



CONTENIDO DIMENSIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA

5. DIMENSIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA

5.1 OBJETIVOS

5.2 ÁREAS O TEMAS DE ANÁLISIS

5.3 MARCO HISTÓRICO GEOGRÁFICO–SISTEMA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

5.4 LA DIVISIÓN TERRITORIAL MUNICIPAL

5.4.1 SECTOR RURAL

5.4.2 SECTOR URBANO

5.5 ANÁLISIS DE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

5.6 CARACTERIZACIÓN PROVINCIAL Y DEPARTAMENTAL DEL MUNICIPIO.

5.6.1 CLASIFICACIÓN MUNICIPAL RURAL SEGÚN EL ÍNDICE DE CONDICIONES DE VIDA (ICV 2005). CUADROS 101 y 101A.

5.6.2 ANÁLISIS PROVINCIAL DEL ICV. PROMEDIO HOGAR CUADRO 102

5.7 DIAGNÓSTICO DE LAS FINANZAS MUNICIPALES

5.7.1 ANÁLISIS ESTRUCTURAL DE LOS INGRESOS TOTALES (cuadros 103 y 104)

5.7.1.1 ANÁLISIS ESTRUCTURAL DE LOS INGRESOS CORRIENTES

5.7.1.2 ANÁLISIS ESTRUCTURAL DE LOS INGRESOS POR TRANSFERENCIAS

5.7.1.3 ANÁLISIS ECONÓMICO DE LOS INDICADORES DE GESTIÓN MUNICIPAL (Ver Cuadro 106).

5.7.2 DIAGNÓSTICO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LOS PROCESOS DE PROGRAMACIÓN Y EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

5.7.3 ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE PROGRAMACIÓN DE LOS GASTOS

5.8 EVALUACIÓN EX ANTE DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES PARA EL PERÍODO 2.008-2.011 CUADROS 124, 125 y 126.

A. SUPUESTOS EN EL COMPORTAMIENTO DE ALGUNAS VARIABLES, DEL MODELO DE PROSPECTIVA FINANCIERA Y EVALUACIÓN EX ANTE DE LA FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES

1. LA EVALUACIÓN EX ANTE DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES EN EL ESCENARIO TENDENCIAL

1.1 EVALUACIÓN EX ANTE Y LOS RECURSOS PROPIOS EN EL ESCENARIO TENDENCIAL

1.2 COMPARACIÓN DE LOS FLUJOS DE CAJA DEL ESCENARIO TENDENCIAL CON RECURSOS PROPIOS, CON LA PLANIFICACIÓN PROGRAMÁTICA DEL PLAN.



- 1.3 COMPARACIÓN DE LOS FLUJOS DE CAJA CON EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES EN EL ESCENARIO TENDENCIAL
- 2. LA EVALUACIÓN EX ANTE EN EL ESCENARIO DE PISO
 - 2.1 EVALUACIÓN EX ANTE DE LAS FINANZAS Y LOS RECURSOS PROPIOS, EN EL ESCENARIO DE PISO
 - 2.2 COMPARACIÓN DE LOS FLUJOS DE CAJA DEL ESCENARIO DE PISO CON RECURSOS PROPIOS, CON LA PLANIFICACIÓN PROGRAMÁTICA DEL PLAN.
 - 2.3 COMPARACIÓN DE LOS FLUJOS DE CAJA CON EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES EN EL ESCENARIO DE PISO
- 3. LA EVALUACIÓN EX ANTE EN EL ESCENARIO DE TECHO
 - 3.1 EVALUACIÓN EX ANTE DE LAS FINANZAS Y LOS RECURSOS PROPIOS, EN EL ESCENARIO DE TECHO
 - 3.2 COMPARACIÓN DE LOS FLUJOS DE CAJA DEL ESCENARIO DE TECHO CON RECURSOS PROPIOS, CON LA PLANIFICACIÓN PROGRAMÁTICA DEL PLAN.
 - 3.3 COMPARACIÓN DE LOS FLUJOS DE CAJA CON EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES EN EL ESCENARIO DE TECHO
- 5.9 METODOLOGÍA BÁSICA PARA LA ADOPCIÓN Y EL MONTAJE DEL SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL MUNICIPAL. (SIAF)
 - 1. FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO. (Diagrama Financiamiento del Desarrollo)
 - 1.1 EVALUACIÓN Y CONTROL
 - 2. PLANIFICACIÓN FINANCIERA (Diagrama Planificación Financiera)
 - 3. ORGANIZACIÓN FINANCIERA
 - 3.1 ESTRUCTURA POR PROCESOS DE LA ORGANIZACIÓN FINANCIERA
 - 4. EXPLOTACIÓN CON PRODUCTIVIDAD SOCIAL O ENAJENACIÓN DE ACTIVOS
 - 4.1 PASOS PARA LA EXPLOTACIÓN CON PRODUCTIVIDAD SOCIAL O ENAJENACIÓN DE ACTIVOS
 - 4.1.1 DISPOSICIÓN DEL INVENTARIO DE BIENES
 - 4.1.2 VALOR DE LOS BIENES A PRECIO HISTÓRICO Y/O REALES



5. DIMENSIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA

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

5.1 OBJETIVOS

a. OBJETIVOS GENERALES

Identificar y programar actuaciones públicas y privadas que tengan efecto sobre la estructura del territorio urbano y rural, en coordinación con el Programa de Gobierno, Plan de Desarrollo, Plan de Atención Básica, estudios de cada dimensión y el Plan de Inversiones, entre otros.

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

Los objetivos más importantes son:

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

Analizar y evaluar las diferentes formas de intervención pública realizadas a través de la inversión, expedición de normas y calidad de la gestión y su impacto en el entorno ciudadano.

b. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Realizar un diagnóstico de las finanzas municipales, a partir de la construcción de indicadores en los diferentes procesos presupuestales, y





de impacto de la acción gubernamental, respecto del esfuerzo tributario de la comunidad.

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

5.2 ÁREAS O TEMAS DE ANÁLISIS

Estructura de las finanzas públicas locales en el ámbito general y por objeto del gasto.

Descripción de la organización político administrativa.

Análisis de la funcionalidad de la estructura administrativa actual y su conformación.

5.3 MARCO HISTÓRICO GEOGRÁFICO–SISTEMA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

RESEÑA HISTÓRICA DEL MUNICIPIO:

“Belén, casa del pan, ciudad noble y legendaria, fundada el 7 de mayo de 1762, se encuentra enclavada en el rico y hermoso valle que lleva su nombre, al Norte del Departamento de Boyacá. Esta a 2.695 metros sobre el nivel del mar, con una temperatura promedio de 13°C. Famosa por sus quesos que pasean muchas ciudades del país, rica por su ganadería y agricultura, mereciendo mencionar las artesanías. Cuna del niño héroe PEDRO PASCASIO MARTÍNEZ ROJAS, quien el día 7 de agosto de 1819, recibió el sello de la inmortalidad, cuando terminaba la batalla del puente de Boyacá, dando muestras de gallardía, valor y honestidad, dio captura al general español Barreiro, entregándolo incondicionalmente al General Bolívar.

5.4 LA DIVISIÓN TERRITORIAL MUNICIPAL

Belén pertenece a la provincia de Tundama y forma parte del corredor industrial de Boyacá. Se extiende en sentido norte – sur, limitando por el norte y Nor – Occidente con el Departamento de Santander (Municipios de Coromoro, corregimiento Sichelada), por el occidente con el municipio



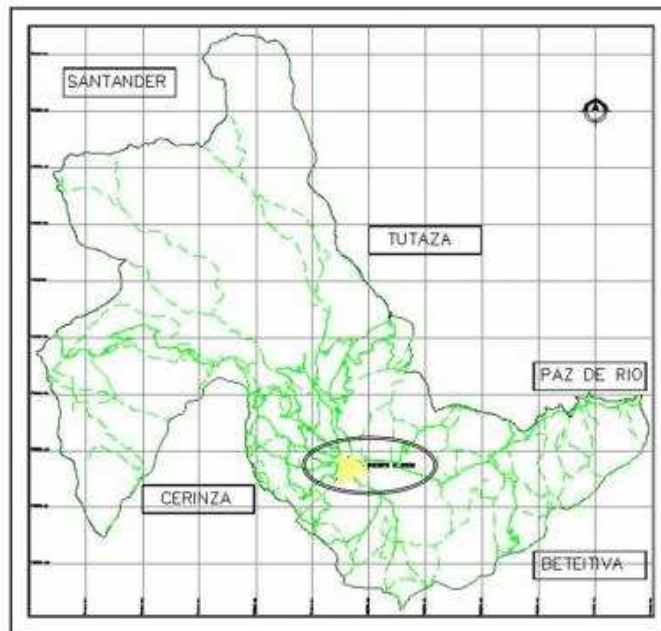


de Encino, en esta dirección también limita con Santa Rosa de Viterbo y Duitama en menos porcentaje; al Nor - Oriental con Tutazá, al oriente con Paz de Río y al Sur – Occidente con Cerinza.

El Municipio de Belén se encuentra ubicado en la Cordillera Oriental al norte del Departamento de Boyacá, dentro del rectángulo formado por las coordenadas (con origen Bogotá, Gauss Central) X: 1´115.243 - 1´142.300 Y: 1´147.993 - 1´173.478. Hidrográficamente se encuentra entre las Subcuencas de los Ríos Chicamocha y Suárez; a la primera pertenece el sector Sur-Sureste del municipio y al segundo el sector Norte-Noroccidente; posee altitudes que van desde los 2.600 hasta los 4.000 metros sobre el nivel medio del mar

Los límites municipales, fueron creados por las normas legales reglamentarias, donde se definen las áreas oficiales, según información suministrada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, de los municipios que están definidos mediante actas de deslinde los cuales se encuentran el municipio de Tutazá (acta 24-06-70), Paz de Río (acta 20-02-70), Beteitiva (acta 29-10-70) y Cerinza (acta 02-10-70), para los límites con los municipios del departamento de Santander no están definidos legalmente, en consecuencia no existe ninguna ordenanza que reglamente el área limítrofe.

Mapa 1. Municipio de Belén (Boyacá)



Fuente: Web de la Alcaldía de Belén





5.4.1 SECTOR RURAL

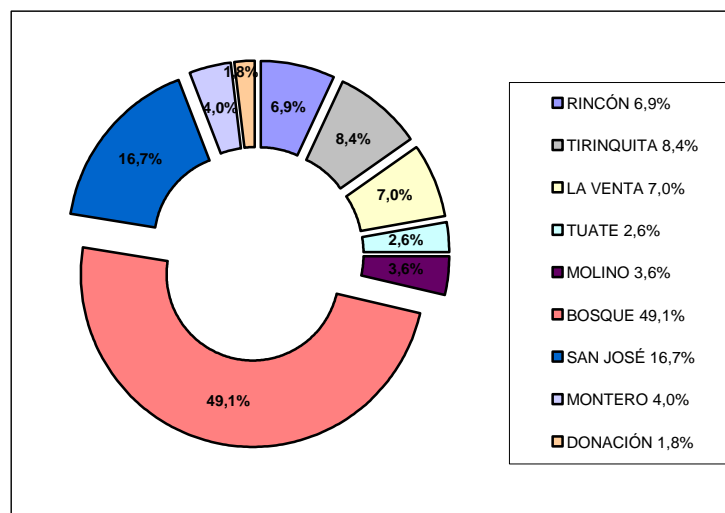
El municipio está conformado por nueve (9) veredas comunales.

CUADRO 98 Superficie de las divisiones territoriales rurales

VEREDA	KM2 EXT.	%
RINCÓN	19,612	6,9%
TIRINQUITA	23,763	8,4%
LA VENTA	19,861	7,0%
TUATÉ	7,343	2,6%
MOLINO	10,102	3,6%
BOSQUE	138,958	49,1%
SAN JOSÉ	47,182	16,7%
MONTERO	11,24	4,0%
DONACIÓN	5,176	1,8%
TOTAL	283,237	100,0%

Fuente: planeacion Municipal.

Figura 1. Presenta como divisiones administrativas tradicionales, el sector urbano determinado por el perímetro urbano construido con servicios públicos y el sector rural el cual está conformado por nueve (9) veredas.



Fuente: Planeacion y Cálculos Propios.



5.4.2 SECTOR URBANO

El área urbana comienza a partir de la carrera 2ª Sur iniciando en la vía que comunica con el municipio de Cerinza, siguiendo en línea recta hasta encontrar la electrificadora. Por el sur oriente hasta las urbanizaciones la Esperanza y el Recuerdo, con el límite del río Salguera, la vía a Paz de Río pasando por la parte anterior del cementerio hasta la vía a Soatá. Al norte limita con la calle 12 hasta la calle 7ª con carrera 12, hasta la cooperativa lechera a la vía que comunica con la vereda a San José de la Montaña. Por el occidente en línea recta hasta la vía que comunica a la vereda Montero, al punto de la vía que conduce al municipio de Cerinza.

- **LOS SERVICIOS ADMINISTRATIVOS (ORGANIGRAMA) CUADRO 99**

Son los prestados por la Administración Municipal, por los organismos de la seguridad pública (policía, fuerzas militares y organismos de seguridad), la notaría y registro de instrumentos públicos, la Registraduría del estado civil, la administración de justicia (fiscalías, juzgados, tribunales, cortes y sistema carcelario) y establecimientos públicos e instituciones descentralizadas.

En el municipio de Belén existen dos inspecciones de Policía; una en el área rural ubicada en la vereda San José de la Montaña y la otra en el sector urbano, cuya jurisdicción se extiende a todas las veredas y la cabecera municipal. De igual forma existe la oficina de Registraduría Nacional del Estado Civil donde se atiende los trámites de solicitud de tarjetas de identidad, cedulação y organización electoral, el servicio de notariado se presta en el municipio atendiendo los asuntos de su competencia para toda la jurisdicción municipal.

- **PODER POLÍTICO DEL MUNICIPIO DE BELÉN**

El poder político de Belén se mide mediante la participación de la población en el ejercicio democrático del voto.



