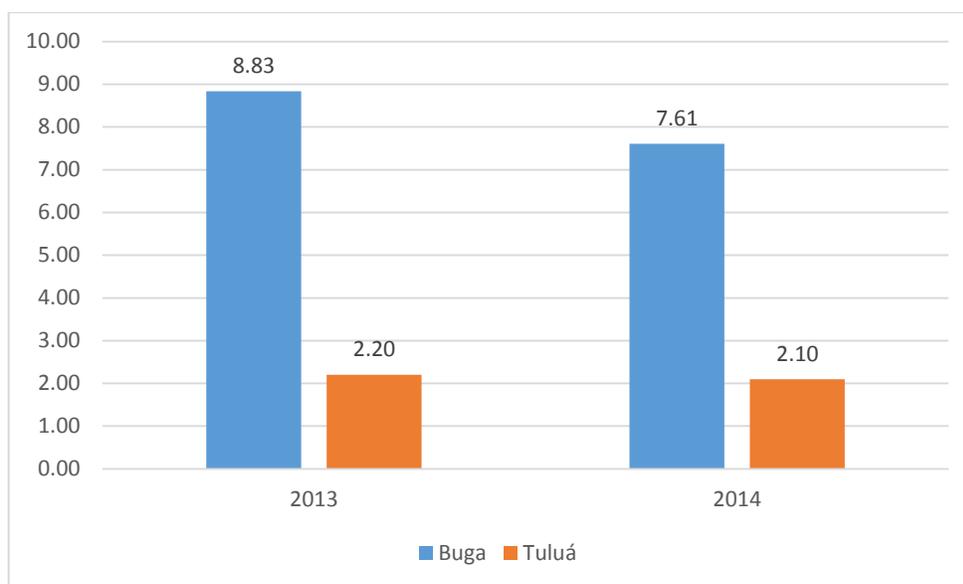
7.1.2 Respaldo del servicio de la deuda

El indicador de respaldo de la deuda se obtiene como la proporción de los ingresos disponibles que están respaldando el servicio de la deuda. Este indicador guarda relación con los indicadores de la ley 358 de 1997 y 819 de 2003 y se espera que la deuda total no supere la capacidad de pago de la entidad ni comprometa su liquidez en el pago de otros gastos. Para el cálculo de este indicador se utiliza la siguiente expresión:

$$\text{Respaldo del servicio de la deuda} = \frac{\text{Servicio de la deuda}}{\text{ingreso disponible}} * 100\%$$

En el gráfico 4 se puede apreciar que el indicador presenta unas cifras bastante bajas para ambos municipios, incluso para el 2014 sólo es de 2.1% para Tuluá, lo que significa que es un municipio con poca deuda y que no presenta problemas de capacidad de pago, porque no está comprometida la liquidez. Igual ocurre para Guadalajara de Buga, aunque tiene mayores compromisos, sus niveles tampoco comprometen la liquidez de la entidad territorial.

Gráfico 4. Respaldo del servicio de la deuda. Tuluá y Guadalajara de Buga, 2013-2014.



Fuente: cálculos de los autores con base en presupuestos públicos de ambos municipios

7.1.3 Dependencia de las transferencias de la nación y las regalías (SGR):

La dependencia de las transferencias y las regalías mide la importancia que estos recursos tienen en relación con el total de fuentes de financiación. Es decir, indica el peso que tienen estos recursos en el total de ingresos y su magnitud refleja el grado en el cual las transferencias y regalías se convierten en los recursos fundamentales para financiar el desarrollo territorial.

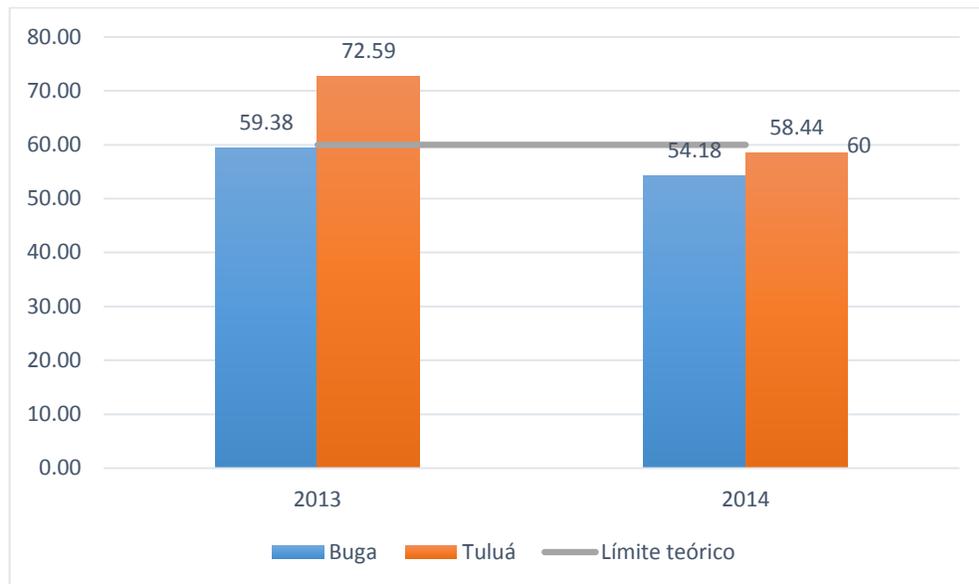
Un indicador por encima de 60% señala que la entidad territorial financia sus gastos principalmente con recursos de transferencias de la Nación y Regalías. El monto de las transferencias no incluye los recursos de cofinanciación, pues son recursos no homogéneos a todas las entidades territoriales y, de ser considerados, generaría distorsiones en la evaluación. La expresión matemática para el cálculo del indicador es la siguiente:

Dependencia de las transferencias de la Nación y las Regalías = $\frac{\text{Transferencias} + \text{Regalías}}{\text{ingresos totales}} * 100\%$.

En el gráfico 5 se puede observar que Tuluá es una entidad territorial que ha disminuido su dependencia de las transferencias y regalías. A pesar de que en el año 2013 supera el 60%, para el 2014 se reduce por debajo del límite a un 58.44%. En el caso de Guadalajara de Buga, es un municipio que en los dos años

de análisis presentó un indicador por debajo del límite del 60%, incluso en el año 2014 disminuyó de 59.38 a 54.18.

Gráfico 5. Dependencia de las transferencias de la nación y las regalías. Tuluá y Guadalajara de Buga, 2013-2014



Fuente: cálculos de los autores con base en presupuestos públicos de ambos municipios

7.1.4 Generación de recursos propios:

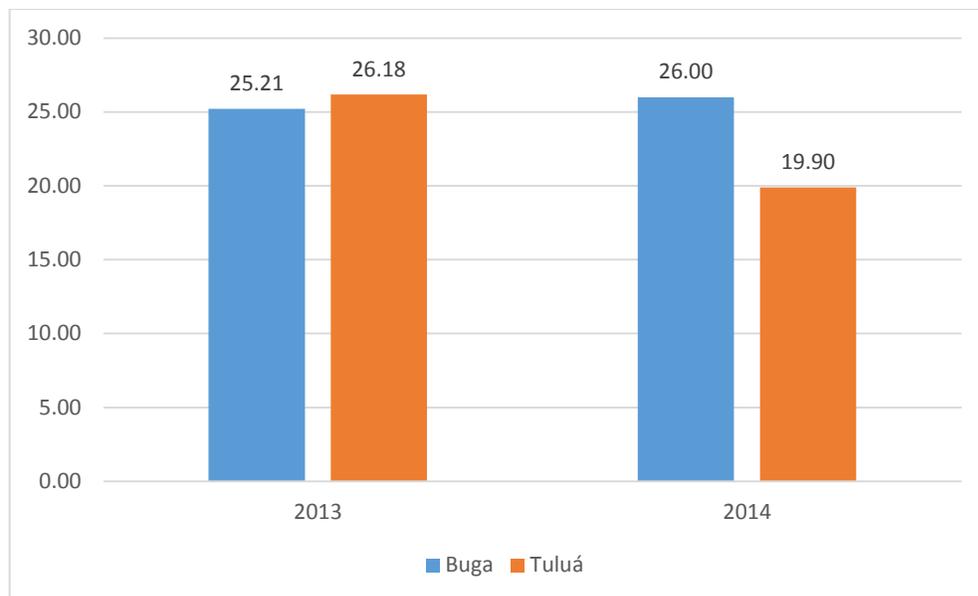
Como complemento al indicador anterior se relaciona el de generación de los ingresos propios, el cual refleja el peso relativo de los ingresos tributarios en el total de ingresos corrientes. Esta es una medida del esfuerzo fiscal que hacen las administraciones al comparar las fuentes endógenas de ingresos como lo son los impuestos que genera autónomamente la entidad territorial, y mide la importancia de esta gestión tributaria frente a otras fuentes externas de financiamiento del gasto corriente.

El indicador se incluye para valorar el esfuerzo que hacen las entidades territoriales de generar rentas tributarias propias, pues el solo indicador de transferencias y regalías dejaría incompleto el análisis. Este indicador es importante para valorar explícitamente el esfuerzo fiscal territorial. La expresión matemática utilizada para el cálculo de este indicador es la siguiente:

$$\text{Generación de recursos propios} = \text{Ingresos tributarios} / \text{ingresos corrientes} * 100\%$$

En el gráfico 6 se puede observar que la generación de recursos propios de Tuluá ha venido disminuyendo entre el 2013 y 2014, pasando de 26.18% a 19.9%, caso contrario ha ocurrido con Guadalajara de Buga, municipio que muestra una leve mejoría en el indicador referenciado, pasando de 25.21 a 26.00.

Gráfico 6. Generación de recursos propios. Tuluá y Guadalajara de Buga, 2013-2014



Fuente: cálculos de los autores con base en presupuestos públicos de ambos municipios

7.1.5 Magnitud de la inversión:

El indicador de magnitud de la inversión pública permite cuantificar el grado de inversión que hace la entidad territorial, respecto del gasto total. Se espera que este indicador sea superior a 70%, lo que significa que más de la mitad del gasto se está destinando a inversión. Para el cálculo de este indicador se entiende como inversión no solamente la formación bruta de capital fijo sino también lo que se denomina inversión social, la cual incluye el pago de nómina de médicos y maestros, capacitaciones, subsidios, dotaciones escolares, etc. independientemente de las fuente de financiación.

En un sentido más amplio, la inversión pública comprende tanto los gastos destinados a incrementar, mantener o mejorar las existencias de capital físico de dominio público destinado a la prestación de servicios sociales (p.ej., hospitales, escuelas y vivienda), así como el gasto destinado a incrementar, mantener o

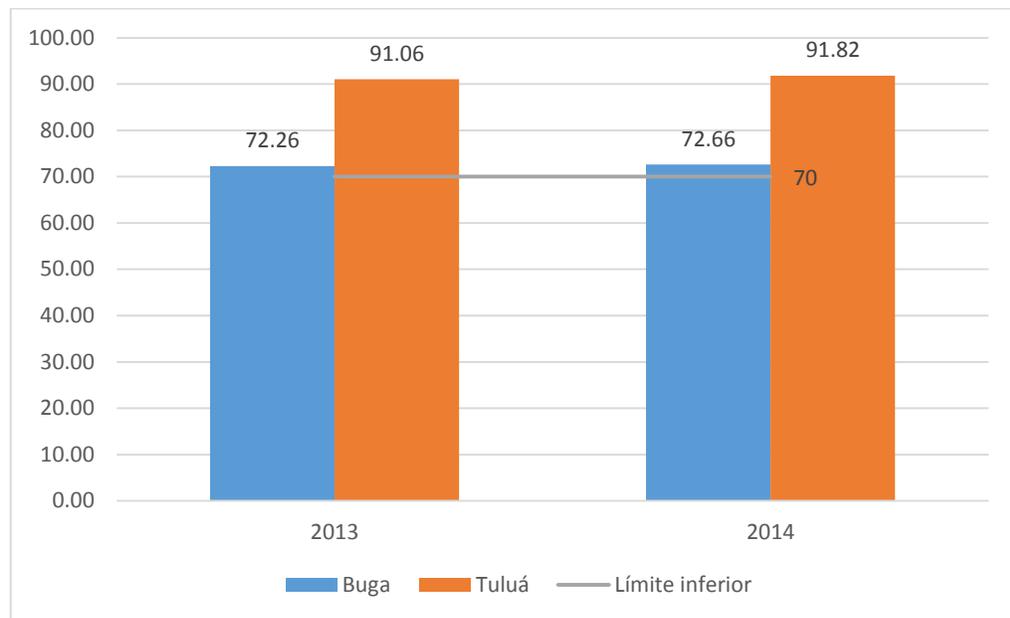
recuperar la capacidad de generación de beneficios de un recurso humano (p.ej., educación, capacitación, nutrición, etc.).

Es importante aclarar que el concepto de inversión social se diferencia del concepto de inversión de las Cuentas Nacionales, donde se incluyen los gastos en capital no físico -esto es, en capital humano- que, al igual que los gastos en capital físico, mejoran o incrementan la capacidad de producción o de prestación de servicios de la economía. El indicador utilizado para este propósito se calcula a través de la siguiente expresión:

$$\text{Magnitud de la inversión} = \text{Inversión} / \text{gasto total} * 100\%$$

En el gráfico 7 se puede observar que el municipio de Tuluá tiene una buena gestión de la inversión, al superar el valor del indicador mínimo exigido que es del 70% según el DNP; además, la tendencia ha sido sostener el rubro de gasto de inversión durante el período de estudio. A pesar de que Guadalajara de Buga también supera el límite teórico del 70%, sus niveles de inversión son muy inferiores a los de Tuluá.

Gráfico 7. Magnitud de la inversión. Tuluá y Guadalajara de Buga, 2013-2014



Fuente: cálculos de los autores con base en presupuestos públicos de ambos municipios

7.1.6 Capacidad de ahorro:

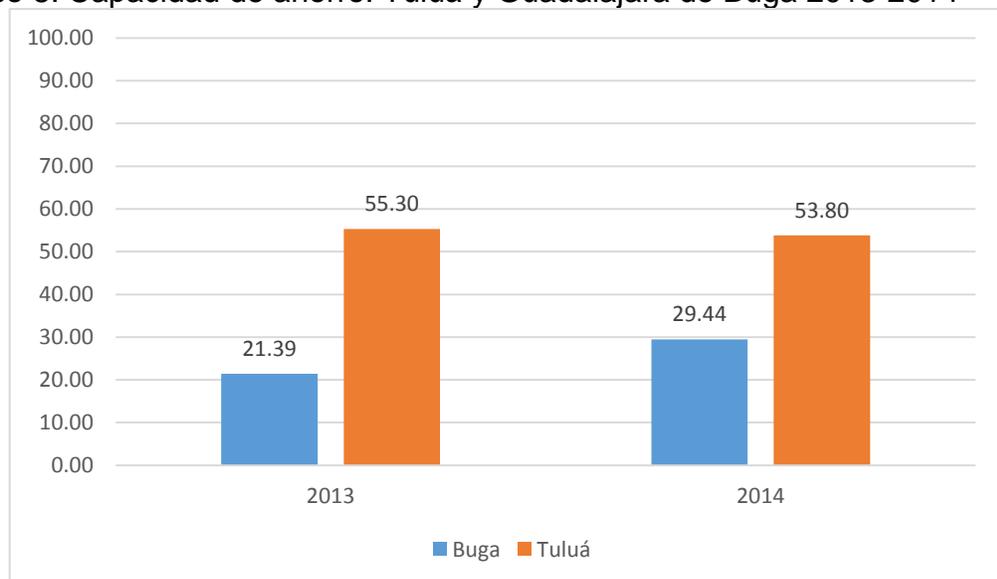
Finalmente, el indicador de capacidad de ahorro es el balance entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes y es igual al ahorro corriente como porcentaje de los ingresos corrientes. Este indicador es una medida de la solvencia que tiene la entidad territorial para generar excedentes propios que se destinen a inversión, complementariamente al uso de transferencias de la Nación y la regalías. Se espera que este indicador sea positivo, es decir, que las entidades territoriales generen ahorro.

Este indicador incluye no solamente los ingresos corrientes de libre destinación de que habla la Ley 617 de 2000, sino también aquellos que legalmente no tienen destinación forzosa para inversión, estén o no comprometidos en alguna destinación específica por acto administrativo. A su vez, el indicador incluye dentro de los gastos de funcionamiento las transferencias a los órganos de control (asambleas, contralorías, personerías y concejos), los gastos de funcionamiento de la administración central. Al gasto corriente, se le suma los intereses de la deuda que corresponden en la práctica el costo por el uso del capital y no generan inversión. Para el cálculo del indicador se utiliza la siguiente expresión:

$$\text{Capacidad de ahorro} = \text{Ahorro corriente} / \text{ingresos corrientes} * 100\%$$

Se puede observar en el gráfico 8 que la capacidad de generación de ahorro de Tuluá es buena, a pesar de que se ha deteriorado levemente el indicador hacia el año 2014. En Guadalajara de Buga, a pesar del mejoramiento del indicador, resulta bastante inferior al compararse con Tuluá.

Gráfico 8. Capacidad de ahorro. Tuluá y Guadalajara de Buga 2013-2014

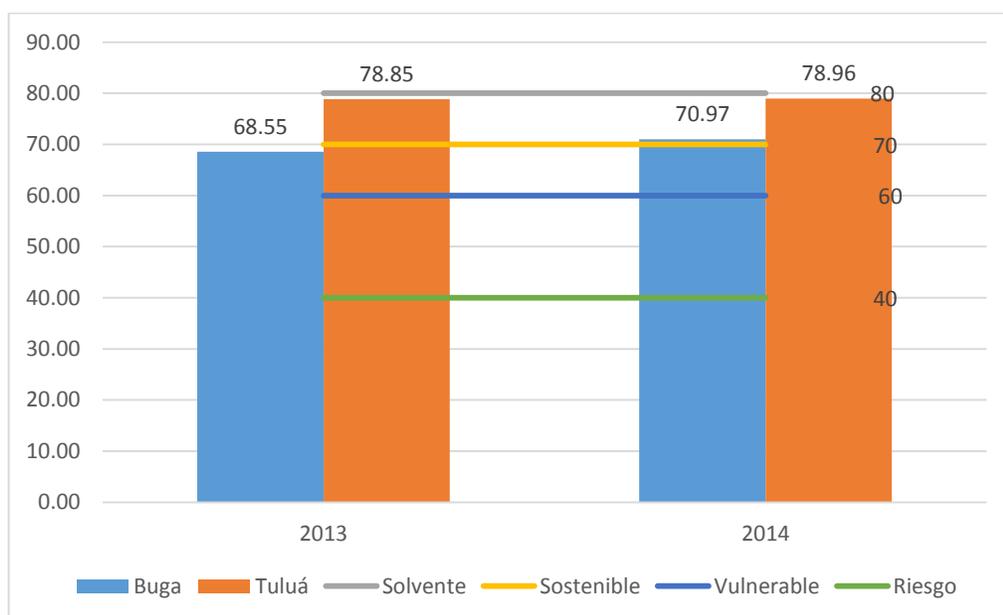


Fuente: cálculos de los autores con base en presupuestos públicos de ambos municipios

Al agregar todos estos resultados en el indicador de desempeño fiscal, se puede observar la situación específica del municipio en estudio. En el gráfico 9 se aprecian los límites de clasificación del indicador proporcionados por el DNP.

Para el municipio de Tuluá la calificación ha estado por debajo de 80 en el año 2013 y 2014, mostrando una situación de sostenibilidad según el indicador (Calificación entre 70 y 80). En el caso de Guadalajara de Buga, en el año 2013 obtuvo una calificación de 68.55, lo cual lo catalogaba como un municipio vulnerable (rango entre 60 y 70), no obstante, para el 2014 supera el límite de 70, pasando a ser calificado como un municipio sostenible.

Gráfico 9. Indicador de desempeño fiscal. Tuluá y Guadalajara de Buga, 2013-2014



Niveles de Desempeño Fiscal	Solvente	Sostenible	Vulnerable	Riesgo	Deterioro *
Rangos de Desempeño Fiscal	≥ 80	≥ 70 y < 80	≥ 60 y < 70	≥ 40 y < 60	< 40

Fuente: cálculos de los autores con base en presupuestos públicos de ambos municipios

7.2 RESUMEN COMPARATIVO DEL INDICADOR DE DESEMPEÑO FISCAL

Para el análisis comparativo se calcularon los seis indicadores presentados con anterioridad. Por lo tanto, a continuación, se resumen estos resultados, para conocer las diferencias y similitudes en el período analizado:

Cuadro 5. Resumen comparativo

Indicador	TULUÁ		BUGA		RESULTADO DESEADO	Resultado	
	2013	2014	2013	2014		DIFERENCIA	SIMILITUD
Autofinanciación de los gastos de funcionamiento	51.5%	45.4%	69.75%	68.04%	Límite Ley 617 de 2000 <70%	Tuluá es una entidad territorial, que a pesar de su mayor tamaño poblacional, presenta menores niveles de gastos de funcionamiento como proporción de los ICLD, lo que supone mayor eficiencia comparado con Guadalajara de Buga.	Ambos municipios muestran tendencias decrecientes del indicador, es decir, han mejorado la relación entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación
Respaldo del servicio de la deuda	2.2%	2.1%	8.83%	7.61%	Entre menor sea el indicador, significa que existen menos compromisos financieros	El servicio a la deuda en Tuluá es inferior como proporción de los ingresos disponibles al compararse con Guadalajara de Buga.	Los compromisos financieros de las dos entidades territoriales son bajos a juzgar por el valor del indicador, además, están descendiendo en el período, por lo tanto, son municipios que no están endeudados y por ende, no tienen riesgo financiero.
Dependencia de las transferencias de la nación y las regalías	72.59%	58.44%	59.38%	54.18%	<60%	En el año 2013 Tuluá tenía una elevada dependencia de sus transferencias, superando el límite teórico de 60%, sin embargo, la situación se corrigió para el 2014.	En ambas entidades territoriales el indicador descendió en el período de estudio, lo cual es positivo porque implica menor dependencia de estos recursos externos.

Continuación cuadro 5.

Indicador	TULUÁ		BUGA		RESULTADO DESEADO	Resultado	
	2013	2014	2013	2014		DIFERENCIA	SIMILITUD
Generación de recursos propios	26.18%	19.9%	25.21%	26%	Entre más elevado sea el indicador, mayor esfuerzo fiscal	En este indicador Guadalajara de Buga muestra mejores resultados, incluso, entre el año 2013 y 2014 se incrementó levemente la generación de recursos propios, caso contrario ocurrió con Tuluá, entidad territorial que disminuyó su capacidad de generar recursos propios.	Las cifras muestran que las proporciones de ingresos tributarios respecto a los ingresos corrientes en ambos municipios son similares, entre el rango del 19% y 26%. Esto indica que a pesar del mejoramiento de la situación, son entidades territoriales que aun presentan fuerte dependencia de las transferencias corrientes.
Magnitud de la inversión	91.06%	91.82%	72.26%	72.66%	>70%	Tuluá es una entidad territorial que muestra una marcada diferencia en el nivel de inversión en comparación con el municipio de Guadalajara de Buga, lo que denota la importancia del gasto de inversión en esta localidad.	Ambas entidades territoriales presentan mejoría en el indicador, es decir, su nivel de inversión como proporción del gasto se ha incrementado levemente, además, superan el límite deseado del 70%

Continuación cuadro 5.

Indicador	TULUÁ		BUGA		RESULTADO DESEADO	Resultado	
	2013	2014	2013	2014		DIFERENCIA	SIMILITUD
Capacidad de ahorro	55.3%	53.8%	21.39%	29.44%	Entre más elevado sea el indicador, mayor la capacidad de ahorro	A pesar de que Tuluá muestra una mayor capacidad de ahorro, en el período de estudio se presentó un leve deterioro del indicador, caso contrario ocurrió con Guadalajara de Buga, municipio que incrementó su capacidad de ahorro en el período señalado.	No se perciben similitudes en el valor de los indicadores para las entidades territoriales en estudio.
Desempeño fiscal	78.85%	78.96%	68.55%	70.97%	Entre más cercano a 100% esté el indicador, mayor solvencia de la entidad territorial	Tuluá obtiene una calificación más cercana al límite 80%, es decir, está más cerca de ser un municipio Solvente, caso contrario ocurre con Guadalajara de Buga, cuya calificación se sitúa en el límite inferior del rango, es decir, está más cercana a ser Vulnerable.	Ambos municipios son de categoría 2, por ello, son comparables los resultados. En este sentido, se observa que en el año 2014 alcanzaron el mismo rango de calificación, como municipios sostenibles (rango entre 70 y 80). Su situación es similar a los del grupo solvente, pero la magnitud de los indicadores es menor

Fuente: elaboración propia

7.3 DESEMPEÑO FISCAL EN EL 2015

De acuerdo con información del DNP, el desempeño fiscal de los municipios de Tuluá y Guadalajara de Buga al año 2015 presentó un similar comportamiento al del 2014. Sin embargo, ambos municipios mostraron una leve disminución del indicador de desempeño fiscal en este año, respecto al anterior.

En el caso de Tuluá, pasó de un valor de 78.96% a 78.63%, mientras que Guadalajara de Buga, disminuyó de 70.97% a 70.62%; a pesar de este leve deterioro, ambas entidades territoriales continuaron en un rango de calificación de Sostenible, y conservando las distancias entre las calificaciones, que invitan a concluir que existe un mejor desempeño fiscal en Tuluá, comparado con Guadalajara de Buga.

Cuadro 6. Desempeño fiscal municipios de Tuluá y Guadalajara de Buga, 2015

Municipio	Tuluá	Buga
1/ Autofinanciación de los gastos de funcionamiento	36,00	61,40
2/ Respaldo del servicio de la deuda	5,91	6,29
3/ Dependencia de las transferencias de la Nación y las Regalías	64,03	61,16
4/ Generación de recursos propios	90,60	85,77
5/ Magnitud de la inversión	89,59	72,07
6/ Capacidad de ahorro	55,71	26,00
Indicador de desempeño Fiscal 7/	78,60	70,62
Rango Clasificación	4. Sostenible (>=70 y <80)	4. Sostenible (>=70 y <80)
CATEG_LEY 617 VIGENCIA 2015	2	2

Fuente: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-fiscal.aspx>

8. IDENTIFICACIÓN DE LAS VARIABLES QUE SON SUSCEPTIBLES DE MEJORAMIENTO POR PARTE DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DE TULUÁ Y GUADALAJARA DE BUGA Y SU IMPACTO EN EL VALOR DEL INDICADOR DE DESEMPEÑO FISCAL EN EL FUTURO

En el capítulo anterior se lograron corroborar las diferencias y similitudes en los resultados del indicador de desempeño fiscal entre las entidades territoriales de Guadalajara de Buga y Tuluá, de acuerdo a los seis indicadores que se definen al respecto. Es importante comprender que el papel de las autoridades municipales, referente a las finanzas territoriales, propende por el mejoramiento de la situación fiscal, es decir, lograr que sus municipios obtengan una calificación de solventes.