**CUADRO Nro. 100**

PROCESO ELECTORAL AÑO 2.007				
PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	T. VOTOS	% T. VOTOS VALIDOS Y NO V.	% T. VOTANTES	% T. POTENCIAL
PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	2.325	53,1%	51,5%	37,7%
BELÉN UN MUNICIPIO PARA TODOS	1.350	30,9%	29,9%	21,9%
PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL " PARTIDO DE LA U"	619	14,1%	13,7%	10,0%
VOTO EN BLANCO	81	1,9%	1,8%	1,3%
TOTAL VOTOS VALIDOS	4.375	100%	96,9%	71,0%
VOTOS NULOS	62	45,3%	1,4%	1,0%
TARJETAS NO MARCADAS	75	54,7%	1,7%	1,2%
TOTAL VOTOS NO VALIDOS	137	100%	3,1%	2,2%
TOTAL VOTANTES	4.512			
TOTAL ABSTENCIÓN	1.650			26,8%
POTENCIAL ELECTORAL	6.162			

FUENTE: Registraduría Nacional del estado Civil.

LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS DEL ORDEN MUNICIPAL

La Participación de la Sociedad en los Órganos Consultivos, de acuerdo con la constitución de 1991, la ley 152 de 1994, la ley 115 de 1994, ley 142 de 1994 y la ley 99 de 1993 entre otras, establecen los mecanismos para que la sociedad participe y forme parte activa de los organismos consultivos del municipio.

Junta Municipal de Educación: JUME, Consejo de Cultura, Consejo de Deportes, Consejo de Desarrollo Rural, Consejo Territorial de Planeación Municipal, Junta de Servicios de Salud, Juntas de Vigilancia de Servicios Públicos.

Los Grupos con Poder e Influencia Política, Social, Económica ó Delincuencial en el municipio de Belén se encuentran tipificados estos grupos como:

- Grupos Políticos el Partido Social Conservador y El partido Liberal Colombiano.





- La Asociación de Municipios que en la actualidad lo trabajan Belén mancomunadamente con municipios de la región.
- La Iglesia Católica hace presencia como ente espiritual encargado de la divulgación de la doctrina y la fe cristiana a nivel pastoral.
- Organizaciones de Tipo Social con influencia en el desarrollo político administrativo generalmente de orden estatal como el Instituto de Bienestar Familiar ICV, el grupo madres comunitarias, asociación de madres de cabeza de familia, asociaciones de padres de familia,
- Organizaciones No Gubernamentales (Amigos Belemitas, Lazos Verdes, Compufuturo y Grupo de Trabajo en Páramos)
- El Fortalecimiento de la región del Tundama especialmente el área de Belén, Santa Rosa, Cerinza y Tutazá por su posición geográfica, especialmente Belén, posee la oportunidad de un nodo interpolar de desarrollo a partir del cual giran todas sus actividades del orden político-administrativo.

5.5 ANÁLISIS DE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

En la actualidad se cuenta con unidades administrativas establecidas claramente identificables; las líneas de autoridad y niveles de jerarquía se desprenden del Alcalde.

La realización del Plan de Desarrollo significa que la problemática identificada por veredas y Zona Urbana, junto con sus soluciones deberá encontrar expresión en una nueva estructura administrativa que oriente la función del servidor público de una manera más integral.

El diagnóstico por ejemplo permitió establecer la Interrelación de problemas de funcionalidad espacial con aspectos educativos y de estos con lo físico biótico y ambiental, los cuales en conjunto afectan lo económico y social.

De esta forma se requiere promover una nueva cultura del servicio público que interrelacione más directamente cada una de sus dependencias, a través de una estructura administrativa más horizontal (concedida por procesos y no tanto por dependencias y funciones), menos jerárquica y





vertical, que simultáneamente acerque el accionar del gobernante al ciudadano gobernado.

Como complemento a lo anterior es preciso individualizar en cada dependencia la gerencia de procesos y proyectos específicos por medio de los cuales se pueda responsabilizar por su éxito o fracaso y optimizar de esa manera los recursos públicos aplicados a la gestión administrativa.

Los índices de condiciones de vida, deben servir para priorizar la inversión pública y asignar a cada responsable la gerencia y desarrollo de su ejecución, en un contexto de evaluación de gestión y resultados compatibles con el propósito de hacer un Municipio más competitivo y sostenible, ambiental, económica y socialmente.

La administración posee su manual de funciones en el cual se especifica cargos y labores por dependencias, además de los requisitos para acceder al mismo.

5.6 CARACTERIZACIÓN PROVINCIAL Y DEPARTAMENTAL DEL MUNICIPIO.

5.6.1 CLASIFICACIÓN MUNICIPAL RURAL SEGÚN EL ÍNDICE DE CONDICIONES DE VIDA (ICV 2005). CUADROS 101 y 101A.

La siguiente sección se basa en la metodología descrita en el texto “Los Municipios Colombianos hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio”.

La metodología aplicada fue explicada en detalle en la dimensión socio cultural. El análisis se realiza para cada indicador de la siguiente manera:

🏠 ÍNDICE DE SERVICIOS SANITARIOS

El municipio de Paipa ocupa el primer lugar, en cuanto a mejores condiciones de los servicios sanitarios, lo cual significa que tiene comparativamente, mayor cantidad de viviendas equipadas con inodoro, conexión, alcantarillado o pozo séptico, respecto de los demás municipios de la provincia.

Los municipios que registran peores condiciones en los servicios sanitarios son: Corrales, Belén, Busbanza, y Tutaza, respecto de los cuales puede





afirmarse que Belén tiene grandes deficiencias en este servicio esencial, respecto de su entorno provincial-

➤ **ÍNDICE DE RECOLECCIÓN DE BASURAS.**

El municipio de Belén ocupa el octavo lugar, en cuanto al sistema de eliminación de basuras, lo cual significa que tiene comparativamente, una alta cantidad de viviendas sin disposición correcta de basuras, respecto de los demás municipios de Duitama, Paipa, Santa Rosa de Viterbo y Floresta.

Los municipios que registran peores condiciones en cuanto a la recolección de basuras: Corrales, Belén y Busbanza.

➤ **ÍNDICE DE ABASTECIMIENTO DE AGUA.**

El municipio de Belén ocupa el séptimo lugar, en cuanto a condiciones referidas al sistema de abastecimiento de agua en la provincia, lo cual significa que tiene comparativamente, menor cantidad de viviendas con sistema de acueducto, respecto de los demás municipios de la provincia.

Los municipios que registran peores condiciones en abastecimiento de agua son: Corrales y Tutaza.

➤ **ÍNDICE DE COMBUSTIBLE CON EL QUE COCINA.**

El municipio de Belén ocupa el séptimo lugar, en cuanto a condiciones del sistema utilizado para cocinar, lo cual significa que tiene comparativamente, una menor cantidad de viviendas con servicio de electricidad o gas, respecto de Duitama, Floresta y Santa Rosa de Viterbo. Los municipios con nivel más bajo de esta variable son Corrales y Tutasa.

➤ **ÍNDICE DE ESCOLARIDAD DEL JEFE DE HOGAR (AÑOS APROBADOS)**

El municipio de Belén, ocupa el último lugar, lo cual significa que los jefes de hogar tienen, un menor nivel de escolaridad, respecto de los municipios de Duitama, Paipa y Busbanza.

Los municipios que registran peores condiciones en cuanto a formación académica de los jefes de hogar son: Belén, Floresta y Tutaza.



➤ **ÍNDICE DE ASISTENCIA ESCOLAR DE NIÑOS ENTRE 5 Y 11 AÑOS DE PRIMER GRADO EN ADELANTE.**

El municipio de Belén ocupa el primer lugar, en cuanto a asistencia escolar de niños entre 5 y 11 años, lo cual significa que tiene comparativamente, una mejor cantidad de asistencia escolar para este rango de edad, respecto de su entorno provincial.

Los municipios que registran peores condiciones en cuanto a asistencia escolar de niños entre 5 y 11 años: Busbanza, Paipa y Duitama.

➤ **ÍNDICE DE ASISTENCIA ESCOLAR DE JÓVENES 12-18 DE SEXTO GRADO EN ADELANTE.**

El municipio de Belén ocupa el quinto lugar, en cuanto a asistencia escolar de personas entre los 12 y 18 años, lo cual significa que tiene comparativamente, una menor cantidad de asistencia escolar para este rango de edad, respecto de los demás municipios de la provincia, excepto Paipa, Santa Rosa de Viterbo, Floresta y Busbanza.

El municipio que registra peores condiciones en cuanto a formación académica de las personas entre los 12 y 18 años es: Tutaza.

➤ **ÍNDICE DE ESCOLARIDAD PROMEDIO PERSONAS MAYORES DE 12 AÑOS.**

El municipio de Belén, ocupa la última posición, en cuanto a mayor formación académica de las personas mayores de doce años, lo cual significa que tiene comparativamente, una menor cantidad de formación académica superior para este rango de personas, respecto de los demás municipios de la provincia,.

➤ **ÍNDICE DE NIÑOS MENORES DE 6 AÑOS COMO PORCENTAJE DE LAS PERSONAS DEL HOGAR.**

El municipio de Belén ocupa el cuarto lugar, en cuanto a niños menores de 6 años como porcentaje de las personas del hogar, lo cual significa que tiene comparativamente, un promedio de familias, en cuya composición



domina un grupo de población que no participa en la fuerza laboral, respecto de Floresta, Santa Rosa de Viterbo y Corrales.

ÍNDICE DE HACINAMIENTO.

El municipio de Belén ocupa el cuarto lugar, en cuanto, lo cual significa que tiene comparativamente, una menor distribución de personas por cuarto, respecto de los demás municipios de la provincia respecto de la Busbanza, Floresta y Tutaza.

ÍNDICE DE MATERIAL DE LAS PAREDES DE LA VIVIENDA.

El municipio de Belén ocupa el quinto lugar, en cuanto a mejores condiciones de calidad en el material de las paredes de la vivienda, lo cual significa que tiene comparativamente, respecto de Duitama Paipa, Tutasa y Santa Rosa de Viterbo, una menor cantidad de viviendas cuyas paredes están construidas en bloque, ladrillo y/o piedra, respecto de los demás municipios de la provincia.

Los municipios que registran peores condiciones en cuanto a la calidad del material de las paredes son: Busbanza, Floresta y Corrales.

No obstante ocupar esta posición, el municipio debe tener en cuenta que para efectos del desarrollo territorial es necesario consultar el ICV aplicado en el ámbito de veredas y barrios del municipio.

ÍNDICE DEL MATERIAL PREDOMINANTE DEL PISO DE LA VIVIENDA.

El municipio de Belén, ocupa el sexto lugar, en cuanto a mejores condiciones de calidad del material del piso de las viviendas, lo cual significa que tiene comparativamente, una menor cantidad de viviendas con pisos en baldosa, vinilo, ladrillo, alfombra o mármol, en el sector rural respecto de Duitama, Paipa, Santa Rosa de Viterbo, y Cerinza.

Los municipios que registran peores condiciones en cuanto a calidad en el material del piso de las viviendas son: Busbanza, Floresta, y Corrales.





5.6.2 ANÁLISIS PROVINCIAL DEL ICV. PROMEDIO HOGAR CUADRO 102

El índice global de los doce indicadores señalados anteriormente, establece que Belén, registra la posición séptima dentro de su entorno provincial para la zona rural, y para la área Urbana ocupa la posición cuarta en su entorno provincial.

Al promediar el ICV rural y Urbano, en promedio para los periodos comprendidos por los años 1993, 2004 y 2005, igualmente se puede evidenciar el leve incremento en puntos de ICV (56.3 en 1993, 64.14 en el 2004, y 68.05 en el 2005) durante estos años, pero al mismo tiempo que el municipio aumenta sus condiciones de vida los demás municipios crecen proporcionalmente ocupando siempre el mismo puesto dentro de la provincia.

La mejor condición de vida en promedio, para el último año de análisis (2005), en el contexto provincial, lo ocupa Duitama Paipa y Santa Rosa, con un distancia considerable, respecto Busbanza y Corrales.

5.7 DIAGNÓSTICO DE LAS FINANZAS MUNICIPALES

El estudio de las finanzas públicas territoriales forma parte de la Dimensión la Político Administrativa del diagnóstico del Plan de Desarrollo Municipal. La retrospectividad del comportamiento fiscal es el insumo básico de referencia, pues permite auscultar la estructura del gasto e ingreso, los estados de déficit o superávit y demás indicadores que dan cuenta de la capacidad de aporte tributario de la comunidad y de la reciprocidad del aparato público a través de la inversión. Es sobre la estructura financiera que se realiza el diagnóstico y el análisis financiero, necesario para conformar el plan plurianual de inversiones; su posterior formulación y construcción de la prospectiva.

Se dedica una sección especial a esta temática, cuyo análisis se fundamenta en series históricas de estadísticas presupuestales, que permiten apreciar la estructura del gasto por objeto y destinación, y el ingreso por efectividad de recaudo.

Antes de abordar el análisis es conveniente explicar las fórmulas presupuestales que hacen manejable y aplicable el modelo presupuestal o Sistema de Operaciones Efectivas.





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

donde:

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

FUENTE: Banco de la República. Sistema de Operaciones Efectivas

➤ ANÁLISIS ESTRUCTURAL Y DE TENDENCIA DE LAS FINANZAS PUBLICAS MUNICIPALES

El impacto social positivo de los recursos públicos, esta en función de la reducción progresiva de los gastos de funcionamiento, tasas de incremento de inversión y deuda adquirida orientada a estos últimos.

Con ocasión de la Constitución Política de 2.001, el Acto Legislativo de 2001, el Acto legislativo de 04 de 2007, ley 715 de 2001 y la Ley 1176 de 2.007, los presupuestos públicos deben considerar como inversión social el pago de docentes, de profesionales de la salud, el desarrollo agropecuario y otros objetos del gasto, antes catalogados como de funcionamiento.

La concepción contemporánea del desarrollo humano incorpora no solo la acumulación de capital, vía formación bruta de capital, medida a través del PIB, sino la inversión en salud, educación, y otros rubros de índole más social, además de incorporar la variable “Distribución del Ingreso”.

Una manera de apreciar el comportamiento que en este sentido han tenido las diferentes administraciones del municipio de Belén es realizar un análisis retrospectivo de su presupuesto; para nuestro caso, se ha tomado la serie de años que comprende 2002-2007, a partir de la conformación de una serie de indicadores que permitirán evaluar la evolución de sus finanzas, como fundamento para fijar pautas en las fases de formulación y prospectiva del Plan de Desarrollo Municipal.





➤ **ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA SITUACIÓN FISCAL DEL MUNICIPIO**

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

- **DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE:** Resulta de la diferencia entre los ingresos corrientes (excluye transferencias de capital y aportes de cofinanciación) y los gastos corrientes (excluye gastos de capital denominados también formación bruta de capital o gastos de inversión).
- **DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL:** Resulta de la diferencia entre los ingresos totales (incluye transferencias de capital, aportes de cofinanciación, todos aquellos de destinación específica y otros señalados en el MFMP) y los gastos totales (incluye gastos de capital denominados también formación bruta de capital o gastos de inversión).

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

5.7.1 ANÁLISIS ESTRUCTURAL DE LOS INGRESOS TOTALES (cuadros 103 y 104)

La generación propia de recursos del municipio, conformada por los ingresos tributarios y no tributarios, ganó importancia hasta el año 2006, que registra el más alto nivel con 29.5%, del total de los ingresos, descendiendo en el año 2007; la participación porcentual de los recursos propios en el total de los ingresos es el mismo para los años 2003 y 2004.

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

Este comportamiento evidencia un bajo esfuerzo fiscal, surgido, a raíz de la aplicación de la ley de competencias y recursos, la cual aumenta sustancialmente las transferencias. La tasa promedio de participación de los ingresos tributarios para los 6 años analizados es de 11% y para los no tributarios de 5.8, es decir una relación de casi 2 : 1. Es evidente que la causa del descenso en la contribución proviene de los recursos tributarios.



La anterior tendencia, equivale a decir que para los últimos seis años, los impuestos, se mantuvieron casi constantes, como proporción de los ingresos totales. Las transferencias como porcentaje de los ingresos totales, (excluyendo el año 2006, por su atipicidad), se han mantenido en el en un rango entre 84% y 89%.

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

Los ingresos de capital representados en los recursos de crédito, los recursos del balance, rendimientos financieros y recuperación de cartera, no son importantes en la estructura de los ingresos.

5.7.1.1 ANÁLISIS ESTRUCTURAL DE LOS INGRESOS CORRIENTES

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

CUADRO No 105 ANÁLISIS ESTRUCTURAL DE LOS INGRESOS CORRIENTES.

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS CORRIENTES. 2002-2007						
	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007
INGRESOS CORRIENTES	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
TRIBUTARIOS	8,4%	12,5%	13,9%	15,6%	5,6%	12,0%
NO TRIBUTARIOS	2,7%	2,9%	1,6%	1,2%	23,8%	2,5%
TRANSFERENCIAS Y OTROS	88,9%	84,5%	84,5%	83,2%	70,5%	85,5%

FUENTE : Presupuesto municipal

- En 2.002 la participación porcentual era de un 8.4.1%, 2.7% y 88.9% para los ingresos tributarios, no tributarios y para las transferencias respectivamente.



- En 2003 disminuyen las transferencias y aumentan los ingresos tributarios, de manera que la participación porcentual era de un 12.5%, 2.9% y 84.5% para los ingresos tributarios, no tributarios y para las transferencias respectivamente.
- En 2004 la participación porcentual fue de casi la misma del año anterior.
- Salvo la variación en la participación de estos tres rubros del ingreso en el año 2.006, la composición es muy uniforme a lo largo de la serie analizada. El promedio de participación anual para los tres tipos de ingreso, es de 11.3%, 5.8% y 82.9% para tributarios, no tributarios y transferencias respectivamente.

5.7.1.2 ANÁLISIS ESTRUCTURAL DE LOS INGRESOS POR TRANSFERENCIAS

Las transferencias del municipio, provienen en una mayor proporción de la nación, y en una menor proporción, del nivel departamental. Los recursos de transferencia nacional, derivados del indicador de esfuerzo fiscal, no son factor de incidencia presupuestal.

Un elemento de mejoramiento en el recaudo de los recursos propios está en la actualización catastral, la actualización del censo de contribuyentes y la recuperación de cartera, como factores coadyuvantes del fortalecimiento del esfuerzo fiscal. No obstante, frente a la segunda alternativa (recuperación de cartera, existe cierta ambigüedad en la interpretación de las instancias del gobierno central. Mientras para el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, los recursos por recuperación de cartera, no son ingresos corrientes, por estar clasificados como recursos de capital, en el componente de recursos del balance; para la Contraloría General de la República, la recuperación de cartera si forma parte de los ingresos corrientes de libre destinación, al momento de calcular el indicador de racionalización del gasto establecido en la ley 617 de 2000.

Desde el punto de vista técnico presupuestal, la ley 715 de 2001 y la Ley ,1170 de 2.001 incorporan en el indicador de esfuerzo fiscal (Ingresos tributarios por habitante) los ingresos tributarios, simplemente, sin distinguir si estos son corrientes o de vigencias anteriores. Por otra parte, la naturaleza de un recurso presupuestal corriente la define el principio contable de caja, desde la óptica de las operaciones efectivas, no su comportamiento de causación. Claro está, que siendo la recuperación de





cartera un recurso del balance, entra a enjugar el déficit de la vigencia anterior, cuando este existe.

GASTOS DE CAPITAL (INVERSIÓN)

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

- Pierden importancia relativa hasta el año 2.005, recuperan posición en el año 2.006 y aumentan levemente en el año 2.007
- En síntesis, para el período 2002-2004 los gastos de inversión representaron el 72.5% del total y durante el período 2005-2007, el 76.25%.

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Los gastos de funcionamiento del municipio (remuneración del trabajo, compra de bienes y servicios de trabajo), crecen sostenidamente hasta el año 2.004. A partir de este año se da una reducción hasta el 20.7% en el 2007. El análisis de los 2 periodos, señala claramente una menor participación en el segundo respecto del primero.

Esto significa una interesante sustitución de gastos de funcionamiento por inversión. Significa que mientras en el año 2.002 por cada \$100 del presupuesto, se gastaban \$25 y se invertían \$75, en el año 2.007, se gastan \$21 y se invierten \$79.

a. ANÁLISIS ESTRUCTURAL DEL ESTADO DE DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE (Cuadro 104)

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

El estado fiscal corriente sin incluir las transferencias registra déficit promedio anual de \$156 millones; significa que el municipio no genera los





recursos suficientes para su sostenimiento y recurre a las transferencias para subsanar el faltante.

Incluyendo las transferencias, el municipio registra un ahorro corriente decreciente, desde el año 2003 a 2.004, intercalando aumento y disminución, hasta repuntar en el año 2.007.

b. ANÁLISIS ESTRUCTURAL DEL ESTADO DE DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL (Cuadro 104)

El estado de situación fiscal definitivo del Municipio se obtiene incluyendo en los ingresos las transferencias de capital y aportes de cofinanciación, los cuales no son representativos para el caso del municipio de Belén y los gastos de capital o formación bruta de capital (inversión).

Salvo el período 2003-2004, el resto de años de la serie analizada registran superávit fiscal, mayor a los \$590 millones de pesos anuales. El promedio de superávit anual es de \$ 585 millones lo cual no es coherente con una comunidad, que como se analiza en las dimensiones socio cultural, económica y funcional espacial, presenta serios problemas de pobreza y desequipamiento colectivo.

Hasta este nivel del diagnóstico, es posible concluir:

- 1 Que durante los 6 años analizados el municipio registra aumento en la participación de los ingresos tributarios, en mayor proporción que los no tributarios.
- 2 La dependencia del presupuesto respecto de las transferencias se mantiene durante los años analizados sobre el 83%, con excepción del año 2.006 que registra una baja considerable.
- 3 Que el superávit corriente incluidas las tranferencias (excedentes después de cubrir los gastos corrientes-funcionamiento) , se mantiene en un nivel más o menos igual para los 5 años, aumentado en los años últimos
- 4 Existe déficit corriente, excluyendo las transferencias, lo cual indica la incapacidad financiera autónoma de sostenimiento.





- 5 Los gastos de inversión o capital, en virtud de una mayor formación bruta de capital físico o humano, muestran una evolución positiva a partir del año 2.004, en el que se redujo comparativamente con los anteriores.
- 6 Un superávit anual promedio de \$585 millones pareciera que refleja sanidad en las finanzas, pero, es una cifra muy alta para un municipio con tantas necesidades de inversión pública. Este sobrante anual equivale al 16% de los ingresos totales promedio anual del municipio.

5.7.1.3 ANÁLISIS ECONÓMICO DE LOS INDICADORES DE GESTIÓN MUNICIPAL (Ver Cuadro 106).

Los tratadistas de la hacienda pública han reiterado el argumento que si los ingresos públicos crecieran a la misma velocidad del gasto, se evitarían los recurrentes estados deficitarios, que conducen a desequilibrios macroeconómicos profundos y sostenidos en el tiempo. Sin embargo, La Ley de Adolf Wagner, famoso economista alemán, demuestra que el Gasto Publico como proporción del PIB tiende a crecer debido a que las necesidades públicas superan la capacidad financiera de los estados para resolverlas.

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

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

La contrapartida directa del anterior indicador es la inversión por habitante, la cual muestra el nivel de retribución de la administración pública al aporte fiscal de la ciudadanía.





El Cuadro siguiente calculado en pesos corrientes y constantes, refleja el comportamiento de estos indicadores para el periodo 2002-2007.

➤ **CARGA TRIBUTARIA POR HABITANTE (CTH) CUADRO 106**

Los ingresos tributarios y no tributarios por habitante mantienen durante la serie de años analizados un comportamiento ascendente hasta el año 2004, a partir del cual, por efectos de la disminución estadística en la población, derivada del censo del 2005, se produce un fuerte aumento por habitante. De \$25.020 de impuestos por habitante pagados, en promedio, por cada habitante de Belén, en el año 2.002 se pasa a \$28.071, en el 2004, (un aumento del 12.19%). La carga por habitante pasa de \$28.071 en 2004 a \$75.594 en el año 2005, a \$83.301 en el 2006 y a \$77.716 en el año 2007

CUADRO 107 INVERSIÓN POR HABITANTE (IH) Y RELACIÓN (CTH/IH) CON RECURSOS PROPIOS. PESOS

INDICADORES	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	PROMEDIO
INVERSIÓN TOTAL. MILES. A	2.191.081	2.194.549	1.899.370	2.661.878	1.831.142	3.017.274	
INVERSIÓN CON RECURSOS PROPIOS . MILES. B	268.200	0	0	849.280	0	632.249	261.657
RELACIÓN % . B/C	12,2%	0	0	31,9%	0	21,0%	11,4%
INVERSIÓN POR HABITANTES CON RECURSOS PROPIOS. PESOS	16,140	0	0	93,937	0	72,748	28,033
CARGA TRIBUTARIA POR HABITANTE	25,020	28,903	28,071	75,594	83,301	77,716	53,101

Solo existe inversión con recursos tributarios y no tributarios para tres de los seis años analizados, (aquellos que reportan signo negativo no tuvieron inversión con recursos propios), de forma que la retribución en inversión social promedio por habitante, a la carga fiscal promedio para los 6 años de análisis, es de solo \$28.000 por persona frente a \$53.000 de contribución fiscal por habitante.

Éste comportamiento equivale a decir que mientras en 2002, solo el 12.2% de lo tributado por los contribuyentes se invertía, en el 2005 era el 31.9%. y el en año 2007 el 21%; claro que estos promedios positivos se contrarrestan con los registrados en los años 2003, 2004 y 2006 sin inversión con recursos propios.

Si la población para el período 2005-2007 se hubiera mantenido en el promedio de los años 2002 a 2004 (es decir sin no se hubiera realizado el censo en el 2.005), la inversión por habitante hubiera sido ostensiblemente





menor y negativa para el año 2006, como se observa en el siguiente cuadro. Podría decirse gráficamente que a este indicador lo salvo, en términos de reciprocidad social a la carga fiscal ciudadana, el censo de 2005.

CUADRO 108. PESOS

INDICADORES	2005	2006	2007
POBLACIÓN	16906	16906	16906
CARGA TRIBUTARIA POR HABITANTE	40,426	43,666	39,952
INVERSIÓN CON RECURSOS PROPIOS	849.280	-75.929	632.249
INVERSIÓN POR HABITANTES CON RECURSOS PROPIOS	50,235	-4,491	37,398

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

La relación (CTH/IH) cambia cuando a los ingresos tributarios y no tributarios se suman las transferencias nacionales y otras recibidas por el municipio. En efecto, la inversión por habitante es positiva pero decreciente, \$129.556 en el 2003 y \$110.673 en el año 2004; aumenta en el 2005, gracias a la reducción de la población motivada por el censo del año 2005, a \$294.423, \$206.629 y \$347172 para los años 2.005 a 2.007.

En el año 2007 se produce el mayor nivel de inversión por habitante (\$347.172) y en los años 2003 y 2,004, existe una disminución considerable, hasta situarse en \$110.673. En promedio anual, para los 6 años de análisis, la carga tributaria más transferencias por habitante en pesos corrientes fue de \$237.586, frente a una inversión promedio por habitante en pesos corrientes de \$178.437.

Éste comportamiento equivale a decir que mientras en 2002 por cada peso de recursos tributarios más no tributarios y transferidos, se invertían \$5, en los siguientes años se reduce la relación hasta llegar a \$2.48 en el 2.006 y situarse en el 2.007 en \$4.47 por cada peso de carga tributaria y transferencias.

El grado de dependencia definido como la relación entre transferencias e ingresos corrientes, advierte que el municipio en 2002 dependía de la nación en un 51%, hasta alcanzar el 78% en el año 2005, como mayor nivel de la serie. El indicador se sitúa en 52% en el 2003. Nótese que el comportamiento de este último indicador refleja la mayor o menor capacidad de autofinanciamiento del desarrollo, del año 2007.





Lo anterior significa:

- 1 Que la relación entre inversión física-social y carga fiscal es ineficiente (muy costosa) e ineficaz (no responde al esfuerzo tributario del comercio, la industria organizada y de la comunidad en general), por cuanto retarda el desarrollo social y el progreso.
- 2 Que el bajo nivel de la inversión y de las obras impide una respuesta equitativa y justa para los sectores productivos y la comunidad, que han visto aumentar su carga tributaria.
- 3 En la medida que la administración municipal es improductiva (consume más de lo que recibe e invierte menos de lo que le aportan los contribuyentes), se genera menor empleo, mayor pobreza y se estimula el comercio informal ya que es cada vez más costoso, en cuanto a impuestos y demás cargas, formalizar su actividad.