Por ello, en este capítulo, para dar cumplimiento al tercer objetivo, se presentan los resultados de unas entrevistas realizadas al personal del área de Hacienda Pública de Tuluá y Guadalajara de Buga. Estas entrevistas aplicadas no tuvieron como propósito evaluar corrupción, ni la calidad del gasto público, ni investigaciones en curso en contra de algún mandatario local, tampoco pretende evaluar ni la calidad del gasto ni menos el impacto de las inversiones realizadas por los mandatarios locales, mucho menos la imagen o percepción sobre la gestión de un mandatario local. El enfoque de las entrevistas es eminentemente académico y su propósito es identificar las variables que son susceptibles de mejoramiento por parte de los gobiernos municipales de Tuluá y Guadalajara de Buga y su impacto en el valor del indicador de desempeño fiscal en el futuro.

8.1 RESULTADOS PARA TULUÁ

Nombre entrevistado: LUZ PIEDAD PEREA ROLDAN
Cargo: SECRETARIA DE HACIENDA
Municipio: TULUA

Autofinanciación de los gastos de funcionamiento

1. ¿Qué medidas ha tomado la entidad para cumplir con lo establecido por la Ley 617 de 2000 sobre el límite de los gastos de funcionamiento?

Las medidas que se han tomado desde la entrada en vigencia de la de ley 617 de 2000, parte desde la preparación y elaboración del presupuesto, realizando unas proyecciones ajustadas a la dinámica, realidad económica y conforme a las operaciones efectivas de caja del municipio de Tuluá, distribuyendo el gasto de funcionamiento por debajo de los límites establecidos y generando políticas de austeridad en el gasto de funcionamiento para el cumplimiento de este límite.

2. ¿Cuáles son las principales fuentes de los ingresos tributarios y no tributarios del municipio y qué comportamiento han tenido en los últimos años respecto a lo presupuestado?

Las principales fuentes de Ingresos Tributarios del Municipio de Tuluá son: Impuesto Predial Unificado, Industria y Comercio y Sobretasa a la Gasolina.

En los No Tributarios la principal fuente de financiación son las transferencias del nivel nacional como son las del Sistema General de Participaciones - SGP, recursos Fosyga y Coljuegos (Antes Etesa)

En el caso de los tributarios el comportamiento frente a lo presupuestado el margen de cumplimiento ha estado entre un ± 5 por encima o por debajo del 100% En los no tributarios el margen es mucho más exacto al 100% toda vez que las transferencias se deben ajustar a las asignaciones reales que realiza el gobierno nacional como es el caso del SGP.

3. ¿Qué tipo de medidas han implementado para estimular el recaudo de ingresos tributarios y no tributarios?

Las medidas para estimular el recaudo de ingresos tributarios han sido especialmente generar incentivos por pronto pago, en algunos años se realizó alivios tributarios en condonación de intereses para recuperar cartera, y campañas de cultura tributaria acercándose al contribuyente invitando a ponerse al día, facilitando las formas de pago a través de acuerdos ajustados a la capacidad de los contribuyentes, adicionalmente se han tomado medidas de fiscalización, cruce de información con entes nacionales y locales, y acciones persuasivas y coactivas para el pago de los impuestos.

Frente a los no tributarios las acciones en los recursos municipales como son las tasas, contribuciones y multas obedece a servicios y acciones propias de los ciudadanos, no son cargos impositivos de manera que las acciones allí se enmarcan dentro de las tarifas y topes definidos por salarios mínimos conforme a la normatividad vigente.

Respaldo del servicio de la deuda

4. ¿Qué importancia ha tenido la deuda en la entidad territorial en los últimos años?

La deuda pública tuvo importancia en las dos últimas administraciones para la ejecución de ciertos proyectos estratégicos en su momento, la administración de los años 2008-2011 adquirió un crédito por \$10.000 millones para la ejecución del

Plan de Aguas Municipales y la administración de los años 2012-2015 adquirió un crédito por \$21.000 millones para la rehabilitación de la avenida Gaitán y la terminación de la transversal 12.

5. ¿Cuál es la capacidad de pago de la entidad respecto a la deuda total?

Los indicadores de Capacidad de endeudamiento del Municipio arrojan semáforo verde con el actual estado de la deuda que se tiene.

6. ¿A qué entidades han acudido para contratar deuda para la entidad territorial en los últimos años y qué necesidades han cubierto con ella?

Se acudió a INFITULUA Instituto de financiamiento, promoción y desarrollo de Tuluá para los \$10.000 millones para la ejecución del plan Aguas Municipales y a Bancolombia para los \$21.000 millones para la rehabilitación de la avenida Gaitán y la culminación de la transversal 12

Dependencia de las transferencias de la Nación y las Regalías (SGR)

7. ¿Qué importancia tienen las transferencias como fuente de financiación en la entidad territorial?

Las transferencias como fuente de financiación han representado en los últimos años entre el 60%-65% del presupuesto, lo cual indica una importante dependencia a pesar de ser un municipio con tipología de desarrollo robusto.

8. ¿Qué ventajas y desventajas tiene el hecho de tener una fuerte dependencia de estos recursos de transferencias en el ente territorial?

Ventajas, se tienen recursos con destinación a sectores específicos lo cual implica un fuerte y estricto uso a dichos sectores específicos.

La desventaja es la rigidez por el mismo hecho de tener recursos con destinación específica, que en sectores donde se tiene cobertura o niveles altos de satisfacción los excedentes no pueden usarse en sectores diferentes que si tengan déficit de cobertura.

Generación de recursos propios

9. ¿Cómo ha sido el esfuerzo fiscal de la administración municipal en los últimos años? ¿Se han logrado mejorías?

En los Municipios el esfuerzo fiscal se mide en el incremento sostenido de sus ingresos tributarios, en los años de análisis vemos incrementos positivos sin embargo muy variables entre una vigencia a otra, siendo el año 2015 un crecimiento importante del 10.03% como muestra la siguiente tabla.

Cuadro 7. Crecimiento ingresos tributarios entre vigencias. Tuluá.

Crecimiento entre vigencias	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014
INGRESOS TRIBUTARIOS	9,29%	3,52%	1,16%	10,03%

Fuente: Secretaría de Hacienda Pública de Tuluá

Cuadro 8. Indicador de desempeño fiscal 2010-2015. Tuluá.

AÑO	Autofinanciamiento gastos de funcionamiento 1/	Respaldo del servicio de la deuda 2/	Dependencia a transferencias y regalías 3/	Generación de recursos propios 4/	Magnitud de la inversión 5/	Capacidad de ahorro 6/	Indicador de desempeño Fiscal 7/	Posición Nacional	Posición Departamental	Rango Calificación
2010	37,39	0,14	45,21	98,76	88,71	54,62	83,65	41	2	5. Solvente (>=80)
2011	38,03	2,41	60,11	95,63	89,28	58,38	81,05	46	2	5. Solvente (>=80)
2012	36,61	1,84	63,17	95,62	88,11	58,03	80,42	36	2	5. Solvente (>=80)
2013	37,24	2,20	69,19	94,66	88,35	55,26	78,85	85	2	4. Sostenible (>=70 y <80)
2014	38,73	2,87	64,60	92,05	89,87	53,19	78,96	87	5	4. Sostenible (>=70 y <80)
2015	36,00	5,91	64,03	90,60	89,59	55,71	78,60	136	3	4. Sostenible (>=70 y <80)

Fuente: Secretaría de Hacienda Pública de Tuluá

El Indicador pese al crecimiento de los ingresos, el endeudamiento adquirido en las últimas vigencias afecta el indicador de desempeño fiscal.

10. ¿En qué tipo de ingresos tributarios se fundamentan los esfuerzos fiscales del municipio?

Los ingresos que fundamentan los esfuerzos fiscales del municipio son sus rentas principales como son impuesto predial e industria y comercio, donde las acciones de fiscalización pueden ser más fuertes.

11. ¿Qué estrategias han implementado para incrementar las rentas propias del municipio?

Acciones de cultura tributaria, estímulos por pronto pago, fiscalización tributaria, acuerdos de pago, procesos de embargos y remates.

Magnitud de la inversión

12. ¿Cuáles han sido los principales destinos de la inversión pública municipal?

En los municipios los principales destinos de la inversión pública se concentran en educación y salud, sectores que se llevan más de un 80% de los recursos.

13. ¿Qué factores considera han permitido estos resultados en cuanto la magnitud de la inversión municipal?

La magnitud de la inversión se ha sostenido por encima del 88% lo cual se ha logrado en el esfuerzo por mantener el gasto de funcionamiento por debajo de los límites establecidos y en la búsqueda de recursos de gestión cofinanciados por el gobierno nacional.

Capacidad de ahorro

14. ¿Cuáles son los factores que han permitido a la entidad territorial generar ahorro corriente?

Los factores que han permitido a la entidad generar ahorro corriente son básicamente control efectivo al PAC plan anual mensualizado de caja para evitar déficits en fuentes de financiación, propender por un uso eficiente del recurso propio en los gastos de funcionamiento aumentando paralelamente el ingreso corriente.

15. ¿Se han cumplido con las metas trazadas de generación de ahorro en la entidad territorial?

Si, conforme a las metas establecidas en el MFMP (Marco fiscal de mediano plazo) los indicadores han estado muy ajustados a los inicialmente proyectados, los cuales se reflejan en la evolución anual que se realiza en el Marco Fiscal.

Cuadro 9. Indicadores MFMP 2015

	FORMULA INDICADOR	Evaluación 2014		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
		Proy 2014	2014*											
1. Capacidad de autofinanciamiento del funcionamiento: Porcentaje de ingresos corrientes destinados a funcionamiento	(Gasto funcionamiento/Ingresos corrientes de Libres destinación)*100	43,17	37,80	44,28	42,85	42,94	43,04	43,14	43,24	43,34	43,44	43,55	43,65	43,76
2. Respaldo de la Deuda Magnitud de la deuda	(Saldo Deuda/Ingresos Totales)*100	8,92	10,46	12,85	10,17	7,21	4,38	2,04	1,08	0,66	0,24	0,03	0,00	0,00
3. Dependencia de la Transferencias: Porcentaje de ingresos que corresponden a transferencias	(Transferencia SGP/Ingreso total)*100	57,91	64,63	68,74	70,08	70,25	70,49	70,39	70,16	70,06	69,95	69,84	69,73	69,63
4. Importancia de los recursos propios: Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	(Ingresos Tributarios/Ingresos Corrientes Totales)*100	92,81	92,41	92,82	92,81	92,85	92,89	92,93	93,02	93,07	93,11	93,15	93,19	93,23
5. Magnitud de la Inversión: Porcentaje del gasto total destinado a inversión	(Inversión Total/total de gastos)*100	90,40	90,69	89,61	88,64	88,75	88,89	89,08	89,20	89,24	89,26	89,28	89,29	89,29
6. Capacidad de Ahorro: Capacidad de Ahorro	(Ahorro Corriente/Ingresos Corrientes)*100	58,29	56,90	54,90	55,03	55,92	57,04	58,10	59,14	59,56	59,90	60,22	60,49	60,73

Fuente: Secretaría de Hacienda Pública de Tuluá

Cuadro 10. Indicadores MFMP 2016

	FORMULA INDICADOR	Evaluación 2015											
		Proy 2015	2015*	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1. Capacidad de autofinanciamiento del funcionamiento: Porcentaje de ingresos corrientes destinados a funcionamiento	(Gasto funcionamiento/Ingresos corrientes de Libres destinación) *100	44,28	35,93	42,21	38,82	37,98	38,26	39,18	40,12	41,09	42,07	40,05	41,00
2. Respaldo de la Deuda Magnitud de la deuda	(Saldo Deuda/Ingresos Totales)*100	12,85	11,62	11,29	13,46	10,42	7,48	4,93	2,60	1,01	0,00	0,00	0,00
3. Dependencia de la Transferencias: Porcentaje de ingresos que corresponden a transferencias	(Transferencia SGP/Ingreso total)*100	68,74	63,73	69,25	68,49	68,35	68,55	68,56	68,57	68,58	68,59	67,34	67,35
4. Importancia de los recursos propios: Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	(Ingresos Tributarios/Ingresos Corrientes Totales)*100	92,82	90,87	92,58	93,25	93,56	93,68	93,72	93,76	93,80	93,84	94,27	94,30
5. Magnitud de la Inversión: Porcentaje del gasto total destinado a inversión	(Inversión Total/total de gastos)*100	89,61	90,40	89,13	87,64	87,27	87,58	88,03	88,39	88,71	88,96	89,12	89,26
6. Capacidad de Ahorro: Capacidad de Ahorro	(Ahorro Corriente/Ingresos Corrientes)*100	54,90	59,40	55,79	54,30	55,68	56,71	57,99	59,21	60,27	61,03	63,88	64,17

Fuente: Secretaría de Hacienda Pública de Tuluá

Mejoramiento

16. ¿Cuáles considera que son las variables más relevantes para mejorar la situación fiscal del municipio en el futuro?