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

➤ **ANÁLISIS DE LOS INDICADORES DE GESTIÓN MUNICIPAL EN PESOS CONSTANTES**

Una manera más real de analizar el comportamiento de las finanzas públicas se obtiene expresando las cifras presupuestales y los indicadores de carga tributaria e inversión por habitante en pesos constantes, ósea, dividiendo cada cifra por un deflactor, que en este caso corresponde al IPC. Equivale a expresar lo que pagan los ciudadanos en impuestos, lo que transfiere el gobierno y lo que invierte el municipio, descontando el efecto de la inflación, o lo que es lo mismo: expresando su verdadero poder adquisitivo.

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





➤ **CARGA TRIBUTARIA POR HABITANTE EN PESOS CONSTANTES**

Los ingresos tributarios y no tributarios por habitante mantienen durante la serie de años analizados un comportamiento más o menos uniforme hasta el año 2.004, a partir de 2.005 se produce un aumento debido al efecto estadístico del censo. Dado que la tasa de inflación no ha superado los 2 dígitos durante el período, las diferencias entre los valores de los indicadores en términos corrientes y constantes no son significativas. Hasta el año 2004 fue de \$25.716. El promedio para el período 2.005-2.007 aumenta a \$63.868.

➤ **INVERSIÓN POR HABITANTE EN PESOS CONSTANTES Y RELACIÓN (CTH / IH)**

Como en el caso de la carga tributaria por habitante, este indicador registra un comportamiento regular durante los tres primeros años de la serie analizada de 117.343, incluidas las transferencias; los tres últimos años alcanzan un promedio por habitante de \$281.741.

➤ **INDICADORES DE EFICIENCIA**

La eficiencia se define técnicamente como la relación Insumo-Producto. Es un examen de los costos con que la administración municipal alcanza sus objetivos y resultados. Se aplican dos indicadores de eficiencia:

$$\text{EFICIENCIA MEDIA GLOBAL DEL TRABAJO} = \frac{\text{GASTO TOTAL}}{\text{SERVICIOS PERSONALES}}$$

Este indicador expresa por cada peso (o múltiplo de 1) de remuneración al trabajo cuantos pesos se movilizan en el gasto total; se asimila a la productividad laboral, en tanto, un monto global final de la gestión pública municipal, se divide por el factor de producción “Trabajo” para determinar un coeficiente de participación. Este indicador mide la capacidad multiplicadora de la remuneración al trabajo. A mayor valor del indicador significa que la contribución del factor trabajo al producto total del presupuesto público aumenta y viceversa.

$$\text{EFICIENCIA MEDIA EFECTIVA DEL TRABAJO} = \frac{\text{GASTO DE INVERSIÓN}}{\text{SERVICIOS PERSONALES}}$$





Este indicador puntualiza más la contribución del trabajo, pero referido a la inversión pública o formación bruta de capital físico y social.

Al igual que el anterior indicador, expresa por cada peso (o múltiplo de 1) de remuneración al trabajo cuantos pesos se movilizan en inversión pública física o social; se asimila a la productividad laboral, en tanto, un monto global final de la gestión pública municipal, se divide por el factor de producción “Trabajo” para determinar un coeficiente de participación en la riqueza física y social territorial. Este indicador mide la capacidad multiplicadora de la remuneración al trabajo en inversión. A mayor valor del indicador significa que la contribución del factor trabajo a la inversión del presupuesto público aumenta y viceversa.

CUADRO 109

INDICADORES DE EFICIENCIA . MUNICIPIO DE BELÉN								
INDICADORES DE EFICIENCIA MEDIA	2003		2004		2005		2006	
	BELÉN	PROMEDIO MCPL	BELÉN	PROMEDIO MCPL	BELÉN	PROMEDIO MCPL	BELÉN	PROMEDIO MCPL
EFICIENCIA MEDIA GLOBAL DEL TRABAJO. A	7,3	12,2	6,6	10,9	7,0	11	5	10,1
EFICIENCIA MEDIA EFECTIVA DEL TRABAJO. B	5,5	9,9	4,5	8,8	5,2	8,9	4	8,2
EMG Mpcl COMO% DE LA EMG Dptl	59,7%		60,4%		63,4%		52,3%	
Eme Mpcl COMO% DE LA EME Dptl	55,6%		51,2%		58,8%		44,7%	
COSTO PROMEDIO PERSONA-PLANTA(Miles).C	7785,5	9.868,5	8753,0	10.551,6	10.916,1	12.002	12.035	13.498,4
*RELACIÓN COSTO PERSONAL: C / PROMEDIO		0,79		0,83		0,91		0,89
*TASA DE CRECIMIENTO COSTO DE PERSONAL			12,4%		24,7%		10,2%	
DEFLACTOR	1,0	1,0	1,05	1,05	1,106	1,106	1,15	1,15
*COSTO PROMEDIO PERSONA-PLANTA(Miles) REAL C	7.785,5	9.868,5	8296,7	10.001,5	9.868,4	10.849,9	10.413,3	11.679.6
TASA DE CRECIMIENTO		26,8%		20,5%		9,9%		12,2%





El cuadro anterior permite establecer las siguientes relaciones de comportamiento:

- Tanto la eficiencia media global de trabajo como la efectiva, registran un comportamiento decreciente en la serie de años analizados. La eficiencia media global pasa de un multiplicador de 7.3 pesos movilizados por cada peso de remuneración al trabajo en el año 2.003, a 5 pesos en el año 2.006. La eficiencia efectiva del trabajo pasa de un multiplicador de 5.5 pesos movilizados por cada peso de remuneración al trabajo en el año 2.003, a 4 pesos en el año 2.006.
- Tanto la eficiencia media global de trabajo como la efectiva, son inferiores al promedio municipal del departamento de Boyacá en los cuatro años analizados. La eficiencia media global registra un multiplicador que era el 59.7% de la eficiencia promedio departamental en el año 2.003; en el año 2.006 el porcentaje se reduce al 52.3%. La eficiencia efectiva del trabajo pasa de ser el 55.6% en el año 2.003, a 44.7% en el año 2.006.
- Este último comportamiento se corrobora con el indicador de la relación entre Inversión per cápita y Tributación per cápita para los mismos años 2.003-2.006, la cual también se reduce como se demostró en el análisis del anterior de “Indicadores de Gestión Municipal”. En efecto, de invertir \$4.48 por cada peso tributado en el año 2.003, se pasa a \$2.48 invertidos por cada \$1 tributado en el año 2.006. Lo cual indica una disminución en la productividad social de la remuneración al trabajo.
- El otro indicador del cuadro anterior es el “Costo promedio persona-planta, que se analiza así: En el año 2.003 el costo de cada funcionario de planta en el municipio de BELÉN era de \$7.785.500 equivalente al 79% del promedio municipal del departamento de Boyacá. El costo de la remuneración al factor trabajo ha ido creciendo, al punto que en el año 2.006 el promedio de costo por funcionario fue de \$12.035.000, que representa el 89 % del promedio municipal del departamento de Boyacá. Es decir, los costos fijos de la administración han aumentado, se ha reducido la productividad laboral, y por ende se ha disminuido el retorno social en inversión pública por cada peso tributado por los ciudadanos del municipio de Belén.





- En términos reales (deflactando las cifras corrientes) el crecimiento del costo promedio por funcionario es de 17.3 %

5.7.2 DIAGNÓSTICO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LOS PROCESOS DE PROGRAMACIÓN Y EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

➤ ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE PROGRAMACIÓN DE LOS INGRESOS

Si bien la orientación política y social de un presupuesto público la determina el ideario programático inmerso en un programa de gobierno, y la inversión con destinación específica de los recursos transferidos por al nación, los dos, son parte del plan plurianual de inversiones del Plan de Desarrollo. El proceso de programación presupuestal fija la base técnica para proyectar el gasto y el ingreso, los cuales pueden resultar sobrestimados o subestimados, circunstancias que a la postre puede generar desequilibrios estructurales en las Finanzas Publicas.

El indicador para determinar éstas tendencias se obtiene, calculando el porcentaje de las adiciones sobre el presupuesto liquidado al inicio de la vigencia, que se consigna en el decreto de sanción correspondiente. La información en este nivel se trabaja con el dato del presupuesto inicial y el ejecutado durante el transcurso de la vigencia.

A. LOS INGRESOS TRIBUTARIOS

Las dificultades en la programación del gasto público derivan, principalmente, de las fluctuaciones en los ingresos y de la tendencia estructural a sobreestimar los ingresos al momento de aprobar el presupuesto. El índice de programación presupuestal para este rubro del ingreso indica que solo en el año 2.002 se presupuestó por encima de la realidad de ejecución. En los años restantes se subestima la programación en un 82% (2003-2007). Ello puede apreciarse en el cuadro siguiente, según el cual el valor total de la sub estimación para los 6 años analizados alcanzó \$ 344 millones cifra significativa, que equivale al 14 % del valor ejecutado.

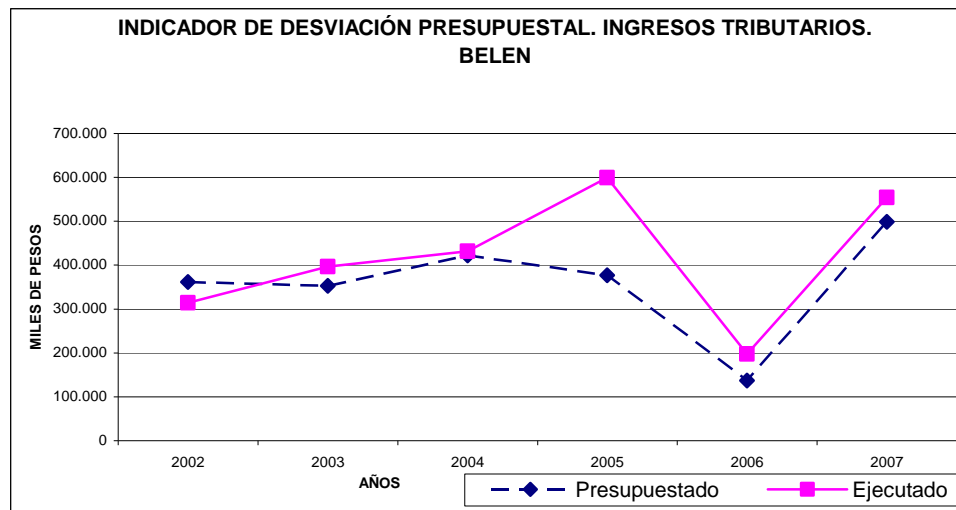


CUADRO No 110 ÍNDICE DE PROGRAMACIÓN-EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS 2002-2007. MILES DE PESOS CORRIENTES.

Año	Presupuestado 1	Ejecutado 2	Índice 3=1 / 2	Diferencia 1-2
2002	361.970	314.361	1,15	47.609
2003	352.610	396.413	0,89	-43.803
2004	421.943	431.714	0,98	-9.771
2005	377.203	599.220	0,63	-222.017
2006	136.864	197.503	0,69	-60.639
2007	498.693	554.152	0,90	-55.459
	2.149.283	2.493.363	0,86	-344.081

FUENTE: Presupuesto MUNICIPAL. Cálculos propios

Las adicionales presupuestales, soportadas en una sobreestimación del ingreso, en la medida que tengan un compromiso de gasto inmediato, tanto en funcionamiento como en inversión, dan lugar a retraso en los giros y los desembolsos, con todas las consecuencias que esto implica, como, la lenta y progresiva acumulación de déficit corriente y fiscal. Excepto predial y el rubro “Otros”, los demás ingresos tributarios registran sub estimaciones en la programación presupuestal. En rubros como sobratasa a la gasolina e impuesto de industria y comercio, los valores de sub estimación son significativos.



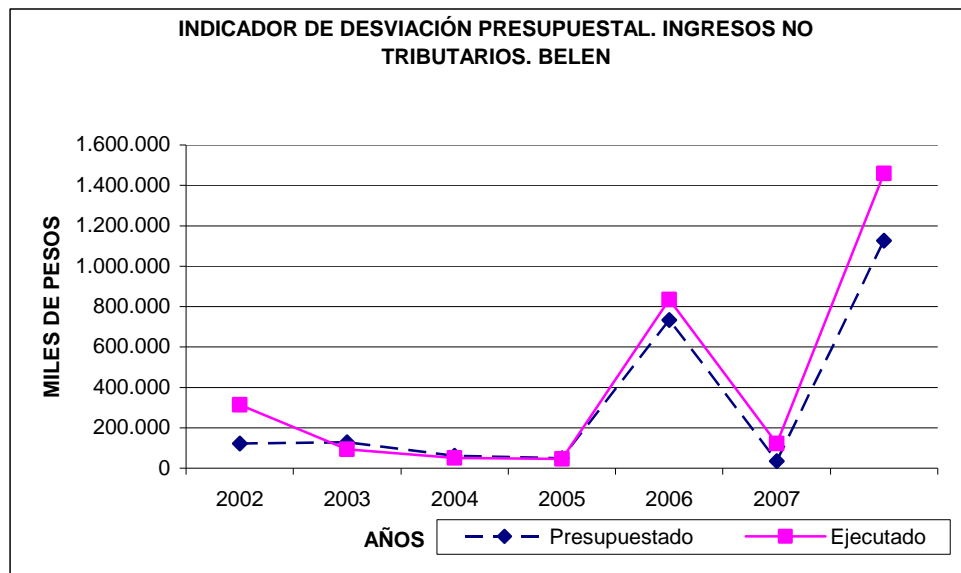
B. LOS INGRESOS NO TRIBUTARIOS (Cuadro No 111)

Los aprovechamientos, multas, tasas, rentas contractuales, arrendamientos, y otros ingresos, conforman la parte no tributaria de los

ingresos. En cuanto a la eficacia de la programación presupuestal un índice de 0.77 significa que en promedio, para los 6 años de análisis, se programaron por debajo del nivel de ejecución real \$332 millones. No resulta un comportamiento aceptable, salvo, las multas, como tendencia, en virtud de la naturaleza de esta clase de ingresos, de comportamiento bastante predecible. Pero es preocupante cuando se advierte que hay años de sub estimación de 88% y otros de sobre estimación del 138%.

CUADRO No 111 ÍNDICE DE PROGRAMACIÓN-EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LOS INGRESOS NO TRIBUTARIOS 2002-2007. MILES DE PESOS CORRIENTES

Año	Presupuestado	Ejecutado	Índice	Diferencia
2002	121.456	314.361	0,39	-192.905
2003	128.744	93.176	1,38	35.568
2004	61.036	50.042	1,22	10.994
2005	48.434	45.912	1,05	2.521
2006	733.062	834.398	0,88	-101.335
2007	34.330	121.281	0,28	-86.951
	1.127.063	1.459.170	0,77	-332.108



FUENTE: Presupuesto Municipal

C. COMPONENTES DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS

Se presenta el cálculo del indicador de desviación presupuestal para los ingresos tributarios y no tributarios más importantes. Es importante detallar este comportamiento en razón a que explican el origen de la sub estimación en los procesos de programación presupuestal.

**CUADRO 112**

PREDIAL. MILES				
Año	Presupuestado	Ejecutado	Índice	Diferencia
2002	122.338	85.553	1,43	36.785
2003	129.678	100.488	1,29	29.190
2004	137.459	83.842	1,64	53.617
2005	100.000	148.783	0,67	-48.783
2006	120.000	155.753	0,86	-84
2007	184.000	160.331	1,15	23.669
	793.475	734.750	1,17	94.394

CUADRO 113

TRANSITO Y TRANSPORTE. MILES				
Año	Presupuestado	Ejecutado	Índice	Diferencia
2002	1.638	3.558	0,46	-1.920
2003	1.737	7.101	0,24	-5.364
2004	1.841	1.211	1,52	630
2005	500	584	0,86	-84
2006	50	1.014	0,05	-964
2007	100	14.652	0,01	-14.552
	5.866	28.119	0,21	-22.253

CUADRO 114

INDUSTRIA Y COMERCIO, MILES				
Año	Presupuestado	Ejecutado	Índice	Diferencia
2002	10.923	17.122	0,64	-6.199
2003	11.578	30.210	0,38	-18.632
2004	12.273	21.359	0,57	-9.086
2005	12.273	37.251	0,33	-24.978
2006	13.473	33.695	0,40	-20.222
2007	19.493	21.992	0,89	-2.499
	80.013	161.628	0,50	-81.615

**CUADRO 115**

SOBRETASA A LA GASOLINA. MILES				
Año	Presupuestado	Ejecutado	Índice	Diferencia
2002	218.000	168.629	1,29	49.371
2003	200.000	253.358	0,79	-53.358
2004	252.000	310.278	0,81	-58.278
2005	252.000	389.207	0,65	-137.207
2006	260.000	358.404	0,73	-98.404
2007	290.000	336.643	0,86	-46.643
	1.472.000	1.816.519	0,81	-344.519

CUADRO 116

OTROS TRIBUTARIOS INDIRECTOS. MILES				
Año	Presupuestado	Ejecutado	Índice	Diferencia
2002	19.994	56.621	0,35	-36.627
2003	21.195	35.466	0,60	-14.271
2004	30.644	36.383	0,84	-5.740
2005	12.430	23.396	0,53	-10.966
2006	3.391	8.055	0,42	-4.664
2007	498.593	217.509	2,29	281.084
	586.246	377.430	1,55	208.816

CUADRO 117

TASAS MULTAS, SANCIONES Y OTROS NO TRIBUTARIOS. MILES				
Año	Presupuestado	Ejecutado	Índice	Diferencia
2002	436	236	1,85	200
2003	463	183	2,53	280
2004	491	189	2,60	302
2005	48.434	45.912	1,05	2.521
2006	35.726	31.456	1,14	4.270
2007	300	12.455	0,02	-12.155
	85.850	90.431	0,95	-4.581

La información consignada en los anteriores cuadros permite concluir los siguientes aspectos de tipo técnico presupuestal:

- Los únicos componentes que presentan sobrestimación en la programación, son el impuesto predial y el rubro “Otros tributarios indirectos” el primero en un porcentaje del 12.8 % y el segundo 55.3% respecto de los valores de ejecución presupuestal.





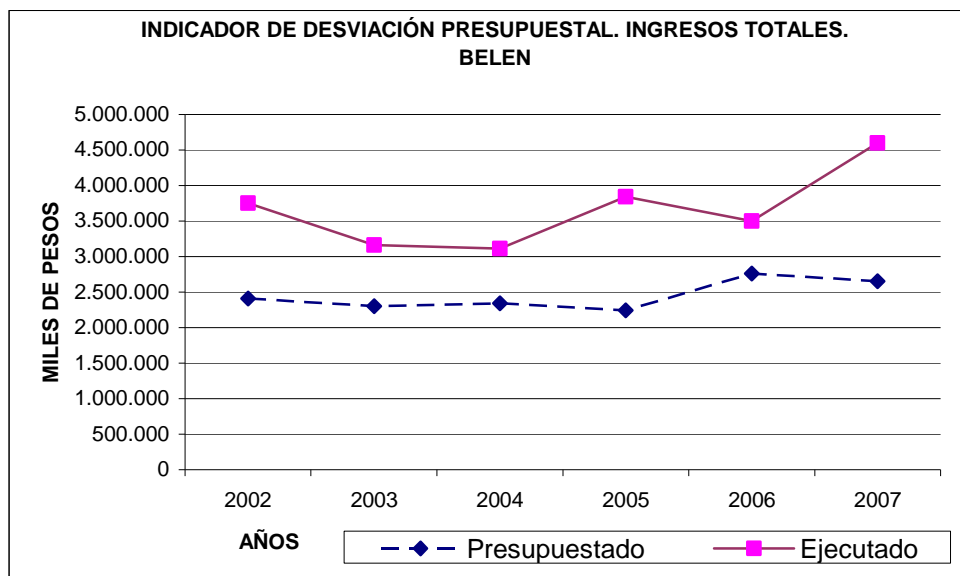
- Los demás rubros componentes de los ingresos tributarios y no tributarios registran comportamientos de sub estimación en los siguientes porcentajes respecto de los valores de ejecución: Tránsito y transporte (79.1%), Industria y Comercio (50.5%), Sobretasa a la Gasolina (19%), tasas, multas, sanciones y otros no tributarios (5.06%).

D. LOS INGRESOS TOTALES

El indicador de desviación presupuestal para los ingresos totales registra un índice de 0.51; significa que en promedio, para los 6 años de análisis, se programaron por debajo del nivel de ejecución real \$7.394.8 millones, que equivalen al 96% de valor presupuestado; es decir, se estructuró otro presupuesto durante la vigencia presupuestal, lo cual resulta inaceptable desde el punto de vista técnico-financiero.

CUADRO 118

AÑOS	Presupuestado	Ejecutado	Indice	Diferencia
2002	2.409.584	3.750.644	0,64	-1.341.060
2003	2.301.510	3.163.394	0,73	-861.884
2004	2.343.988	3.111.717	0,75	-767.729
2005	2.242.418	3.843.972	0,58	-1.601.555
2006	2.761.764	3.499.459	0,79	-737.695
2007	2.653.049	4.600.788	0,58	-1.947.739
	7.664.285	15.059.099	0,51	-7.394.814



E. RESULTADO NETO DE LA EVALUACIÓN DEL PROCESO DE PROGRAMACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS INGRESOS.

El siguiente cuadro da cuenta de los resultados del análisis:

- El origen de la escasa sub estimación total de los ingresos corresponde en un 51% a los recursos tributarios, en un 49% a los recursos no tributarios.
- El valor total sub estimado para el período 2002-2007, asciende a \$ 7.394.8 millones equivalentes al 17 % del valor total ejecutado y al 95% de lo presupuestado. En valor total, es significativo

CUADRO No 119 ÍNDICE DE PROGRAMACIÓN-EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LOS INGRESOS TOTALES 1997-2003 MILES DE PESOS CORRIENTES

ORIGEN DE LA SUB ESTIMACIÓN DE LOS INGRESOS				
	Sub estimación	%	Ejecución	Sub estimación Dividido en Ejecución
Tributarios	-344.081	51	2.493.363	-0,14
No Tributarios	-332.108	49	1.459.170	-0,23
	-676.188	100	3.952.534	-0,17

FUENTE: Presupuesto MUNICIPAL. Cálculos propios.

5.7.3 ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE PROGRAMACIÓN DE LOS GASTOS

Una consecuencia lógica de los problemas de subestimación de los ingresos, es que, en la fase de programación de los gastos, se de una tendencia igual y viceversa. El siguiente análisis permite precisar la dinámica programática de los gastos.

A. GASTOS DE FUNCIONAMIENTO. (Cuadro No 120)

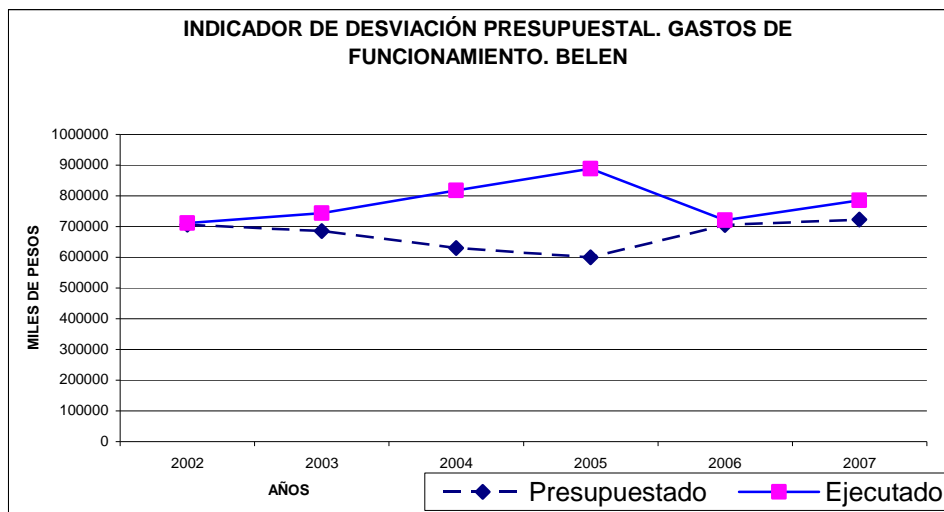
La subestimación del gasto en funcionamiento es particularmente alta. En total para los 8 períodos analizados el desfase alcanza \$13.474 millones que representan el 22 % del valor total ejecutado. La diferencia es notoria si se tiene en cuenta que son rubros de sencilla proyección basados en factores salariales específicos.

CUADRO No 120 ÍNDICE DE PROGRAMACIÓN-EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO 1996-2003.MILES DE PESOS CORRIENTES

Año	Presupuestado	Ejecutado	Índice	Diferencia
2002	706.614	711.655	0,99	-5.041
2003	685.595	744.074	0,92	-58.479
2004	629.923	817.227	0,77	-187.305
2005	600.385	888.477	0,68	-288.092
2006	705.441	720.928	0,98	-15.487
2007	722.653	785.366	0,92	-62.714
TOTAL	4.050.611	4.667.728	0,87	-617.117

FUENTE: Presupuesto MUNICIPAL. Cálculos propios.

La única explicación a las diferencias para este componente del gasto puede ser la relacionada con casos de nombramientos y proceso de movilidad laboral que impliquen variaciones sustanciales durante de la vigencia. Por esta razón, la tendencia promedio, es elevada y equivale a un 13.2% ($617.117 / 4.667.728$) de desprogramación presupuestal. El índice mejora hasta el año 2005, pero empeora en el 2006 para disminuir levemente en lo años.



B. GASTOS DE INVERSIÓN (Cuadro No 121)

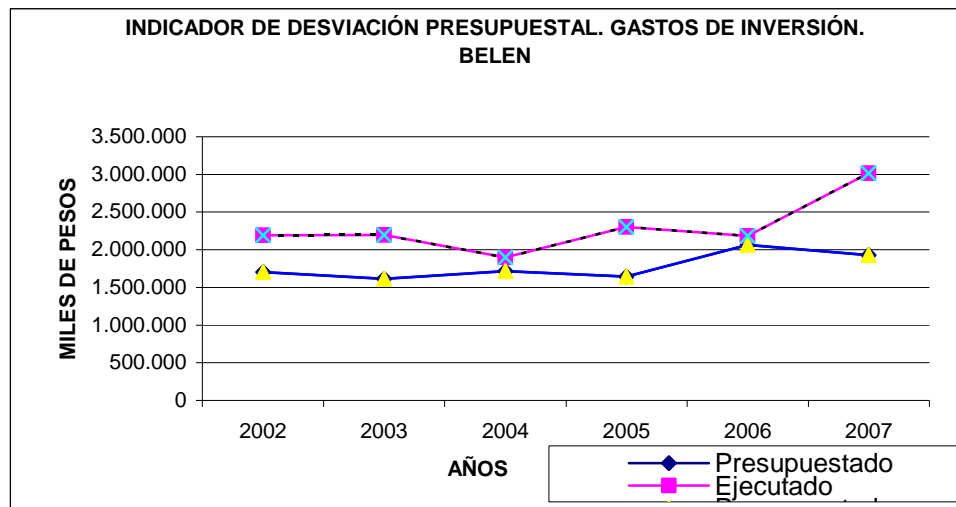
Los gastos de inversión presentan un nivel de desprogramación mayor al de los de funcionamiento, con un índice promedio de 77%. El valor total de la sub estimación representan el 22.6 % respecto de la ejecución.

La gráfica permite apreciar las diferencias entre la programación y la ejecución presupuestal.

CUADRO No 121 ÍNDICE DE PROGRAMACIÓN-EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE GASTOS DE INVERSIÓN 1996-2003. MILES DE PESOS CORRIENTES

Año	Presupuestado	Ejecutado	Indice	Diferencia
2002	1.702.972	2.191.081	0,78	-488.109
2003	1.615.915	2.194.549	0,74	-578.634
2004	1.714.065	1.899.370	0,90	-185.305
2005	1.643.252	2.302.922	0,71	-659.670
2006	2.065.823	2.185.259	0,95	-119.436
2007	1.930.396	3.017.274	0,64	-1.086.878
	10.672.422	13.790.454	0,77	-3.118.032

FUENTE: Presupuesto MUNICIPAL. Cálculos propios.