Para mejorar la situación fiscal el municipio busca ser estricto en el cumplimiento de la normatividad, estableciendo presupuestos acordes con los límites establecidos, además de cumplir con una tasa alta en recaudación de impuestos, de esta forma el municipio puede funcionar con recursos propios y no depender del crédito externo.

17. ¿Qué acciones o estrategias han considerado durante el período de gobierno para mejorar la situación fiscal?

Como se mencionó en el numeral 3 las acciones o estrategias que se toman han sido especialmente generar incentivos por pronto pago, en algunos años se realizó alivios tributarios en condonación de intereses para recuperar cartera, y campañas de cultura tributaria acercándose al contribuyente invitando a ponerse al día, facilitando las formas de pago a través de acuerdos ajustados a la capacidad de los contribuyentes.

8.2 RESULTADOS PARA GUADALAJARA DE BUGA

Nombre entrevistado: OSCAR HUMBERTO ESCOBAR

Cargo: ESPECIALISTA EN PLANEACION Y PRESUPUESTO

Municipio: BUGA

Autofinanciación de los gastos de funcionamiento

1. ¿Qué medidas ha tomado la entidad para cumplir con lo establecido por la Ley 617 de 2000 sobre el límite de los gastos de funcionamiento?

Bueno la ley 617 estableció unos parámetros y era que las entidades territoriales no podíamos pasarnos de un porcentaje en el año, para las entidades territoriales que estamos en categoría 2 es el 70% cuales medidas se han tomado, que el presupuesto de cada vigencia se está diseñando con un gasto máximo del 64% o el 65%, cosa que no nos pasemos del tope. Lo que se hace es tratar de reducir gastos, en operación que no sea de última necesidad que nos dejen un margen que permite movernos en una eventualidad del 5 %, para mantenernos en el margen por debajo del 70%

2. ¿Cuáles son las principales fuentes de los ingresos tributarios y no tributarios del municipio y qué comportamiento han tenido en los últimos años respecto a lo presupuestado?

Los impuestos tributarios están establecidos que son, predial, industria y comercio, y el impuesto a los automóviles, y los no tributarios la parte que corresponde a la prestación de bienes y servicios, usufructo de la empresas municipales o sea un arrendamiento que se recibe por el uso de las empresas municipales, entonces nosotros qué hacemos dentro de ese rango, con los tributarios intentamos hacer un presupuesto ajustado al recaudo, y con los no tributarios como son ingresos recurrentes pero no de monto determinado los recibimos dentro del año y aun dentro de los no tributarios, contamos con los recursos del balance , los recurso de capital y los recursos del sistema general de participación, entonces que digamos que estamos definidos en una proporción del 60 /40 que son los recursos propios

3. ¿Qué tipo de medidas han implementado para estimular el recaudo de ingresos tributarios y no tributarios?

El recaudo de ingresos tributarios se han establecido unas políticas de exoneración de las multas, de los intereses para que la gente se estimule a pagar en el tiempo, que los tributarios que son industria y comercio, predial y la gente normalmente tiene la costumbre de estar en mora para poder esperar amnistías que es lo que la gente siempre espera y eso es lo que se hace estimular el pago para que la gente vaya cubriendo la mayor parte de la obligación, en los no

tributarios se está recibiendo lo pactado por el arrendamiento de las empresas municipales.

Respaldo del servicio de la deuda

4. ¿Qué importancia ha tenido la deuda en la entidad territorial en los últimos años?

La deuda pública siempre ha sido un mecanismo de financiación de inversión, y lo que se hace con la deuda pública es que el comportamiento es que tratamos de conseguir créditos para financiar inversión garantizando la deuda con unos recursos ya sea predial, industria y comercio; aun cuando la ley nos permite financiar con el sistema general de participación lo que es de otros sectores pero no lo hacemos así, siempre tratamos de financiarnos con ingresos de la entidad, y la importancia es que se trata de mantener un tope de la deuda de acuerdo a la ley 357 en un semáforo que siempre estemos en verde, anteriormente se estableció una deuda en semáforo rojo, amarillo o verde y siempre tratamos de mantenernos en el tope del verde para garantizar con los ingresos el superávit primario que es el que nos permite generar una sostenibilidad permanente en la deuda.

5. ¿Cuál es la capacidad de pago de la entidad respecto a la deuda total?

En este momento es bien, estamos al 40%

6. ¿A qué entidades han acudido para contratar deuda para la entidad territorial en los últimos años y qué necesidades han cubierto con ella?

Como se decía siempre se ha hecho para inversión porque no se puede adquirir crédito de deuda para funcionamiento, siempre es para inversión y por ejemplo a acudido a la banca nacional, Bancolombia, Banco Popular, Findeter a la cofinanciación nacional, pero siempre es para inversión, un ejemplo es el patrinódromo que se financió con crédito de deuda pública

Dependencia de las transferencias de la Nación y las Regalías (SGR)

7. ¿Qué importancia tienen las transferencias como fuente de financiación en la entidad territorial?

La verdad es que existe una fuerte dependencia de las trasferencias, porque el sistema general de participaciones es más o menos el 65% o 70% del presupuesto del municipio, para la vigencia del 2016 se tiene un presupuesto de 114 mil millones y 80 mil millones es de sistema general de participación, de regalía, la verdad no tenemos dependencia, porque nosotros no tenemos derecho a regalías directas y las regalías por las que participamos es por proyectos que se

presentan ante el OCAD (órgano colegiado de administración y decisión) regional y ese es presentar un proyecto si lo prueban otorgan las regalías si no, no.

8. ¿Qué ventajas y desventajas tiene el hecho de tener una fuerte dependencia de estos recursos de transferencias en el ente territorial?

Es más una desventaja, porque el día que el estado disminuya la participación del SGP se afecta la inversión, aunque el sistema general de participación tiene destinación específica, el 58% educación, 24% salud, agua 11.5 % esos recursos son la mayoría de la inversión en el municipio, por ejemplo la planta de persona de educación es 100% pagada por sistema general de participación. Imaginemos lo peor, que quiten las participaciones, el municipio no está en la capacidad de pagar la nómina de todos los profesores.

Generación de recursos propios

9. ¿Cómo ha sido el esfuerzo fiscal de la administración municipal en los últimos años? ¿Se han logrado mejorías?

Si, definitivamente se ha mejorado mucho en la generación de recursos propios, por ejemplo para el municipio mantenerse en la categoría 2 debe generar en el año mínimo 50 mil salarios mínimos de presupuesto del municipio y siempre se está generando y se está por encima eso, si se ha mejorado.

10. ¿En qué tipo de ingresos tributarios se fundamentan los esfuerzos fiscales del municipio?

Predial e industria y comercio

11. ¿Qué estrategias han implementado para incrementar las rentas propias del municipio?

Estrategias como tal, en industria y comercio mayor vigilancia en la apertura de los negocios y en funcionamiento de los negocios comerciales y en el predial pues es aumentar la base de datos del predial con las urbanizaciones nuevas, con las clasificaciones de los avalúos, con la nueva evaluación catastral que se hace cada 4 años, esas son las estrategias que se han establecido y las que la ley permite, porque la ley posibilita tener estrategias para aumentar las rentas.

La Secretaria de Hacienda Municipal, como encargada de administrar y gestionar estrategias financieras que aseguren la consecución de los recursos económicos y la correcta asignación de los mismos entre las diferentes dependencias de la Administración, contribuyendo a la ejecución del Plan de Desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad para lograr un Buga para Vivir Mejor; durante estos cuatro años ha trabajado en busca del principal objetivo como es conservar la Segunda Categoría del Municipio mejorando los

ingresos y manteniendo un control sobre los gastos de funcionamiento. Para lo cual ha desarrollado las siguientes acciones:

Fiscalización y recaudo de los tributos:

Como es bien sabido la obligación de pagar impuestos nunca ha sido acogida con entusiasmo en ningún lugar del país ni del mundo; de ahí nace el alto grado de evasión de impuestos, lo que debe ser contrarrestado con la verificación del cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, a través de los procesos de determinación, entre ellos el de fiscalización y cobro coactivo, los cuales merece una especial atención, si se tiene en cuenta la necesidad de la Administración en la mayor consecución de ingresos que nos permitan cumplir con las metas plasmadas en el Plan de Desarrollo.

Una eficiente estructura administrativa para el manejo de la información tributaria hace relación a la infraestructura administrativa y a la estructura de la planta de personal de que dispone la Administración para la Gestión Tributaria, la cual debe guardar proporción con el potencial de contribuyentes de nuestra entidad y con la dotación de equipos y tecnología que apoyen la gestión de los funcionarios.

Es importante además resaltar que la necesidad de la existencia de un grupo de fiscalización de planta no es caprichosa, toda vez que durante este proceso se ejecutan actividades, tareas y procedimientos a los cuales debe hacerseles continuo seguimiento para evitar la interrupción de las acciones ya realizadas. Además, no sólo es una proposición del Concejo Municipal, sino también un requerimiento que ha venido realizando la Contraloría en sus auditorías, por el alto grado de confidencialidad y responsabilidad que estos procesos conllevan y que no se les podría asignar a contratistas. Es razonable presumir que, si la administración cuenta con un personal capacitado, la fiscalización será más eficiente y existirá mayor posibilidad de determinar la verdadera obligación del evasor.

Dentro un manejo integral de la fiscalización, detectadas las fallas, la primera actividad de la administración debe ser encaminada a corregir estas deficiencias. Por lo anterior es procedente el estudio de la creación de este grupo de Fiscalización en la Estructura del Municipio y se analice la composición del mismo, con personal de planta profesional, si es del caso existente ya en nuestra planta, o en su defecto con la creación de nuevos cargos, que tendría que ser estudiado técnica y financieramente, pues hay que tener en cuenta los indicadores de la Ley 617 de 2000. Cabe aclarar que esta necesidad fue transmitida al Alcalde Municipal mediante oficio SHM-1700-192 de agosto de 2013, con copia al Secretario de Desarrollo Institucional y reiterada al Doctor Julián Andrés Latorre Herrada, mediante oficio SHM-1700-258 de octubre de 2013. Igualmente atendiendo esta solicitud, para el año 2016 se crearon dos cargos de profesionales universitarios que fortalecerán el proceso: 01 en fiscalización y otro

en cobro coactivo. También se logró el traslado de una persona de planta para apoyar el trabajo de fiscalización.

Pero cabe resaltar que en la presente administración se reformó la estructura física de la Secretaría de Hacienda, mejorando el clima laboral de los empleados, haciendo claridad que aunque se organizaron algunos puestos en el segundo piso para que funcionara parte del área de Fiscalización, ésta debería estar toda en el primer piso con un área adecuada para ejecutar todas las acciones de cobro con la debida seguridad, confidencialidad y custodia de los expedientes. Igualmente se adquirieron equipos de cómputo e impresoras mejorando la productividad.

Para llevar a cabo el trabajo de fiscalización y Cobro Coactivo, base fundamental en el recaudo de los impuestos, se contó en fiscalización con 03 empleados de planta y los demás por contratos. En Cobro Coactivo 01 persona de planta y 02 personas por contrato, resaltando que quien lleva el liderazgo es contratista, por lo cual para el año 2016 se creó este cargo de planta.

Durante los años 2012 y 2013 se trabajó en la caracterización y elaboración de los procedimientos de recaudo, fiscalización y cobro coactivo, como manera de estructurar el grupo de fiscalización y darle un orden a la forma de realizar todos los procesos, es así como se establecieron 13 subprocesos, los cuales fueron aprobados y socializados con fecha 14 de noviembre de 2013. En el año 2014 se trabajó en el Manual de fiscalización.

Debido a que en la estructura de la Secretaría de Hacienda no existe Fiscalización, y teniendo en cuenta que dentro del Manual del Funciones el Profesional Especializado cumple con estas funciones, se nombró como Coordinador al señor Alirio Sandoval Peña, quien tiene a cargo la coordinación, dirección y revisión de las tareas, adelantadas por los líderes de cada grupo de trabajo, al igual que los informes legales a los diferentes órganos de control. En ese orden de ideas se han liderado también trabajos con el equipo Meci Calidad, y los procedimientos de fiscalización para el mejoramiento de la gestión tributaria.

Dentro del proceso de Fiscalización como primera acción se enviaron requerimientos ordinarios para el cobro de los diferentes Impuestos del Municipio que se encuentran en mora. Como resultado algunos cancelan, otros realizan acuerdos de pago y otros hacen caso omiso conllevando a otros procesos como son: Determinación de Deudores Morosos, Emplazamientos, Resolución Sanción, Liquidaciones de Aforo, entre otros. Igualmente se realizaron visitas a los establecimientos de comercio y a las estaciones de servicio.

En los casos en que surtidas todas estas etapas los contribuyentes no respondieron al llamado, se pasaron a cobro coactivo.