El pronóstico presupuestal en la inversión, básicamente la relacionada con obras públicas, alcanza un porcentaje del 22.6% de subestimación. Es un nivel alto, teniendo en cuenta el afinamiento en los procesos de contratación que introdujo la ley 80 de 1993, el decreto 2170 de 2.002, Ley 1150 de 2.007 y Decreto 066 de 2.008 . Uno de los factores de control más importante está en las adiciones y modificaciones, que al amparo de la imprevisión, pueden estar sosteniendo falencias en la planeación de las obras públicas.

El origen de la subestimación total de los gastos, corresponde en un 80 % a los gastos de inversión, y en 20% gastos de funcionamiento. La



subestimación es un proceso enteramente de los gastos de inversión. (Cuadro No 122)

CUADRO No 122 ORIGEN DE LA SOBRESTIMACIÓN DE LOS GASTOS

ORIGEN DE LA SOBRESTIMACIÓN DE LOS GASTOS. MILES				
	Sobrestimación		Ejecución	Sobrestimación
				Dividida en Ejecución
Funcionamiento	-617.117	0,2	4667728,27	-0,13
Inversión	-3.118.032	0,8	13790454,37	-0,23
	-3.735.150	1,0	18458182,64	-0,18

FUENTE. Cuadros anteriores. Cálculos propios.

C. GASTOS TOTALES

El indicador de desviación presupuestal para los gastos totales registra un índice de 0.80 (muy superior al indicador de los ingresos totales de 0.51); significa que en promedio, para los 6 años de análisis, se programaron por debajo del nivel de ejecución real \$3.735.150 millones, que equivalen al 20.2% de valor ejecutado y al 25.4 % del presupuestado; es decir, se estructuró una cuarta parte del presupuesto total de gastos presupuesto durante la vigencia presupuestal, lo cual resulta inaceptable desde el punto de vista técnico-financiero.

CUADRO No 123 ÍNDICE DE PROGRAMACIÓN-EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LOS GASTOS TOTALES 1998-2003

GASTOS TOTALES. MILES				
	Presupuestado	Ejecutado	Índice	Diferencia
2002	2.409.586	2.902.736	0,83	-493.150
2003	2.301.510	2.938.623	0,78	-637.113
2004	2.343.988	2.716.597	0,86	-372.610
2005	2.243.637	3.191.399	0,70	-947.762
2006	2.771.264	2.906.187	0,95	-134.923
2007	2.653.049	3.802.641	0,70	-1.149.592
	14.723.033	18.458.183	0,80	-3.735.150

FUENTE: Presupuesto municipal. Cálculos propios





El análisis global resultante de la aplicación de los indicadores de evaluación a las fases de programación y ejecución, señala que los desfases en la programación de los ingresos propios del municipio, tienen causas variadas, pero la característica dominante sigue siendo la persistente subestimación en la fase de estimación del presupuesto. Lo que causa curiosidad, desde una perspectiva del manejo ordenado de las finanzas públicas es el hecho que simultáneamente se registren superávits presupuestales en todos los años de la serie analizada, los cuales en apariencia muestran un manejo no deficitario, pero no corresponden con las necesidades crecientes de la población, especialmente la rural.

Pareciera como si el desfase inicial en el proceso de programación contuviera durante la vigencia las expectativas creadas del gasto, al punto de reprimir la inversión en la cuantía registrada en el sobrante presupuestal de los años analizados.

La tasa promedio anual de crecimiento de los ingresos es de 5.7% y la de los gastos de 6.6%.

5.7.4 CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN FISCAL

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

La situación advertida reduce las posibilidades de agregar valor público, mediante la inversión, pues los sobrantes acumulados, mejorarían la estructura de composición del gasto que hoy advierte que en el año 2002 de cada \$100 del presupuesto, \$25 se destinaron a gastos de funcionamiento, \$75 a inversión; en el año 2007 de cada \$100 de presupuesto, \$21 se gastan y \$79 se invierten. En este sentido, el municipio se encuentra en la senda interesante de recomposición estructural del presupuesto. En promedio para los 6 años se mantiene un 25% destinado a funcionamiento y un 75% para inversión.

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





- Implantación de sistemas eficaces de control a la evasión, mediante la adecuada calendarización de tributos, sanciones por mora y mejoramiento de los métodos de fiscalización y control.
- Actualización catastral como factor para fortalecer el recaudo del predial, previo el estudio de estratificación rural.
- Establecer el valor total actuarial de pasivo pensional del municipio, de acuerdo a lo previsto en el artículo 1, de la ley 549 de 1990 y compararlo con la cuantía existente en el FONPET a favor de Belén, pues en los casos de estudio de las finanzas de esta consultoría, se ha podido establecer que el valor actuarial del Ministerio de Hacienda supera con creces el real, generando un costo de oportunidad social muy alto, representado en los valores dejados de invertir equivalentes a los valores sobrantes del FONPET .
- El municipio, según el Ministerio de Hacienda, a 31 de diciembre de 2.006 tiene un pasivo pensional actuarial de \$6.360 millones, de los cuales ha hecho aportes al Fonpet de \$1.985.45 millones para un saldo del pasivo pensional de \$4.374.58 millones; valdría la pena establecer, mediante el estudio actuarial, la realidad y ajuste de esta cifra. Esta actividad debe realizarse de acuerdo a lo previsto en el artículo 2, numeral 11 del parágrafo 8, de la ley 549 de 19990, la cual permite que la entidad territorial puede calcular un valor actuarial inferior al del Ministerio, siempre y cuando se cumpla con las metas señaladas en el modelo de administración financiera del Ministerio.





PROSPECTIVA

FINANCIERA 2008-2011

EVALUACIÓN EX ANTE





5.8 EVALUACIÓN EX ANTE DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES PARA EL PERÍODO 2.008-2.011 CUADROS 124, 125 y 126.

Por la pertinencia, respecto del modelo de escenarios aplicados en esta investigación, hacemos las siguientes consideraciones teóricas y metodológicas.

Según el diccionario de economía de Arthur Seldon F.G Pennance, Ex ante, es un “término empleado por primera vez por el profesor Gunnar Myrdal y muy utilizado en la actualidad; en particular en macroeconomía, que significa, literalmente, de “antemano”. De aquí que las definiciones, ex ante de renta y ahorro, signifiquen la renta y ahorro esperados en el futuro según los planes presentados. La renta o el ahorro ex post, o realizado puede diferir del esperado en tanto que incluya elementos no planeados o inesperados”.

Para el caso del análisis de las finanzas, ex ante, significa, determinar hoy, cual es el ajuste necesario hacia el inmediato futuro para reestablecer el equilibrio financiero o consolidar el existente. Se trata de predecir la magnitud del cambio económico requerido, con base en el conocimiento que se tiene del pasado y del presente.

Las técnicas de proyección que se presentan a continuación se inscriben dentro de la escuela de planeación del desarrollo económico y social, positivista, determinista, con un fuerte sesgo economicista, según la cual, y de acuerdo, con Carlos Matos, “estos sistemas tienen un solo pasado, un solo futuro y siguen leyes que, una vez conocidas, permiten un cálculo de predicción pura, cierto, seguro sobre el futuro.

En el modelo de incertidumbre dura (Planificación Estratégica Situacional PES), antípoda del anterior método, la capacidad de predicción queda anulada por la variedad y número de circunstancias fuera de control, del actor en comando del plan de ajuste y por el peso de las mismas sobre el resultado perseguido. Estas variables, como la modificación del régimen de transferencias, las expectativas inflacionarias, actitud de actores institucionales, las reformas al sistema tributario territorial, (Congreso, Partidos políticos.....etc), son variantes, es decir , variables no predecibles fuera del control del actor que planifica. Pero, además, la capacidad de previsión es limitada porque el número de variables no es preciso, cada variable tiene un rango o espacio de variación futura indefinido, y el peso de cada variante sobre los resultados esperados es también difuso. Por esta razón el PES trabaja con escenarios móviles alimentados por un sistema de monitoreo”.



Desde un punto de vista epistemológico, según Matus, se puede hablar de 4 modelos básicos, a saber:

Según el autor, “asumiendo por un momento, que existe un planificador perfecto que jamás comete un error humano, pero que puede superar el error por ignorancia que le impone el desarrollo de las ciencias. ¿Qué diría frente a cada modelo?”

CUADRO 124

MODELOS	RESPUESTA DEL PLANIFICADOR PERFECTO
MODELO I. DETERMINÍSTICO CON CERTEZA	Puedo predecir con exactitud. El error humano es muy limitado y depende del dominio de las leyes que rigen el sistema. El error por ignorancia no existe.
MODELO II. ESTOCÁSTICOS	Puedo predecir con probabilidades. El error humano es muy limitado y el error por ignorancia no existe.
MODELO III. INCERTIDUMBRE CUANTITATIVA	Puedo prever posibilidades cualitativas. El error humano es amplio porque el sistema no sigue leyes, pero al menos conozco todas las posibilidades futuras. El error por ignorancia es amplio, pero puedo combatirlo trabajando con todos los escenarios posibles.
MODELO I. INCERTIDUMBRE DURA	Se que no puedo conocer el futuro, pero puedo planificar con escenarios no bien estructurados y con planes de contingencia para enfrentar las sorpresas. Tanto el error humano como el error por ignorancia son muy amplios. Mi plan es una apuesta.

Por ser, este, un texto sobre planeación, es necesario precisar la anterior advertencia, en el propósito de lograr el máximo de confiabilidad en las técnicas aplicadas al estudio e investigación de la finanzas públicas regionales, pues de cualquier manera la dimensión económica, es determinante al momento de formular estrategias de acción que permitan generar la competitividad subnacional, en el escenario para alcanzar las transformaciones estructurales que requiere el país.

El análisis por escenarios realizado en esta investigación, despeja en algo las críticas al presunto determinismo del que pueda gozar este trabajo.



A. SUPUESTOS EN EL COMPORTAMIENTO DE ALGUNAS VARIABLES, DEL MODELO DE PROSPECTIVA FINANCIERA Y EVALUACIÓN EX ANTE DE LA FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES

1. La referencia para la proyección fue el análisis y costeo real de la estructura del gasto, al cual se aplican las siguientes tasas de incremento anual.

ESCENARIOS	INFLACIÓN
TENDENCIAL	% DE CRECIMIENTO
2008	4
2009	4
2010	3,5
2011	3
PISO	
2008	4
2009	2
2010	1,5
2011	1
TECHO	
2008	4
2009	9
2010	8,5
2011	8

2. El valor de la inversión anual con recursos propios, para el período 2008-2011, corresponde a la estimación hecha por la Administración Municipal, de acuerdo al resultado de la cuantificación del programa de gobierno, formalizada en el Plan de Desarrollo a través del Plan Plurianual de Inversiones. La inversión con el Sistema General de Participaciones (SGP), se fundamenta en Ley 715 de 2.001, y Ley 1176 de 2007 y en los diferentes Documentos Conpes.

3. La variable clave para simular los escenarios tendenciales, de piso y techo de las finanzas, es la inflación, por 2 razones fundamentales:

- El crecimiento porcentual de la inflación es la tasa de incremento de los ingresos corrientes del municipio sugerida por las entidades del gobierno nacional para la elaboración del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).





▪La inflación en la reforma a la Ley 715 de 2.001 (Ley 1176 de 2.007) y el último Acto Legislativo 04 de 2.007, modificadorio de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, es la variable que permite, además de los puntos adicionales de crecimiento real, aumentar o disminuir las transferencias de un año a otro.

4. El escenario de piso se conforma con un crecimiento de los ingresos y gastos del 2% para los años 2008 y 2009, de 1.5% para el 2.010 y de 1% en 2.011, en el supuesto que este sea el comportamiento de la tasa de inflación para el cuatrienio y manteniendo la misma estructura de variación del escenario tendencial, en el que se adoptan las directrices del Gobierno Nacional.

5. El escenario de techo se conforma con un crecimiento de los ingresos y gastos del 9% para los años 2008 y 2009, de 8.5% para el 2.010 y de 8% en 2.011, en el supuesto que este sea el comportamiento de la tasa de inflación para el cuatrienio y manteniendo la misma estructura de variación del escenario tendencial, en el que se adoptan las directrices del Gobierno Nacional.

Los tres escenarios en que se proyectaron las finanzas públicas del municipio, se cruzan con la cuantificación del plan de desarrollo. El propósito es ofrecer un análisis objetivo del horizonte de planificación, en el que sea posible simular los impactos posibles de los eventos que se consideran de mayor definición en el futuro económico del municipio.

1. LA EVALUACIÓN EX ANTE DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES EN EL ESCENARIO TENDENCIAL

Para cada escenario, se analizan individualmente las fuentes de financiación más importantes representadas en los recursos propios y las transferencias del sistema general de participaciones.



**CUADRO No 125**

MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO CRECIMIENTO DEL ANUAL DEL 4%(2008-2009), 3.5(2010),3(2011). ESCENARIO TENDENCIAL (\$)				
	2.008	2.009	2.010	2.011
INGRESOS TOTALES	2.759.211.794	2.743.537.143	2.883.697.988	2.970.208.928
INGRESOS CORRIENTES	2.759.211.794	2.743.537.143	2.883.697.988	2.970.208.928
TRIBUTARIOS	617.095.982	670.659.913	694.133.010	714.957.001
NO TRIBUTARIOS	25.712.333	27.944.163	28.922.209	29.789.875
TRANSFERENCIAS	2.116.403.480	2.044.933.066	2.160.642.769	2.225.462.052
GASTOS TOTALES	2.207.324.660	2.437.138.683	3.064.733.045	2.558.390.455
FUNCIONAMIENTO	762.398.602	800.518.532	836.541.866	870.003.541
DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE	1.996.813.193	1.943.018.611	2.047.156.122	2.100.205.387
DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE SIN TRANSFERENCIAS	-119.590.287	-101.914.455	-113.486.647	-125.256.665
INGRESOS DE CAPITAL	0	0	0	0
GASTOS DE CAPITAL (FBKF)	1.444.926.059	1.636.620.151	2.228.191.179	1.688.386.914
DÉFICIT O SUPERÁVIT DE CAPITAL	-1.444.926.059	-1.636.620.151	-2.228.191.179	-1.688.386.914
DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL	551.887.134	306.398.460	-181.035.057	411.818.473
ICLD base para ley 617 DE 2.000	1.066.601.709	1.066.601.709	1.066.601.709	1.066.601.709
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	762.398.602	800.518.532	836.541.866	870.003.541
RAZÓN (GF/ICLD)	71,5%	75,1%	78,4%	81,6%

1.1 EVALUACIÓN EX ANTE Y LOS RECURSOS PROPIOS EN EL ESCENARIO TENDENCIAL

El comportamiento de las finanzas públicas presentado en el cuadro anterior, permite establecer las siguientes relaciones:

- 1 En los años de prospectiva se presenta superávit fiscal promedio de 1.089 millones, de los cuales \$181 millones, se destinan a enjugar el déficit que se registra en el año 2.010 y los gastos diferentes a la FBKF (Formación Bruta de Capital fijo).
- 2 Los indicadores básicos del escenario tendencial, muestran el siguiente comportamiento:
 - El ahorro corriente, sin incluir las transferencias (mide la capacidad de autofinanciar los gastos corrientes) es negativo.
 - Los gastos de funcionamiento como porcentaje de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación no sobrepasan el 80% establecido en la Ley 617 de 2.000, excepto para el año 2.011 que se alcanza el 81.6%; su ajuste implicaría reducir los gastos destinados a servicios generales.