Pese a la interrupción en los procesos que conlleva los contratos intermitentes, se logró realizar un muy buen trabajo en estas áreas, logrando obtener ingresos superiores a los años anteriores, generando en todos los años superávit de tesorería y presupuestal.

Depuración base de datos

Como punto de partida es muy importante tener una base de datos actualizada de los diferentes Impuestos para así poder ejecutar una acción más efectiva de recaudo y fiscalización. La tarea más difícil la encontramos en el Impuesto de Industria y Comercio que es un impuesto muy cambiante; por lo que desde el año 2012 se realizaron muchas acciones para lograr este objetivo, ya que Municipio a través de los años ha ido acumulando una base de datos de contribuyentes que no existen en la actualidad, algunos inscritos aún en cámara de comercio sin renovación de matrícula, hay quienes ya cancelaron la matrícula de Cámara de Comercio y otros que nunca se inscribieron.

Para cumplir con este objetivo el Municipio ha realizado múltiples visitas a establecimientos con el fin de depurar, realizar cancelación de matrículas, asignar tarifas mínimas. Igualmente, con los cruces de Cámara de Comercio, Ingreso de formularios y atención directa a los contribuyentes se actualizaron datos como direcciones, Representante Legal, Teléfonos, razón social, Nit, entre otros.

En el año 2013, la Cámara de Comercio realizó el Censo Empresarial y comercial, desarrollado mediante convenio interinstitucional de Asociación DAM-1100-021-2013, con el fin de conocer la cantidad y las principales características de los establecimientos comerciales. Para realizar este trabajo, el Municipio conformó un grupo interdisciplinario compuesto por las Secretarías de Planeación, Gobierno, Salud y Hacienda que sirvieron de apoyo a la Cámara de Comercio, el número de establecimientos censados fue 3.394, de los cuales 10 establecimientos de comercio se negaron a dar información, por tanto, no hacen parte de los resultados. Estas visitas sirvieron para actualizar la base de datos y educar a muchos contribuyentes en su obligación de pagar impuestos.

Sistematización de la Información Tributaria:

Durante la vigencia 2012-2015 en la Secretaría de Hacienda se contó con la herramienta tecnológica VENUS INGENIERIA DE SOFTWARE, el cual fue adquirido el año 2009 y desarrollado en 3 fases mediante el objeto: ADQUISICIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO PARA LA GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL. En los años 2012 a 2015 se ha contratado el soporte al sistema integrado de información, conformado por los módulos de Rentas, Financiero y Administrativo en la Alcaldía Municipal de Guadalajara de Buga.

El módulo que ha presentado más dificultades es el de Rentas, pues desde su implementación no se guardan históricos discriminados de los pagos realizados y presenta muchas dificultades en la generación de informes que nos permitan realizar la gestión de fiscalización y cobro de una manera más efectiva.

El Banco de Occidente ha presentado una propuesta para entregar al Municipio un módulo de Rentas que está ajustado a todas las exigencias legales del momento y que sería una herramienta muy importante para la toma de decisiones en la gestión de la Secretaría de Hacienda.

Cabe anotar que se debe evaluar el costo-beneficio de la propuesta y en caso de acceder a ella contar con la firma Venus Ingeniería para realizar las respectivas interfaces.

Cultura tributaria:

Un factor al que esta Administración ha prestado mucha atención es al fomento de la Cultura tributaria, pues se detectó que en muchas ocasiones los contribuyentes no tributan por desconocimiento o lo hacen de manera errónea ocasionándoles sanciones.

En el año 2013 se realizaron 8 eventos de capacitación donde asistieron 137 empresarios, 394 contribuyentes, 26 estudiantes y 176 funcionarios públicos de 27 Municipios del Departamento, que asistieron al I Foro de Impuestos territoriales.

Se realizó la conferencia de incentivo a los contribuyentes que pagaron a tiempo el Impuesto de Industria y Comercio.

Igualmente, dentro del Programa Cultura Tributaria se difundió mediante entrega de 40.000 volantes – 8 pasacalles – Emisión de cuñas, boletines radiales – Página web, participación en diferentes eventos y envío masivo de e mail; el Acuerdo 045 de 2013 mediante el cual se concedieron descuentos en los intereses de Mora a los contribuyentes morosos de los Impuestos del Municipio.

Adicionalmente se entregaron 10.000 instructivos tributarios en los diferentes establecimientos de comercio, con el respectivo acompañamiento de funcionarios de la Secretaría de Hacienda, con el fin de informar las fechas del pago de las obligaciones tributarias y asesorar a los contribuyentes en el pago de sus impuestos.

Se hizo entrega del libro fiscal y se enseñó su manejo.

Durante el año 2014 se realizaron 4 eventos donde se capacitaron 626 personas, entre empresarios, contribuyentes, estudiantes, funcionarios públicos y Contadores Públicos. Se realizó el II Foro de Impuestos Territoriales.

Igualmente se dieron a conocer los incentivos otorgados por el Concejo Municipal a través de la distribución de 60.000 volantes, instalación de 10 pasacalles, emisión de cuñas radiales, participación en diferentes eventos y envío masivo de email a los contribuyentes, distribución de 10.000 instructivos tributarios. Igualmente se realizó trabajo de campo, brindando atención desde tres puntos diferentes de la ciudad, como fueron: Parque Santa Bárbara y sus alrededores, Parque y sector de la Ventura y Centro Comercial Buga Plaza.

Modernización y Optimización de la Gestión Tributaria:

Con el fin de optimizar la gestión tributaria en lo correspondiente al Impuesto de Sobretasa a la Gasolina, en el año 2012 se contrató los servicios profesionales del AREA METROPOLITANA CENTRO OCCIDENTE para determinar e identificar en el municipio de Guadalajara de Buga-Valle del Cauca, los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo y establecer las causas o variables que afectan la optimización del cobro del impuesto de la sobretasa a la gasolina, desde un ambiente administrativo, técnico y operativo.

Se realizaron tres jornadas de capacitación a los empleados de fiscalización y Gobierno, en el tema de hidrocarburos y en materia tributaria.

Se inspeccionaron y verificaron 153 mangueras tanto de gasolina corriente, extra y ACPM, de igual manera se verificó el número de tanques de cada estación de servicio, su capacidad y tipo de combustible.

Se brindó asistencia con equipos de laboratorio y se llevaron a cabo operativos tales como control a la marcación, calidad termo hidrómetros, probetas, verificación concentración etanol en la gasolina, detector de marcación de medida (serafín), entre otras.

Desde el año 2012, se empezó a gestionar el Código de barras para la facturación de Impuesto Predial, pero pese a que se han realizado pruebas con las diferentes entidades bancarias, no ha sido posible implementarlo.

En el año 2014 se logró la Implementación del Web servicio o módulo Web para la realización de las declaraciones de Régimen Común, simplificado y Reteica, lo que constituyó una gran herramienta y ayuda, no sólo para los contribuyentes que se encuentran fuera de la ciudad, sino para todos los contribuyentes en general del Impuesto de Industria y Comercio.

Magnitud de la inversión

12. ¿Cuáles han sido los principales destinos de la inversión pública municipal?

Acá en Buga se ha hecho una inversión muy buena en lo que fue las ciudadelas educativas que son 5 y vamos para 8, en el patinódromo, las vías que tiene que

ver con la calle 1ra sur, las vías alternas con la zona montañosa, la ciudadela ITA, la ciudadela académico, entonces si ha habido una inversión, el parque biosaludable el vergel y se va por el biosaludable de Balboa, entonces realmente la inversión está más encaminada a lo social.

13. ¿Qué factores considera han permitido estos resultados en cuanto la magnitud de la inversión municipal?

Ha habido una buena programación a lo que se establece en el voto programático y se le ha dado prioridad a los compromisos que han adquirido los señores alcaldes con el plan de gobierno y eso ha quedado plasmado en el plan de desarrollo, entonces eso ha permitido tener una visión enfocada a satisfacer las necesidades de la población.

Capacidad de ahorro

14. ¿Cuáles son los factores que han permitido a la entidad territorial generar ahorro corriente?

Que te digo, las entidades territoriales no están diseñadas para tener ahorro, esa es la verdad, porque el ahorro se tiene que ver en la inversión, en el gasto de funcionamiento, y que es la estrategia lo que se hace es un presupuesto que nos deje un margen de un 5 o 6% con relación a lo que nos establece la ley 617, el ahorro que se programa en el presupuesto de funcionamiento se tiene que reflejar en la inversión, porque como tal el ahorro no se puede capitalizar.

15. ¿Se han cumplido con las metas trazadas de generación de ahorro en la entidad territorial?

Si claro se han cumplido, de lo contrario no se habrían cumplido con los planes de inversión.

Mejoramiento

16. ¿Cuáles considera que son las variables más relevantes para mejorar la situación fiscal del municipio en el futuro?

Definitivamente para mejorar la situación fiscal del municipio es diseñar un presupuesto de inversión con el margen que nos permite la ley, y recaudar siempre el 100% del impuesto en la vigencia, porque si la gente no paga los impuestos en el tiempo la inversión se debe hacer con deuda pública y se disminuye la capacidad de inversión, siempre se apunta a recaudar el predial e industria y comercio en lo que se ha presupuestado.

17. ¿Qué acciones o estrategias han considerado durante el período de gobierno para mejorar la situación fiscal?

No. En eso es muy poco lo que se dice, tratar de hacer los descuentos para que la gente pague y tratar de recuperar la cartera en facturación en el año.

8.3 VARIABLES CLAVE PARA EL MEJORAMIENTO DE LA SITUACIÓN FISCAL

De acuerdo con las entrevistas realizadas y teniendo en cuenta los indicadores asociados al Desempeño Fiscal de los municipios de Guadalajara de Buga, es posible identificar las siguientes variables clave para el mejoramiento de la situación fiscal de estas entidades territoriales:

Cuadro 11. Variables clave para el mejoramiento del desempeño fiscal

Indicador	Fórmula	Variable clave para el mejoramiento del desempeño fiscal	Impacto en el valor del indicador
1/ Autofinanciación del funcionamiento	Gasto funcionamiento/ ICLD * 100%	La variable clave en este indicador es el gasto de funcionamiento, dado que la entidad territorial tiene que ver directamente con la conformación de su estructura operacional, razón por la cual pueden tomar correctivos para controlar estos gastos.	La disminución de los gastos de funcionamiento como proporción de los ICLD tienen un impacto positivo en el desempeño fiscal, dado que le permite liberar mayores recursos para la inversión, es decir, incide indirectamente en otro de los indicadores clave.
2/ Magnitud de la deuda	Servicio de la deuda / ingresos disponibles * 100%	El nivel de endeudamiento es la variable clave en este indicador, dado que un menor nivel de deuda requiere menores recursos para atender la deuda.	Cuando disminuye el nivel de endeudamiento se liberan recursos que ya no tienen que atender la deuda y pueden destinarse a la generación de ahorro, por lo tanto, beneficia al desempeño fiscal, dado que se puede financiar la inversión pública con recursos del ahorro y en menor proporción de deuda.
3/ Dependencia de las transferencias	Transferencias + Regalías / ingresos totales * 100%.	La variable clave en este indicador son los ingresos totales, dado que las transferencias son asignadas por el gobierno central a través del sistema de participaciones. Por lo tanto, el incremento de los ingresos, por vía de los recursos propios es un elemento clave para mejorar el desempeño fiscal.	Al incrementarse los ingresos totales de las entidades territoriales, puede disminuir la dependencia de las transferencias y con ello beneficiar al desempeño fiscal, dado que estarían en una situación de solvencia en la cual tienen recursos para autofinanciarse.

Continuación cuadro 10.

Indicador	Fórmula	Variable clave para el mejoramiento del desempeño fiscal	Impacto en el valor del indicador
4/ Generación de los recursos propios	Ingresos tributarios / ingresos corrientes * 100%	La variable clave de este indicador corresponde a los ingresos tributarios, pues son los tributos sobre los cuales las entidades territoriales tienen directa injerencia, como el predial y el impuesto de industria y comercio.	Cuando los ingresos tributarios aumentan como proporción de los ingresos corrientes, las entidades territoriales tienen mayor generación de recursos propios, disminuyendo indirectamente la dependencia de las transferencias e impactando positivamente el indicador de desempeño fiscal.
5/ Magnitud de la inversión	Inversión / gasto total * 100%	En este indicador una variable clave es la inversión, sin embargo, la cantidad de recursos que se destinen a este rubro, depende también de la habilidad de la entidad territorial de generar recursos propios, ahorro corriente y controlar gastos de funcionamiento.	La mayor cantidad de recursos que una entidad territorial destine a la inversión viene a ser el reflejo de unas finanzas bien manejadas, por lo tanto, el indicador de desempeño fiscal se beneficiará al incrementarse la inversión pública como porcentaje del gasto total.
6/ Capacidad de ahorro	Ahorro corriente / ingresos corrientes * 100%	La variable clave corresponde al ahorro corriente, dado que la entidad territorial puede tener estrategias que la conduzcan a generar más ahorro, a través de otras variables como el control de gastos de funcionamiento y la disminución de los niveles de endeudamiento.	Una mayor capacidad de ahorro incrementa las posibilidades de autofinanciar la inversión, beneficiando la situación fiscal del municipio, por menor dependencia de las transferencias y de los préstamos.