1.2 COMPARACIÓN DE LOS FLUJOS DE CAJA DEL ESCENARIO TENDENCIAL CON RECURSOS PROPIOS, CON LA PLANIFICACIÓN PROGRAMÁTICA DEL PLAN.

La comparación del costo de los programas del plan de desarrollo, con la disponibilidad de recursos, se realiza, para cada uno de los escenarios estimados en el comportamiento de las finanzas públicas municipales, durante el período de gobierno 2008-2011

CUADRO No 126 FLUJO DE RECURSOS SEGÚN ESCENARIO TENDENCIAL

FLUJO DE RECURSOS DE LEY 617 DE 2000 SEGÚN ESCENARIO TENDENCIAL				
	2.008	2.009	2.010	2.011
DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL	304.203.107	311.913.076	318.133.142	322.752.343
SUPERÁVIT ACUMULADO	304.203.107	616.116.183	934.249.325	1.257.001.668

FUENTE: Cuadro Componente financiero del Plan de desarrollo

CUADRO No 127 COSTO DE LA INVERSIÓN CON RECURSOS PROPIOS DEL PLAN

COSTO DE LA INVERSIÓN CON RECURSOS DE LEY 617 DEL PLAN				
	2.008	2.009	2.010	2.011
COSTO DE LA INVERSIÓN CON RECURSOS PROPIOS	304.203.107	311.913.076	318.133.142	322.752.343
COSTO ACUMULADO	304.203.107	616.116.183	934.249.325	1.257.001.668

FUENTE: Componente estratégico del Plan de desarrollo y Plan Plurianual de Inversiones.

CUADRO Nro. 128 COSTO DEL PLAN Y FLUJO				
	2.008	2.009	2.010	2.011
COSTO DEL PLAN	304.203.107	311.913.076	318.133.142	322.752.343
FLUJO. TENDENCIA	304.203.107	311.913.076	318.133.142	322.752.343
SOBRANTE DE RECURSOS	0	0	0	0

La comparación del flujo de recursos en el escenario tendencial, con el costo de la inversión programática del plan, con recursos de la Ley 617 de 2000 indica que existe equilibrio. Dentro de una programación financiera más detallada se requerirá una sincronización aproximada, de acuerdo a los cronogramas de ejecución de cada proyecto particular y sus ciclos de formulación y ejecución.





1.3 COMPARACIÓN DE LOS FLUJOS DE CAJA CON EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES EN EL ESCENARIO TENDENCIAL

La comparación de los flujos de caja del escenario tendencial con SGP, y la planificación programática del plan, arroja los siguientes resultados:

CUADRO No 129

FLUJO DE RECURSOS DEL SGP SEGÚN ESCENARIO TENDENCIAL				
	2.008	2.009	2.010	2.011
SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP)	2.116.403.480	2.044.933.066	2.160.642.769	2.225.462.052
COSTO DE LA INVERSIÓN CON SGP	2.116.403.480	2.044.933.066	2.160.642.769	2.225.462.052
SALDO	0	0	0	0

FUENTE: Cuadros No C-125 Componente financiero del Plan de desarrollo y Componente estratégico del Plan de desarrollo.

El balance neto de los flujos de recursos que apalancan los costos totales del programa de inversiones del plan, indica que el flujo tendencial con SGP arrojaría equilibrio.

El superávit, la cofinanciación y los recursos de la Ley 99 de 1.993 son fuentes de financiación complementaria de las líneas básicas y configuran flujos de soporte, en función de la estructura de los proyectos que financian.

2. LA EVALUACIÓN EX ANTE EN EL ESCENARIO DE PISO

Para el escenario de piso se considera un crecimiento de la inflación del 4%, para los años 2.008 y 2% 2.009, 1.5% 2.010 y 1% en el 2.011.





2.1 EVALUACIÓN EX ANTE DE LAS FINANZAS Y LOS RECURSOS PROPIOS, EN EL ESCENARIO DE PISO

CUADRO 130

MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO CRECIMIENTO DEL ANUAL DEL 2%(2008-2009), 1.5(2010),1(2011). ESCENARIO DE PISO (\$)	2.008	2.009	2.010	2.011
INGRESOS TOTALES	2.759.211.794	2.688.666.400	2.826.024.028	2.910.804.749
INGRESOS CORRIENTES	2.759.211.794	2.688.666.400	2.826.024.028	2.910.804.749
TRIBUTARIOS	617.095.982	657.246.715	680.250.350	700.657.861
NO TRIBUTARIOS	25.712.333	27.385.280	28.343.765	29.194.078
TRANSFERENCIAS	2.116.403.480	2.004.034.405	2.117.429.914	2.180.952.811
GASTOS TOTALES	2.207.324.660	2.388.395.909	3.003.438.384	2.507.222.646
FUNCIONAMIENTO	762.398.602	784.508.161	819.811.029	852.603.470
DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE	1.996.813.193	1.904.158.239	2.006.213.000	2.058.201.279
DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE SIN TRANSFERENCIAS	-119.590.287	-99.876.166	-111.216.914	-122.751.532
INGRESOS DE CAPITAL	0	0	0	0
GASTOS DE CAPITAL(FBKF)	1.444.926.059	1.603.887.748	2.183.627.355	1.654.619.176
DÉFICIT O SUPERÁVIT DE CAPITAL	1.444.926.059	1.603.887.748	2.183.627.355	1.654.619.176
DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL	551.887.134	300.270.491	-177.414.356	403.582.103
ICLD base para ley 617 DE 2.000	1.066.601.709	1.045.269.675	1.045.269.675	1.045.269.675
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	762.398.602	784.508.161	819.811.029	852.603.470
RAZÓN (GF/ICLD)	71,5%	75,1%	78,4%	81,6%

- 1 En los años de prospectiva se presenta superávit fiscal promedio de 1.078 millones, de los cuales \$177 millones, se destinan a cubrir el déficit que se registra en el año 2.010 y los gastos diferentes a la FBKF (Formación Bruta de Capital fijo).
- 2 Los indicadores básicos del escenario de piso, muestran el siguiente comportamiento:
 - El ahorro corriente, sin incluir las transferencias (mide la capacidad de autofinanciar los gastos corrientes) es negativo.
 - Los gastos de funcionamiento como porcentaje de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación no sobrepasan el 80% establecido en la Ley 617 de 2.000, excepto para el año 2.011 que se alcanza el 81.6%; su ajuste implicaría reducir los gastos destinados a servicios generales.





2.2 COMPARACIÓN DE LOS FLUJOS DE CAJA DEL ESCENARIO DE PISO CON RECURSOS PROPIOS, CON LA PLANIFICACIÓN PROGRAMÁTICA DEL PLAN.

La comparación del costo de los programas del plan de desarrollo, con la disponibilidad de recursos, se realiza, para cada uno de los escenarios estimados en el comportamiento de las finanzas públicas municipales, durante el período de gobierno 2008-2011

CUADRO No 131 FLUJO DE RECURSOS DE LA LEY 617 SEGÚN ESCENARIO DE PISO

FLUJO DE RECURSOS DE LEY 617 DE 2000 SEGÚN ESCENARIO DE PISO				
	2.008	2.009	2.010	2.011
DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL	304.203.107	305.674.814	311.770.479	316.297.296
SUPERÁVIT ACUMULADO	304.203.107	609.877.922	921.648.401	1.237.945.697

FUENTE: Cuadro Componente financiero del Plan de desarrollo

CUADRO No 132 COSTO DE LA INVERSIÓN CON RECURSOS PROPIOS DEL PLAN

COSTO DE LA INVERSIÓN CON RECURSOS DE LEY 617 DEL PLAN				
	2.008	2.009	2.010	2.011
COSTO DE LA INVERSIÓN CON RECURSOS PROPIOS	304.203.107	305.674.814	311.770.479	316.297.296
COSTO ACUMULADO	304.203.107	609.877.922	921.648.401	1.237.945.697

FUENTE: Componente estratégico del Plan de desarrollo y Plan Plurianual de Inversiones.

CUADRO No 133. COSTO DEL PLAN Y FLUJO DE ESCENARIO DE PISO

COSTO DEL PLAN Y FLUJO DE ESCENARIO DE PISO					
	2.008	2.009	2.010	2.011	TOTAL
COSTO DEL PLAN	304.203.107	609.877.922	921.648.401	1.237.945.697	3.073.675.127
FLUJO. TENDENCIA	304.203.107	609.877.922	921.648.401	1.237.945.697	3.073.675.127
SOBRANTE DE RECURSOS	0	0	0	0	0-

La comparación del flujo de recursos en el escenario de piso, con el costo de la inversión programática del plan, con recursos de la Ley 617 de 2000 indica que existe equilibrio. Dentro de una programación financiera más detallada se requerirá una sincronización aproximada, de acuerdo a los cronogramas de ejecución de cada proyecto particular y sus ciclos de formulación y ejecución.





2.3 COMPARACIÓN DE LOS FLUJOS DE CAJA CON EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES EN EL ESCENARIO DE PISO

La comparación de los flujos de caja del escenario de piso con SGP, y la planificación programática del plan, arroja los siguientes resultados:

CUADRO No 134

FLUJO DE RECURSOS DEL SGP SEGÚN ESCENARIO DE PISO				
	2.008	2.009	2.010	2.011
SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP)	2.116.403.480	2.004.034.405	2.117.429.914	2.180.952.811
COSTO DE LA INVERSIÓN CON SGP	2.116.403.480	2.004.034.405	2.117.429.914	2.180.952.811
SALDO	0	0	0	0

FUENTE: Cuadros No C-125 Componente financiero del Plan de desarrollo y Componente estratégico del Plan de desarrollo.

El balance neto de los flujos de recursos que apalancan los costos totales del programa de inversiones del plan, indica que el flujo de piso con SGP arrojaría equilibrio.

El superávit, la cofinanciación y los recursos de la Ley 99 de 1.993 son fuentes de financiación complementaria de las líneas básicas y configuran flujos de soporte, en función de la estructura de los proyectos que financian.

3. LA EVALUACIÓN EX ANTE EN EL ESCENARIO DE TECHO

Para el escenario de techo se considera un crecimiento de la inflación del 9%, para los años 2.008 y 2.009, 8.5% 2.010 y 8% en el 2.011.





3.1 EVALUACIÓN EX ANTE DE LAS FINANZAS Y LOS RECURSOS PROPIOS, EN EL ESCENARIO DE TECHO

CUADRO 135

MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO CRECIMIENTO ANUAL DEL 9%(2008-2009), 8.5(2010),8(2011). ESCENARIO DE TECHO (\$)				
	2.008	2.009	2.010	2.011
INGRESOS TOTALES	2.759.211.794	2.880.714.000	3.027.882.888	3.118.719.374
INGRESOS CORRIENTES	2.759.211.794	2.880.714.000	3.027.882.888	3.118.719.374
TRIBUTARIOS	617.095.982	704.192.909	728.839.661	750.704.851
NO TRIBUTARIOS	25.712.333	29.341.371	30.368.319	31.279.369
TRANSFERENCIAS	2.116.403.480	2.147.179.720	2.268.674.908	2.336.735.155
GASTOS TOTALES	2.207.324.660	2.558.995.617	3.217.969.697	2.686.309.978
FUNCIONAMIENTO	762.398.602	840.544.459	878.368.959	913.503.718
DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE	1.996.813.193	2.040.169.541	2.149.513.928	2.205.215.656
DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE SIN TRANSFERENCIAS	-119.590.287	-107.010.178	-119.160.979	-131.519.498
INGRESOS DE CAPITAL	0	0	0	0
GASTOS DE CAPITAL(FBKF)	1.444.926.059	1.718.451.159	2.339.600.738	1.772.806.260
DÉFICIT O SUPERÁVIT DE CAPITAL	1.444.926.059	1.718.451.159	2.339.600.738	1.772.806.260
DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL	551.887.134	321.718.383	-190.086.810	432.409.396
ICLD base para la Ley 617 de 2000	1.066.601.709	1.119.931.795	1.119.931.795	1.119.931.795
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	762.398.602	840.544.459	878.368.959	913.503.718
RAZÓN (GF/ICLD)	0,715	0,751	0,784	0,816

- 1 En los años de prospectiva se presenta superávit fiscal promedio de 1.116 millones, de los cuales \$190 millones, se destinan a cubrir el déficit que se registra en el año 2.010 y los gastos diferentes a la FBKF (Formación Bruta de Capital fijo).
- 2 Los indicadores básicos del escenario de techo, muestran el siguiente comportamiento:
 - El ahorro corriente, sin incluir las transferencias (mide la capacidad de autofinanciar los gastos corrientes) es negativo.
 - Los gastos de funcionamiento como porcentaje de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación no sobrepasan el 80% establecido en la Ley 617 de 2.000, excepto para el año 2.011 que se alcanza el 81.6%; su ajuste implicaría reducir los gastos destinados a servicios generales.



3.2 COMPARACIÓN DE LOS FLUJOS DE CAJA DEL ESCENARIO DE TECHO CON RECURSOS PROPIOS, CON LA PLANIFICACIÓN PROGRAMÁTICA DEL PLAN.