Fuente: elaboración propia

8.4 BALANCE FISCAL 2014, PERSPECTIVAS 2015 GUADALAJARA DE BUGA

El balance fiscal del municipio de Guadalajara de Buga del año 2014 y el que se presentó para 2015 reflejan el manejo responsable de la política pública enfocada en garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y la estabilidad de la Administración Central para así atender la inversión social.

En este apartado se mostrarán los resultados del cierre de la vigencia 2014, así como la estimación del 2015 de acuerdo al comportamiento al mes de julio de los ICLD de esta vigencia y por último la proyección 2016.

8.4.1 Balance fiscal 2014

INGRESOS

Los Ingresos Corrientes de Libre Destinación- ICLD-, en el año 2014 fueron de \$35.070.786.625, equivalente a un porcentaje de ejecución del 104% con respecto al presupuesto inicial **\$33.644.865.062.75**. En este contexto se puede observar que los ICLD incrementaron en un 10% y que las principales rentas se comportaron así: el Grupo Impuesto de Industria y Comercio aumentó en 6%, el grupo impuesto predial en un 25% y la Sobretasa a la Gasolina en un 1.5%. Cabe anotar algo muy importante y es que en el año 2014 se obtuvo una mayor ejecución presupuestal, lo que significa un superávit fiscal. Se destaca un mayor incremento en el Impuesto de Predial, multas y sanciones y los servicios de tránsito

Cuadro 12. Ingresos corrientes. Guadalajara de Buga.

CONCEPTO			% EJECUCION
	EJECUCION 2013	EJECUCION 2014	
Circulación y Tránsito (Vigencias anteriores a 1999) Y servicio Público	403.358.924,00	582.624.667,5	0,90
Industria y Comercio de la vigencia actual y anterior	12.594.455.976,00	13.212.994.960,77	1,06
Avisos y Tableros vigencia actual	1.206.865.142,00	1.419.947.038,26	1,00
Predial unificado vigencia actual y anterior	7.940.006.195,00	9.863.638.344,14	1,01
Publicidad Exterior Visual	27.930.654,00	26.526.112	1,64
Hilos y Niveles	11.764.265,00	11.810.489	1,22
Ocupación de Vías	229.800,00	175.800	0,78
Otros de Ordenamiento	-	-	-
Impuesto Espectáculos Públicos	12.820.240,00	2.616.700	0,83
Degüello de Ganado Menor	174.214.452,00	224.259.247	2,43
Impuesto de Alumbrado Público Acuerdo 036	87.915.615,00	158.382.715	0,91
otros ingresos tributarios	19.973.739,00	24.002.619	
Contribución de valorización vig. Anteriores	39.132,00	11.834	1,46
Otros Ingresos Grupos Vulnerables	72.000,00	7.200	0,20
Usufructo	1.537.013.337,00	1.527.415.452	1,12
Otros derechos de utilización de Bienes de Uso Público	19.862.073,00	26.654.020	198,62
Cuotas partes pensionales	46.315.995,00	37.459.605	0,42
Venta de activos	15.300.000,00		
Gaceta Municipal	4.129.700,00	2.053.449	0,37
Derechos por comisiones	760.212,00	2.022.039	0,49
Multas y Sanciones Municipio (90% Ley 769 /2002)	1.216.595.065,00	1.102.830.143	1,14

Registro de marcas y herretes	1.078.140,00	652.761	0,93
-------------------------------	--------------	---------	------

CONCEPTO			% EJECUCION
	EJECUCION 2013	EJECUCION 2014	
Multas estab de cio		205.333	
Recargo Predial	972.157.912,00	976.354.436.56	1,15
Intereses de Industria y Comercio	95.732.447,00	108.855.661.04	0,72
Intereses Circulación y Transito	5.232.194,00	6.562.931	1,29
Multas y Sanciones de Rentas de Industria y Comercio	154.759.024,00	160.697.582.04	0,79
Placas de vehículos	8.005.000,00	22.174.450	0,41
Licencias de Conducción		51.6.975.900	
	453.055.616,00		1,82
Otros Servicios de Transito	852.300.672,00	989.789.416	1,58
Facturación de Impuestos	13.664.413,00	6.378.800	0,29
expedición de constancias y certificados	10.243.110,00	9.257.182	0,87
Matriculas de Industria y Comercio			
Permisos de casetas y afines	11.949.315,00	9.429.148	1,32
Formularios y especies venales	79.000,00		0,01
derechos de fotocopias		156.590	
Otros Ingresos no Tributarios	3.930,00		
	27.897.883.289,00	31.032.922.625.31	1,06
Sobretasa Combustible Motor	3.978.740.000,00	4.037.864.000	1,02
	31.876.623.289,00	35.070.786.625.31	1,06

Fuente: Municipio de Guadalajara de Buga, Marco Fiscal de Mediano Plazo 2016-2025

Participación de las principales rentas en los ICLD

Dentro de las principales rentas las de mayor participación del total de los ICLD es la correspondiente al impuesto de Industria y Comercio, seguido del Impuesto Predial, la cual ha alcanzado una gran importancia y Sobretasa a la Gasolina. Cabe anotar que del recaudo del Impuesto Predial se descontaron la Sobretasa Ambiental \$2.124.623.500 y la Sobretasa Bomberil \$1.197.691.203 por ser recaudos de terceros

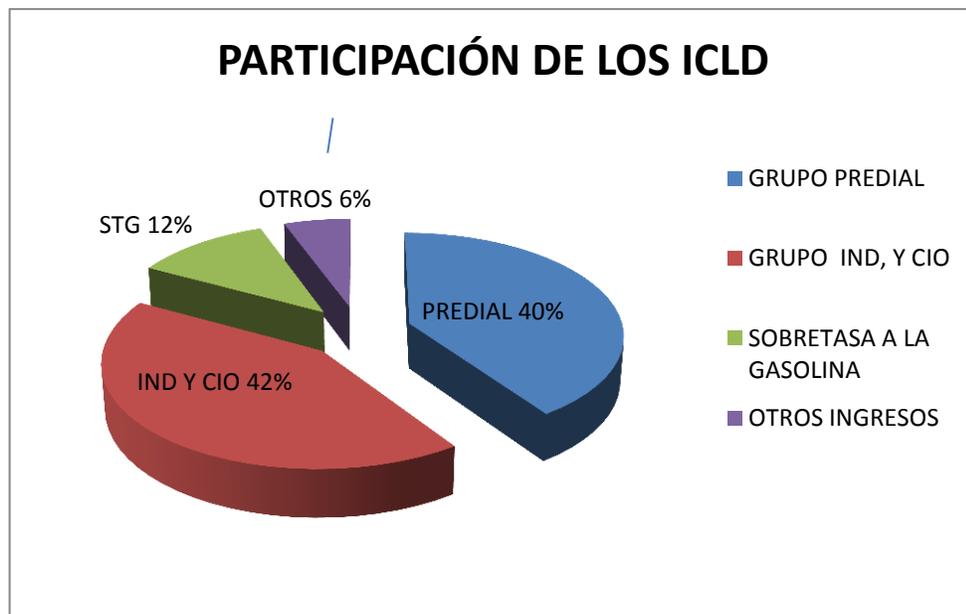
Las otras rentas de ICLD están compuestas por el Usufructo, Multas y Sanciones, Impuesto de vehículos públicos, Degüello de Ganado, entre otras.

Cuadro 13. Ingresos corrientes de libre destinación. Guadalajara de Buga

ICLD	35.070.786.625	100%
GRUPO PREDIAL	14.162.307.484	40%
GRUPO IND, Y CIO	14.902.495.242	42%
SOBRETASA A LA GASOLINA	4.037.864.000	12%
OTROS INGRESOS	1.968.119.899	6%

Fuente: Municipio de Guadalajara de Buga, Marco Fiscal de Mediano Plazo 2016-2025

Gráfico 10. Participación de los ICLD



Fuente: Municipio de Guadalajara de Buga, Marco Fiscal de Mediano Plazo 2016-2025

En el año 2014 se recibieron por concepto de transferencias el valor de \$71.349.904.144, los ingresos de capital fueron de \$17.968.244.798 y los recursos de terceros y destinación específica \$7.309.377.667, para un total de ingresos de \$ 131.698.313.234

En el año 2014, con el comportamiento de los ingresos y los gastos, se logró que el Municipio continuara en Segunda Categoría para el 2016

GASTOS TOTALES

Los gastos totales para la vigencia fiscal 2014 fueron de **\$124.514.457.597.21**, incrementados en un 13% con respecto a la vigencia 2013, que se refleja en la inversión, especialmente en los recursos del crédito, SGP Salud y cofinanciación,

igualmente en los gastos de funcionamiento en lo correspondiente a las transferencias de terceros y SSF (Alumbrado Público, Sobretasa Ambiental y Sobretasa Bomberil). Se ilustra en el siguiente cuadro:

Cuadro 14. Gastos totales. Guadalajara de Buga, 2013-2014

GASTOS TOTALES			
	2013	2014	%
FUNCIONAMIENTO	26,738,968,844.00	30,619,342,761.60	1.15
DEUDA	3,861,596,607.83	3,846,745,376.00	1.00
INVERSION	79.706.973.537.00	90.048.369.459.61	1.13
TOTALES	110.307.538.988.83	124.514.457.597.21	1.13

Fuente: Municipio de Guadalajara de Buga, Marco Fiscal de Mediano Plazo 2016-2025

En el cuadro anterior se puede observar que los gastos de funcionamiento incrementaron en un 15%, la deuda se mantuvo estable 0% y la inversión incrementó en un 13%. Cabe destacar que el incremento en los gastos de funcionamiento fue considerable, debido a que en este grupo encontramos las transferencias de terceros, las cuales tuvieron un incremento considerable con relación al año anterior (42%), caso de la Sobretasa Ambiental y Bomberil como consecuencia del resultado de la actualización catastral y el gasto SSF de Alumbrado Público

8.4.2 Perspectivas 2015

Para el estimado 2015 se tomó en cuenta el comportamiento de los ingresos al mes de julio y los gastos con corte a agosto del presente año, y el comportamiento que estos mismos han tenido durante los últimos meses en los anteriores años.

INGRESOS

Teniendo en cuenta que los ingresos están conformados por los ICLD, las transferencias, los recursos de capital, los de terceros y destinación específica, es importante centrar el análisis en los ICLD, pues su recaudo se constituye en uno de los elementos para la categorización del Municipio y las transferencias al Concejo y la Personería Municipal

Efectivamente al descontar del gran total de recursos propios los correspondientes a recaudos de terceros (con o sin situación de fondos) y los de destinación específica, obtenemos los **ICLD** que son los recursos que sustentan el cálculo de la categoría del Municipio y el cumplimiento de los indicadores de la Ley 617/00, encontrando que de los \$34.299 millones presupuestados para el 2015, se han recaudado a julio del mismo año \$25.511 millones (ver anexo No. 1) , lo que equivale, porcentualmente, al 74% de la meta anual. Con este nivel de recaudo de los siete primeros meses de este año, se realizó la proyección para el mes de diciembre de 2015. Así mismo se realizó un análisis del comportamiento de los ICLD de los meses agosto a diciembre de los años 2011, 2012, 2013 y 2014 los que han clasificado al Municipio en Segunda Categoría, aspirando cerrar el año con unos ingresos de \$ 34.652 millones, sin tener en cuenta los recursos de multas y servicios de tránsito que pertenecen a la concesión. Esta aclaración toda vez que el presupuesto proyectado para el año 2016, se realizó sin tener en cuenta los recursos de la Concesión, pues estos se adicionan a medida que llegan, tanto al ingreso como al gasto, teniendo un efecto cero para el Municipio

Es importante resaltar que el incremento del Impuesto de Industria y Comercio con relación al año anterior ha sido del 22%. En cuanto al Impuesto Predial el recaudo en esta vigencia ha tenido un incremento del 13% pese a las reclamaciones en curso en el IGAC.

GASTOS

Los gastos de funcionamiento se han ejecutado de acuerdo a lo programado sin tener que acudir a adiciones presupuestales, con lo cual se garantiza que el techo de la ley 617 de 2000, se respetará toda vez que en el proceso presupuestal se previó que estos constituirían máximo el 64.25% de los ICLD. Con corte al mes de agosto de 2015, teníamos una ejecución con recursos propios de \$22.848 millones con un indicador de Ley 617 del 57.73%. Es de anotar que este indicador variará debido a los gastos pendientes de realizar, incluyendo los de sentencias que se puedan presentar en lo que resta de año. Igualmente es factor decisivo los ingresos que obtengamos en la vigencia, los cuales observan un excelente comportamiento

El Servicio de la Deuda Pública, es otro componente de los gastos. En la presente vigencia, con corte a agosto se ha cancelado el valor de \$ 2.145 millones correspondiente a los pagarés vigentes con Bancolombia.

Los recursos de inversión apropiados son de \$95.962, de los cuales se han comprometido \$57.905, dentro de estos encontramos los del SGP destinados en su totalidad a gastos de inversión definidos en la Ley 715 de 2001, Los demás recursos ejecutados corresponden a Cofinanciación, Fosyga, Etesa, Fondo cuenta, entre otros.

8.5 BALANCE FISCAL DEL MUNICIPIO DE TULUÁ

En lo que atañe al Plan de Desarrollo Municipal de Tuluá, las metas fiscales pueden apreciarse a continuación:

Fortalecimiento de las finanzas públicas e Instrumentos de información financiera para unas finanzas sanas y sostenibles, incrementando los ingresos corrientes de libre destinación del municipio mediante el desarrollo de la gestión de cobro y fiscalización, cultura tributaria, actualización catastral, saneamiento contable y financiero y la provisión del pasivo pensional.³⁷

- Indicador de producto: % de incremento en el recaudo de los ICLD
- Línea base: 12%
- Meta 2015: 29%

Posteriormente, en el Plan Financiero y Plan Plurianual de Inversiones 2012-2015 se pueden observar metas más específicas referentes a la gestión fiscal en el municipio de Tuluá.³⁸

El Municipio realizará en el año 2013, el estudio de la Actualización Catastral para ser puesto en vigencia en el año 2014, con las siguientes proyecciones o expectativas de ingresos:

Cuadro 15. Proyección recaudo impuesto predial unificado. Metas del cuatrienio

Descripción	2012	2013	2014
Recaudo impuesto predial (Miles de \$)	17.274.494	18.499.219	22.520.282
Variación absoluta	1.417.548	1.224.724	4.030.063
Variación porcentual	8.94%	7.09%	21.79%

Fuente: Plan de Desarrollo de Tuluá.

La Secretaría de Hacienda Municipal incrementará su acción de cobro de todos los conceptos rentísticos y especialmente los correspondientes a las vigencias anteriores y recuperación de cartera del Impuesto Predial Unificado, columna vertebral de los ingresos corrientes de libre destinación y base de la categorización del municipio. El comportamiento de la Sobretasa a la Gasolina en el período de los cuatro años, experimentará un aumento del seis por ciento (6%) en el desarrollo de actividades para el control de la evasión y elusión tributaria.

³⁷ MUNICIPIO DE TULUÁ. ACUERDO No 017 (15 de agosto de 2012). Plan de Desarrollo para el Municipio de Tuluá, por el período 2012-2015 "TULUÁ TERRITORIO GANADOR PARA EL BIENESTAR". p. 163.

³⁸ *Ibíd.* p. 173.

El Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Tuluá – INFITULUÁ, y el Hospital Rubén Cruz Vélez, deben generar excedentes financieros que el municipio utilizará en su plan de inversiones. La ejecución de los recursos de inversión se hará de forma eficaz de tal forma que los rezagos y los superávits sean mínimos.

El comportamiento del Sistema General de Participaciones, conocido como recursos de Ley 715/01, en todo el período de Gobierno será el establecido en el Acto Legislativo 04 de 2007 o normas que lo adicionen, complementen o reformen.

Proyección de los ingresos:

La proyección de Rentas o Ingresos para el cuatrienio en su mayor grado de agregación queda de la siguiente manera:

Cuadro 16. Proyección de ingresos. Metas del cuatrienio.

PLAN FINANCIERO PERIODO 2012-2015				
CONCEPTO	2012	2013	2014	2015
5-INGRESOS TOTALES (4+3)	175.972.114.854	153.413.331.098	164.981.244.741	174.916.246.018
4-INGRESOS CORRIENTES (1+2)	138.546.650.597	146.689.970.929	158.177.821.784	167.969.539.441
1-INGRESOS TRIBUTARIOS	39.252.964.994	41.559.475.520	47.227.373.919	50.804.837.469
2-INGRESOS NO TRIBUTARIOS	99.293.685.603	105.100.335.217	110.851.467.873	117.098.129.743
-Tasas, Multas y Contribuciones	1.031.868.292	1.092.867.255	1.109.046.333	1.170.807.097
- Transferencias	98.261.817.311	104.037.628.154	109.841.401.533	115.993.894.875
3-RECURSOS DE CAPITAL	37.430.871.534	6.723.360.169	6.803.422.957	6.946.706.577
5-RECURSOS DE INVERSIÓN ENTIDADES DESCENTRALIZADAS	6.738.448.164	7.007.986.091	7.288.305.534	7.579.837.756
TOTAL RECURSOS DEL PLAN (4+5)	182.710.558.018	160.421.311.989	172.269.544.867	182.496.078.149
VALOR ACUMULADO	182.710.558.018	343.131.870.006	515.401.414.873	697.897.493.022

Fuente: Plan de Desarrollo de Tuluá.

Ingresos corrientes de libre destinación:

Las expectativas del comportamiento de los ingresos corrientes de libre destinación, definidos en los términos de la Ley 617 de 2000 y calculados con los supuestos de comportamiento, en los próximos cuatro años, son las siguientes.³⁹

Cuadro 17. Ingresos corrientes de libre destinación. Meta del cuatrienio.

AÑOS	VALOR PARCIAL	VALOR ACUMULADO
2012	30.434.838.783	30.434.838.783
2013	32.422.477.370	62.857.316.153
2014	37.142.032.396	99.999.348.549
2015	40.144.010.844	140.143.359.393

Fuente: Plan de Desarrollo de Tuluá.

De conformidad con la proyección de gastos de funcionamiento para el cuatrienio 2012-2015 y las metas de ahorro operacional, la distribución de los ingresos corrientes de libre destinación es como sigue.⁴⁰

Cuadro 18. Distribución ICLD. Metas del cuatrienio

AÑOS	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	GASTOS DE INVERSIÓN	TOTAL
2012	16.093.426.744	14.341.412.039	30.434.838.783
2013	16.294.093.655	16.128.383.715	32.422.477.370
2014	17.554.996.554	19.587.035.842	37.142.032.396
2015	18.871.277.159	21.272.733.685	40.144.010.844
TOTALES	68.813.794.112	71.329.565.281	140.143.359.393
PORCENTAJES	49,10%	50,90%	100,00

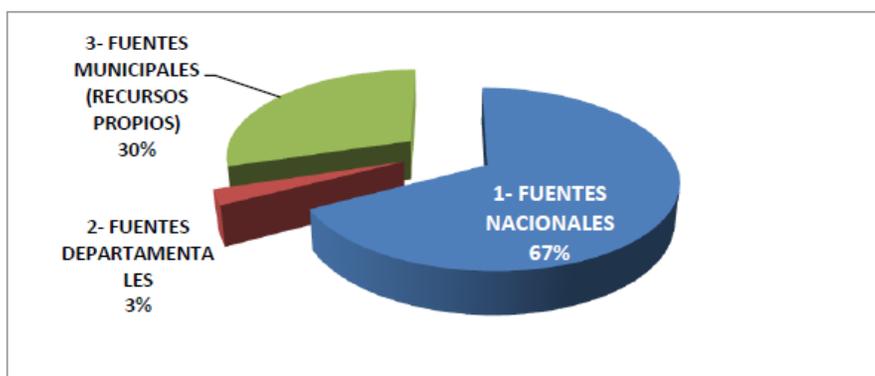
Fuente: Plan de Desarrollo de Tuluá.

³⁹ *Ibíd.* p. 177.

⁴⁰ *Ibíd.* p. 178.

Por su parte, la representación gráfica de distribución territorial para la financiación del Plan de Desarrollo Tuluá 2012-2015 es la siguiente:⁴¹

Gráfico 11. Distribución financiación Plan de Desarrollo Tuluá 2012-2015



Fuente: Plan de Desarrollo de Tuluá.

Proyección de los recursos para los gastos

La expectativa del comportamiento de los gastos de funcionamiento en su mayor grado de agregación es el siguiente:⁴²

Cuadro 19. Gastos de funcionamiento. Metas del cuatrienio

CONCEPTO	2012	2013	2014	2015	TOTALES
1- Transferencias Corrientes	1.870.848.386	1.927.172.473	2.120.609.389	2.253.512.732	8.172.142.980
Concejo	1.201.281.933	1.253.439.292	1.347.245.681	1.415.978.814	5.217.945.720
Personería	669.566.453	713.294.502	817.124.713	883.168.239	3.083.153.907
2- Alcaldía	14.222.578.358	14.327.359.861	15.390.626.160	16.572.130.107	60.512.694.485
Gastos Personales	9.254.957.924	9.922.018.550	10.771.404.386	11.731.806.440	41.680.187.299
Gastos Generales	4.967.620.434	4.405.341.311	4.619.221.774	4.840.323.666	18.832.507.186
TOTAL GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	16.093.426.744	16.294.093.655	17.554.996.554	18.871.277.159	68.813.794.112

Fuente: Plan de Desarrollo de Tuluá.

⁴¹ Ibíd. p. 179.

⁴² Ibíd. p. 182.

El Plan de Desarrollo de Tuluá 2012-2015, tenía como meta general mejorar el desempeño fiscal del municipio, lo cual implica, desde la metodología del DNP, contar con suficientes recursos para sostener su funcionamiento, cumplir con los límites de gasto de funcionamiento según la Ley 617/00, incrementar el nivel de recursos propios (solventía tributaria) como contrapartida a los recursos de SGP, mantener altos niveles de inversión, tener una adecuada capacidad de respaldo del servicio de su deuda y generar ahorro corriente necesario para garantizar su solventía financiera.

Por lo tanto, a continuación se resumen estos resultados, para conocer si las metas se cumplieron en el período analizado:

Cuadro 20. Evaluación de metas y resultados del balance fiscal del municipio de Tuluá

Indicador	2013	2014	Meta	Resultado
Autofinanciación de los gastos de funcionamiento	51.5	45.48	< 70	Logrado Los niveles de gastos de funcionamiento han sido inferiores al límite establecido por la Ley 617 de 2000
Respaldo del servicio de la deuda	2.2%	2.1%	El plan de desarrollo no especifica una meta concreta, pero se espera que la deuda total no supere la capacidad de pago de la entidad ni comprometa su liquidez en el pago de otros gastos	Logrado Tuluá muestra bajos gastos en servicio a la deuda, sin embargo, el incremento del valor destinado a este rubro permite inferir que se han contraído nuevas deudas, no obstante, la evolución del ingreso disponible que se comporta de manera creciente refuerza el respaldo a esa mayor deuda adquirida del municipio
Dependencia de las transferencias de la nación y las regalías	72.59%	58.44%	< 60%	Logrado Tuluá es una entidad territorial que ha disminuido su dependencia de las transferencias y regalías. A pesar de que en los años 2012 y 2013 supera el 60%, para el 2014 se reduce por debajo del límite a un 58.44%

Indicador	2013	2014	Meta	Resultado
Generación de recursos propios	26.18%	19.9%	Esta es una medida del esfuerzo fiscal que hacen las administraciones al comparar las fuentes endógenas de ingresos como lo son los impuestos que genera autónomamente la entidad territorial, por ello, se espera el incremento del indicador.	No logrado Se puede observar que la generación de recursos propios de Tuluá ha venido disminuyendo entre el 2012 y 2014, pasando de 29.78% a 19.9%.
Magnitud de la inversión	91.06%	91.82%	> 70%	Logrado El municipio de Tuluá tiene una buena gestión de la inversión, al superar el valor del indicador mínimo exigido que es del 70% según el DNP; además, la tendencia ha sido sostener el rubro de gasto de inversión durante el periodo de estudio
Capacidad de ahorro	55.3%	53.8%	Se espera que este indicador sea positivo, es decir, que las entidades territoriales generen ahorro.	Logrado La capacidad de generación de ahorro de Tuluá es buena, a pesar de que se ha deteriorado levemente el indicador hacia el año 2014
Desempeño fiscal	78.85	78.96	Mejorar el desempeño fiscal	No logrado El desempeño fiscal del municipio de Tuluá se ha deteriorado levemente, contradiciendo así la principal meta del gobierno evaluado que buscaba incrementar el desempeño fiscal

Fuente: elaboración propia

De acuerdo con lo anterior, puede concluirse que los resultados esperados del mejoramiento del desempeño fiscal del municipio de Tuluá no se lograron, tal como se veía en la situación comparativa, en la que se apreció la caída del puesto 2 al 5 en el año 2014, especialmente por el poco esfuerzo fiscal en la generación de recursos propios evidenciado. A pesar de que se cumplieron la mayoría de metas individuales de acuerdo a los indicadores revisados, en términos generales el desempeño fiscal se deterioró levemente por la razón esbozada anteriormente.

9. CONCLUSIONES

La metodología empleada por el DNP para la elaboración del indicador de desempeño fiscal brinda posibilidad de realizar un análisis integral de la gestión fiscal de los municipios, además, permite establecer comparaciones a través de cada uno de los resultados de los seis indicadores, beneficiando la gestión porque las entidades territoriales pueden compararse con sus similares para saber cuáles son las diferencias y similitudes.

Entre las características más interesantes de este indicador, está la relación entre las magnitudes que pueden medirse a través de los sistemas de información municipal, con los parámetros establecidos por la ley, razón por la cual las entidades territoriales tienen las herramientas para hacer sus mediciones y detectar sus debilidades que pueden ser susceptibles de mejoramiento. Es decir, la metodología proporciona los fundamentos para hacer control de la gestión municipal.

El análisis comparativo del valor del indicador de desempeño fiscal del DNP para los municipios de Tuluá y Guadalajara de Buga en los años 2013 y 2014 permitió precisar que Tuluá obtiene una calificación más cercana al límite 80%, es decir, está más cerca de ser un municipio Solvente, caso contrario ocurre con Guadalajara de Buga, cuya calificación se sitúa en el límite inferior del rango, es decir, está más cercana a ser Vulnerable.

Los factores clave para que Tuluá obtenga mejores resultados en su gestión fiscal están en el control de los gastos de funcionamiento como proporción de los ICLD, los mayores recursos que destina a la inversión y su mayor capacidad de ahorro corriente, variables que resultan fundamentales para obtener una mejor calificación en el índice de desempeño fiscal.

A pesar de las diferencias y magnitudes distintas, lo cierto es que ambas entidades territoriales se perciben como municipios que gozan de unas finanzas saludables, en el sentido de que cumplen con los límites de gasto de la ley 617 de 2000, generan ahorro corriente, el gasto en inversión es alto, sus ingresos les permite tener un amplio respaldo del endeudamiento y los recursos propios pesan de manera importante, como contrapartida a los recursos del SGP. Estas entidades, tienen mejores condiciones de solvencia financiera.

Finalmente, respecto a las variables que son susceptibles de mejoramiento por parte de los gobiernos municipales de Tuluá y Guadalajara de Buga y su impacto en el valor del indicador de desempeño fiscal en el futuro, se logró establecer que, entre dichas variables el gasto de funcionamiento, es importante dado que la entidad territorial tiene que ver directamente con la conformación de su estructura

operacional, razón por la cual pueden tomar correctivos para controlar estos gastos.

El nivel de endeudamiento también es clave, dado que un menor nivel de deuda requiere menores recursos para atender los compromisos financieros y se liberan recursos que ya no tienen que atender la deuda y pueden destinarse a la generación de ahorro, por lo tanto, beneficia al desempeño fiscal, dado que se puede financiar la inversión pública con recursos del ahorro y en menor proporción de deuda.

Los ingresos tributarios son también claves, pues son los tributos sobre los cuales las entidades territoriales tienen directa injerencia, como el predial y el impuesto de industria y comercio. Cuando los ingresos tributarios aumentan como proporción de los ingresos corrientes, las entidades territoriales tienen mayor generación de recursos propios, disminuyendo indirectamente la dependencia de las transferencias e impactando positivamente el indicador de desempeño fiscal.

Por su parte, la cantidad de recursos que se destinen a inversión, depende también de la habilidad de la entidad territorial de generar recursos propios, ahorro corriente y controlar gastos de funcionamiento. Esto viene a ser el reflejo de unas finanzas bien manejadas, por lo tanto, el indicador de desempeño fiscal se beneficiará al incrementarse la inversión pública como porcentaje del gasto total.

El ahorro corriente también es importante, dado que la entidad territorial puede tener estrategias que la conduzcan a generar más ahorro, a través de otras variables como el control de gastos de funcionamiento y la disminución de los niveles de endeudamiento. Una mayor capacidad de ahorro incrementa las posibilidades de autofinanciar la inversión, beneficiando la situación fiscal del municipio, por menor dependencia de las transferencias y de los préstamos.

10. RECOMENDACIONES

- Es importante que las cifras de los presupuestos municipales correspondan a la realidad de las entidades territoriales, dado que son el insumo principal para el cálculo de los indicadores asociados al índice de desempeño fiscal, por lo tanto, un adecuado sistema de información contribuye al mejoramiento de la toma de decisiones municipales.
- Una correcta estimación de las rentas municipales es una importante recomendación, pues en las finanzas territoriales el presupuesto y su ejecución juegan un papel trascendental en el éxito del manejo fiscal.
- Por lo tanto, es necesario la actualización de las bases de datos de forma permanente, en especial para el cálculo de los tributos como industria y comercio e impuesto predial unificado.
- El control de los gastos de funcionamiento es importante, debido a que no sólo permite cumplir con el parámetro establecido por la ley 617 de 2000, sino también que sirve para liberar recursos que pueden destinarse a la inversión.
- Fortalecer la inversión pública municipal estratégica, es decir, aquellos proyectos que beneficien a las empresas y la economía de los municipios, para que se conviertan en fuentes generadoras de recursos propios a largo plazo, sostenibles.

BIBLIOGRAFÍA

ALCALDÍA MUNICIPAL Y CÁMARA DE COMERCIO. Informe Guadalajara de Buga en Cifras 2003-2004. Enero de 2005. P. 60

BIBLIOTECA VIRTUAL LUIS ÁNGEL ARANGO. Impuestos. [en línea] <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/econo102.htm>

BONET, Jaime. ¿Por qué es necesaria una gestión fiscal local? [en línea] 1era Edición [Washington, USA]: Banco Interamericano de Desarrollo, mayo 2009 [citado 27 mayo de 2016] Disponible en internet: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35135942>

BONNEFOY, Juan. Los indicadores de evaluación del desempeño: una herramienta para la gestión por resultados en América Latina. ILPES. Chile, 2003.

CÁMARA DE COMERCIO DE BUGA – UNIVERSIDAD DEL VALLE SEDE BUGA. Plan de Desarrollo Turístico de Buga. Guadalajara de Buga, 2001. 123 p.

CASTRO CANO, Nathalia y LONDOÑO CRUZ, Ana Ligia. Análisis comparativo de la gestión fiscal del municipio de Riofrío respecto al municipio de sexta categoría de mejor desempeño fiscal en Valle del Cauca, en el período 2012-2014. Trabajo de Grado Contador Público. UCEVA, Facultad de Ciencias Administrativas, Económicas y Contables. Programa de Contaduría Pública, Tuluá, 2015.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 136. (2, junio, 1994). Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1994. no. 41.377.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1551. (6, julio, 2012). Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial. Bogotá, D.C., No. 48.483 de 6 de julio de 2012.

DNP. Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2008 Avance en la gestión fiscal de los actuales mandatarios (Artículo 79, Ley 617 de 2000) Bogotá, D. C., Colombia. 2008.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2010 [en línea]. Informe del Departamento Nacional de Planeación [citado el 5 de octubre de 2016]. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/4-Desempe%C3%B1o%20Fiscal%202010.pdf>

DNP. Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2014 [en línea].

Informe del Departamento Nacional de Planeación (Artículo 79 Ley 617 de 2000), Bogotá, 2014 [citado el 15 de julio de 2016]. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Desempe%C3%B1o%20Fiscal%202014.pdf>

DNP. Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2013 [en línea]. Informe del Departamento Nacional de Planeación (Artículo 79 Ley 617 de 2000), Bogotá, 2014 [citado el 27 de mayo de 2016]. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Documento%20Desempe%C3%B1o%20Fiscal%202013.pdf>

GÓMEZ GIRALDO, Angela Cristina, ORTÍZ OCAMPO, María Jacqueline y RODRÍGUEZ OVIEDO, Germán. Medición y evaluación de desempeño fiscal a través del indicador sintético, en el marco de la NGP: AMCO, 2010 [en línea]. Trabajo de grado Economista. Universidad Católica de Pereira. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Programa de Economía. Pereira, 2011. [citado el 18 de julio de 2016]. Disponible en: <http://ribuc.ucp.edu.co:8080/jspui/bitstream/handle/10785/1466/CDMECO33.pdf?sequence=1>

HERNÁNDEZ, Misael. “Evaluación del desempeño de las organizaciones públicas a través de la calidad”, ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa. 2003.

HINCAPIE, Bibiana y ORTÍZ, Karolina. Evaluación de la gestión fiscal en términos de la eficiencia y eficacia de la Administración Municipal en Guadalajara de Buga 2008-2011. Tuluá: Unidad Central del Valle del Cauca. Facultad de Ciencias Administrativas, Económicas y Contables. Programa de Contaduría Pública, 2013. 110 p.

MÉNDEZ A., Carlos Eduardo. Metodología. Diseño y desarrollo del proceso de investigación con énfasis en ciencias empresariales. Editorial Limusa. México, 2008. p. 231

MUNICIPIO DE TULUÁ. ACUERDO No 017 (15 de agosto de 2012). Plan de Desarrollo para el Municipio de Tuluá, por el periodo 2012 2015 “TULUA TERRITORIO GANADOR PARA EL BIENESTAR”. p. 156.

MUNICIPIO DE TULUÁ. Anuario estadístico 2014. Departamento Administrativo de Planeación Municipal. 2015. 319 p.

OATES, W. (1972), Fiscal Federalism, Harcourt Brace Jovanovich, New York. Citado por: BONET, Jaime. ¿Por qué es necesaria una gestión fiscal local? [en línea] 1era Edición [Washington, USA]: Banco Interamericano de Desarrollo, mayo 2009 [citado 27 mayo de 2016] Disponible en internet:

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35135942>

OCDE. Better understanding our cities. The role of urban indicators. OCDE. Paris. 1997.

PEÑA, Miguel Antonio. El DNP publica informe del desempeño fiscal e integral de los municipios de Colombia para el año 2014 [en línea]. Portal Poder Municipal, Colombia, Noviembre de 2015. Disponible en: <http://www.podermunicipal.com.co/2015/11/el-dnp-publica-informe-del-desempeno.html>

PORRAS VALLEJO, Oswaldo. El Estado y su organización. [en línea] 1era Edición [Bogotá, Colombia]: Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Departamento Nacional de Planeación, nov. 2004 [citado 24 junio de 2016] Disponible en internet: http://www.planeacion.cundinamarca.gov.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/el%20estado%20y%20su%20organizaci%C3%B2n%20dnp_2004.pdf

SUAREZ VARGAS, Jhon Harold. Documento de diagnóstico para el Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007 Buga a Ritmo de Ciudad. [en línea] Secretaría de Planeación Municipal, Guadalajara de Buga, 2004. 56 p. [citado el 5, dic., 2016] Disponible en internet: <URL:http://www.guadalaradebuga-valle.gov.co/apc-aa-files/61663161356265666630653566343538/DIAGNOSTICO_GENERAL_MUNICIPIO_BUGA.pdf>

URIEL, Ezequiel. Análisis de Datos. Series temporales y análisis multivariante. Editorial AC, Madrid, España, 1995.

VILLASANTE, Sebastián; GARCÍA, María y RODRÍGUEZ, Gonzalo (2010). Sobre la tipología de los indicadores de sostenibilidad para la evaluación científica de 69 los ecosistemas marinos sometidos a la explotación pesquera. Universidad de Santiago de Compostela. Consultado en www.usc.es/econo/RGE/Vol19_2/castelan/nb2c.pdf

ZAPATA, Juan Gonzalo. Las finanzas territoriales en Colombia. [en línea] Fedesarrollo, 2010 [consultado el 26 de junio de 2016] Disponible en internet: <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/Las-finanzas-territoriales-en-Colombia-J-G-Zapata-Mayo-2010.pdf>

ANEXOS

Anexo A. Entrevista a funcionarios de la alcaldía municipal

NOTA: esta entrevista aplicada no tiene como propósito evaluar corrupción, ni la calidad del gasto público, ni investigaciones en curso en contra de algún mandatario local, tampoco pretende evaluar ni la calidad del gasto ni menos el impacto de las inversiones realizadas por los mandatarios locales, mucho menos la imagen o percepción sobre la gestión de un mandatario local.

OBJETIVO: Identificar las variables que son susceptibles de mejoramiento por parte de los gobiernos municipales de Tuluá y Guadalajara de Buga y su impacto en el valor del indicador de desempeño fiscal en el futuro.

GUÍA DE PREGUNTAS:

Nombre entrevistado:

Cargo:

Municipio:

Autofinanciación de los gastos de funcionamiento

1. ¿Qué medidas ha tomado la entidad para cumplir con lo establecido por la Ley 617 de 2000 sobre el límite de los gastos de funcionamiento?
2. ¿Cuáles son las principales fuentes de los ingresos tributarios y no tributarios del municipio y qué comportamiento han tenido en los últimos años respecto a lo presupuestado?
3. ¿Qué tipo de medidas han implementado para estimular el recaudo de ingresos tributarios y no tributarios?

Respaldo del servicio de la deuda

4. ¿Qué importancia ha tenido la deuda en la entidad territorial en los últimos años?
5. ¿Cuál es la capacidad de pago de la entidad respecto a la deuda total?
6. ¿A qué entidades han acudido para contratar deuda para la entidad territorial en los últimos años y qué necesidades han cubierto con ella?

Dependencia de las transferencias de la Nación y las Regalías (SGR)

7. ¿Qué importancia tienen las transferencias como fuente de financiación en la entidad territorial?
8. ¿Qué ventajas y desventajas tiene el hecho de tener una fuerte dependencia de estos recursos de transferencias en el ente territorial?

Generación de recursos propios

9. ¿Cómo ha sido el esfuerzo fiscal de la administración municipal en los últimos años? ¿Se han logrado mejorías?
10. ¿En qué tipo de ingresos tributarios se fundamentan los esfuerzos fiscales del municipio?
11. ¿Qué estrategias han implementado para incrementar las rentas propias del municipio?

Magnitud de la inversión

12. ¿Cuáles han sido los principales destinos de la inversión pública municipal?
13. ¿Qué factores considera han permitido estos resultados en cuanto la magnitud de la inversión municipal?

Capacidad de ahorro

14. ¿Cuáles son los factores que han permitido a la entidad territorial generar ahorro corriente?
15. ¿Se han cumplido con las metas trazadas de generación de ahorro en la entidad territorial?

Mejoramiento

16. ¿Cuáles considera que son las variables más relevantes para mejorar la situación fiscal del municipio en el futuro?
17. ¿Qué acciones o estrategias han considerado durante el período de gobierno para mejorar la situación fiscal?