La comparación del costo de los programas del plan de desarrollo, con la disponibilidad de recursos, se realiza, para cada uno de los escenarios estimados en el comportamiento de las finanzas públicas municipales, durante el período de gobierno 2008-2011

CUADRO No 136 FLUJO DE RECURSOS DE LA LEY 617 SEGÚN ESCENARIO DE TECHO

FLUJO DE RECURSOS PROPIOS SEGÚN ESCENARIO DE TECHO				
	2.008	2.009	2.010	2.011
DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL	304.203.107	327.508.730	334.039.799	338.889.960
SUPERÁVIT ACUMULADO	304.203.107	631.711.837	965.751.636	1.304.641.596

FUENTE: Cuadro Componente financiero del Plan de desarrollo

CUADRO No 137. COSTO DE LA INVERSIÓN CON RECURSOS DE LEY 617 DE 2000 DEL PLAN.

COSTO DE LA INVERSIÓN CON RECURSOS DE LEY 617 DEL PLAN .ESCENARIO DE TECHO				
	2.008	2.009	2.010	2.011
COSTO DE LA INVERSIÓN CON RECURSOS PROPIOS	304.203.107	327.508.730	334.039.799	338.889.960
COSTO ACUMULADO	304.203.107	631.711.837	965.751.636	1.304.641.596

FUENTE: Componente estratégico del Plan de desarrollo y Plan Plurianual de Inversiones.

CUADRO No 138. COSTO DEL PLAN Y FLUJO. .ESCENARIO DE TECHO

COSTO DEL PLAN Y FLUJO. .ESCENARIO DE TECHO					
	2.008	2.009	2.010	2.011	TOTAL
COSTO DEL PLAN	304.203.107	327.508.730	334.039.799	338.889.960	1.304.641.596
FLUJO. TENDENCIA	304.203.107	327.508.730	334.039.799	338.889.960	1.304.641.596
SOBRANTE DE RECURSOS	0	0	0	0	0

La comparación del flujo de recursos en el escenario de techo, con el costo de la inversión programática del plan, con recursos de la Ley 617 de 2000 indica que existe equilibrio. Dentro de una programación financiera más detallada se requerirá una sincronización aproximada, de acuerdo a





los cronogramas de ejecución de cada proyecto particular y sus ciclos de formulación y ejecución.

3.3 COMPARACIÓN DE LOS FLUJOS DE CAJA CON EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES EN EL ESCENARIO DE TECHO

La comparación de los flujos de caja del escenario de techo con SGP, y la planificación programática del plan, arroja los siguientes resultados:

CUADRO No 139

FLUJO DE RECURSOS DEL SGP SEGÚN ESCENARIO DE TECHO				
	2.008	2.009	2.010	2.010
SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP)	2.116.403.480	2.147.179.720	2.268.674.908	2.336.735.155
COSTO DE LA INVERSIÓN CON SGP	2.116.403.480	2.147.179.720	2.268.674.908	2.336.735.155
SALDO	0	0	0	0

FUENTE: Cuadros No C-125 Componente financiero del Plan de desarrollo y Componente estratégico del Plan de desarrollo.

El balance neto de los flujos de recursos que apalancan los costos totales del programa de inversiones del plan, indica que el flujo de techo con SGP arrojaría equilibrio.

El superávit, la cofinanciación y los recursos de la Ley 99 de 1.993 son fuentes de financiación complementaria de las líneas básicas y configuran flujos de soporte, en función de la estructura de los proyectos que financian.

5.9 METODOLOGÍA BÁSICA PARA LA ADOPCIÓN Y EL MONTAJE DEL SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL MUNICIPAL. (SIAF)

Los problemas fiscales típicos de la administración pública territorial se dan en el intento por lograr el equilibrio adecuado entre ingresos y gastos. Pero con mucha recurrencia, se producen dificultades, por la inexistencia absoluta de lineamientos de política fiscal y financiera

De esta forma, los procesos hacendísticos terminan promoviendo una cultura del gasto, con absoluto descuido de la optimización de los ingresos públicos, como lo registra el hecho de existir rezagos importantes de tipo financiero y niveles de desviación en la ejecución del gasto, superiores al



ingreso. Por ésta razón, se requiere un modelo financiero en el que las rentas municipales sean un verdadero recurso estratégico para el desarrollo, en un marco de estabilidad, solidez y equilibrio financiero.

En este contexto, una estrategia para elevar la capacidad financiera de la administración municipal, exige el logro de resultados en tres componentes básicos, a saber:

1. Financiamiento del desarrollo.
2. Planificación financiera.
3. Organización financiera.

Estos tres componentes conforman el denominado Sistema Integrado de Administración Financiera. La integralidad se da en el sentido de abarcar todas las dimensiones de lo financiero y sus interrelaciones con las demás dimensiones del desarrollo territorial. El siguiente diagrama describe la manera como la planificación del desarrollo territorial se sustenta en los tres componentes señalados anteriormente, pero en un contexto de evaluación y control. (Diagrama de Sistema Integrado)

1. FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO. (Diagrama Financiamiento del Desarrollo)

En el panorama actual de la descentralización administrativa, política y fiscal, las finanzas municipales, en lo atinente al gasto y el ingreso, responden, casi de forma predeterminada, a un criterio de fuentes y usos, veamos (Cuadro No 140):

CUADRO No 140 FUENTES Y USOS DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

FUENTE DE RECURSOS	USO DE LOS RECURSOS
Ingresos de destinación específica.	Predeterminados según normas relacionadas con cada renta.
Ingresos corrientes de libre destinación	Gastos de funcionamiento, carga pensional e inversión autónoma dentro de los límites de gasto de la Ley 617 de 2000
Transferencias(Sistema General de Participaciones)	Propósito General, Propósitos para Salud, Educación Y Saneamiento Básico, a través del SGP
Cofinanciación	Inversión social y física





Recursos de crédito	Inversión.
---------------------	------------

El modelo ideal de gestión pública financiera, es aquel que con los recursos propios, cubre el costo fijo de funcionamiento y genera un excedente o ahorro corriente, que en complemento con las transferencias, permiten inversión pública y el autofinanciamiento y facilitan el apalancamiento de la cofinanciación o el crédito.

El siguiente diagrama da cuenta de los componentes del financiamiento municipal, del cual se destaca que una alta propensión al ahorro genera mayor inversión, pero sobre la base de una racionalización del gasto y una optimización de los ingresos, hasta su nivel potencial. Este nivel potencial definido como el que se obtendría con una base gravable y censo de contribuyentes actualizado y un sistema de tarifas que consulte los principios de la tributación relacionados con la neutralidad, la capacidad de pago, la elasticidad, la equidad y la progresividad.

El ingreso y el gasto, entonces, conforman una matriz de relacionamiento que abarca, en el ingreso, desde los Fondos Especiales hasta los recaudos de los ingresos no tributarios de más baja participación en la conformación del presupuesto de ingresos.

La cooperación internacional representa un papel importante en este esquema, en la medida que se sustenten proyectos de calidad, orientados al fortalecimiento del desarrollo productivo territorial, en función de las ventajas comparativas y competitivas, y las restricciones de la política económica del Gobierno Central.

En la prospectiva financiera dimensionada en los diferentes escenarios con que se trabajó el componente financiero, se prevén sucesivos ahorros operacionales que facilitarán la aplicación de una política de reconversión de objeto del gasto público, en la que predomine la inversión social y física sobre los gastos de funcionamiento, como se demuestra en este trabajo.

1.1 EVALUACIÓN Y CONTROL

Este es un proceso transversal de los modelos de gestión que debe estar presente en la totalidad de la administración pública, en el escenario de la auto evaluación y autocontrol en la fase previa (ex ante), en la fase de desarrollo (procesos), en la fase posterior (ex post) y en la fase de resultados (impacto). En este tema juega un papel importante la oficina de control interno, como centro de inteligencia para los sistemas de información y evaluación de gestión, en las fases ya señaladas.





El sistema de información requerido debe conducir a la adopción de indicadores integrales, alrededor de los siguientes principales:

Excedente Público.

Rentabilidad Pública.

Activos Fijos Operativos Revaluados.

- **EXCEDENTE PÚBLICO =** Mide la capacidad de la entidad para generar riqueza a la sociedad. Es el mismo beneficio neto variable. Se determina mediante la siguiente fórmula:

+Ingresos Operacionales (a costo de factores)
+/-Impuestos Indirectos.
+/-Subsidios.
=Ingresos (a precios de mercado.)
-Gastos generales.
=Valor Agregado (a precios de mercado).
-Sueldos y salarios
-Rentas y Alquileres.
-Costo de oportunidad del activo corriente.
= EXCEDENTE PÚBLICO

- **COSTO DE OPORTUNIDAD DEL ACTIVO CORRIENTE =** el pasivo corriente se considera como un medio para financiar el costo del capital del trabajo, por tanto el activo corriente es tratado como un factor adicional de producción. La fórmula aplicada es:

Ingresos
-Gastos Generales
=Valor agregado
-Sueldos y salarios
-Rentas y Alquileres
=Excedente público sin costo de oportunidad (EPSCO)
Costo de Oportunidad = (EPSCO) * DTF.

- RENTABILIDAD PÚBLICA A PRECIOS Y/O CANTIDADES CONSTANTES.
- EQUIDAD
- DISTRIBUCIÓN DEL EXCEDENTE TOTAL.





2. PLANIFICACIÓN FINANCIERA (Diagrama Planificación Financiera)

CONCEPCIÓN INTERDIMENSIONAL (Cuadro No 141)

La planificación financiera, basada en el ahorro operacional y en recursos cofinanciación y de cooperación nacional y externa, bajo la nueva estructura administrativa, debe partir, de un diagnóstico sectorial. Este diagnóstico debe ser comparado en el ámbito nacional, para definir las metas a alcanzar en el corto, mediano y largo plazo, y fijar escalas de prioridad en una concepción procesual de la gestión pública, bajo una concepción holística de las diferentes dimensiones que conforman la realidad territorial, a saber:

- Dimensión social y cultural.
- Dimensión económica.
- Dimensión ambiental.
- Dimensión funcional.
- Dimensión político administrativa.

Esta visión del financiamiento territorial, parte del principio, que la optimización de los ingresos públicos, y la efectividad (la efectividad, se asume como el resultado promedio de la eficiencia y de la eficacia) de la inversión pública, tanto física, como social, está directamente relacionada con la interacción e influencia recíproca que los procesos de las diferentes dimensiones ejercen sobre sí mismos y respecto de los demás. Es en síntesis el criterio de la interdimensionalidad, cuya omisión produce relaciones costo-beneficio negativas en la inversión pública.

CUADRO No 141 ESTRUCTURA INTERDIMENSIONAL DEL DIAGNÓSTICO TERRITORIAL

	Dimensión social y cultural 1	Dimensión económica 2	Dimensión ambiental 3	Dimensión funcional 4	Dimensión político Admtva 5
Dimensión social y cultural A	A1	A2	A3	A4	A5
Dimensión económica. B	B1	B2	B3	B4	B5
Dimensión ambiental C	C1	C2	C3	C4	C5
Dimensión funcional D	D1	D2	D3	D4	D5
Dimensión político administrativa E	E1	E2	E3	E4	E5





Cada combinación matricial expresa una interacción entre diferentes procesos dimensionales. Por ejemplo A1 puede señalar la relación entre salud y educación que advierte el hecho que a mayor analfabetismo materno mayores tasa de desnutrición crónica infantil. Igualmente A1 indica una relación entre educación y salud que sugiere que a mayores tasas de desnutrición materna infantil, se producen mayores índices de deserción escolar. Esta es una realidad situacional nada despreciable al momento de buscar efectividad social en la inversión de los recursos públicos.

En este aspecto cobra importancia el precepto constitucional del artículo 342 que establece la necesidad de asegurar la armonización del sistema presupuestal de las entidades territoriales a los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo. Los instrumentos claves que permiten asegurar una correcta coordinación entre procesos financieros y planificación son: el plan financiero, el plan operativo anual de inversiones, el programa anual mensualizado de caja, entre otros. Además del sistema de evaluación que permita determinar el cumplimiento de las metas trazadas. La estructura básica de este componente de SIAF, es:

3. ORGANIZACIÓN FINANCIERA

Dentro de la estructura administrativa propuesta para el mejoramiento de los procesos de la Hacienda Pública Municipal, el componente SIAF tiene como propósito básico constituir un sistema de información financiera, que corrija deficiencias actuales entre presupuesto, contabilidad y tesorería. En ese nuevo modelo debe ser posible determinar de manera consistente y veraz los estados de situación fiscal, presupuestal y de tesorería dentro del precepto de operaciones efectivas o cualquier otras metodología requerida.

El objetivo fundamental de este componente es la readecuación de su estructura funcional, la racionalización de los procedimientos y la modernización de los instrumentos de programación, recaudación, fiscalización, control y asignación de las rentas, transferencias y recursos del crédito. A partir de un sistema de información financiera sustentado en una plataforma computarizado y en línea, pero con procesos de control y auditoría en la fuente, capaces de minimizar los riesgos y vulnerabilidades que se presentan en las bases de información tributaria, fiscal y de estratificación, con los centros donde se produce y las unidades receptoras de la misma.



El modelo básico de administración financiera debe involucrar para el caso de la Alcaldía, ocho procesos básicos:

3.1 ESTRUCTURA POR PROCESOS DE LA ORGANIZACIÓN FINANCIERA

- Proceso presupuestal integrado por los subprocesos de: programación, aprobación, liquidación, ejecución, modificación y cierre. Evaluación y control
- Sistema bancario de recaudo y giro conformado por los siguientes subprocesos: Recaudo, traslado de fondos, giro, conciliación, y administración del costo de oportunidad del activo corriente. Evaluación y control.
- Proceso de tesorería que involucra los siguientes subprocesos: Recaudo, traslado de fondos, giro, conciliación, y administración del costo de oportunidad del activo corriente, rendición de cuentas. Evaluación y control.
- Proceso de administración de rentas, transferencias y recursos de operaciones de crédito. Comprende los siguientes subprocesos:

* **SUBPROCESO DE RECAUDACIÓN** integrado por los siguientes procedimientos fiscales:

- Implementación de formularios oficiales.
- Recepción de la declaración.
- Consignación bancaria.
- Sistematización.
- Auto evaluación y hetero evaluación.
- Erradicación de riesgos y vulnerabilidades en los procedimientos.

* **SUBPROCESO DE FISCALIZACIÓN** conformado por los siguientes procedimientos fiscales:

- Revisión y actualización del censo de contribuyentes y de la base gravable.
- Identificación de evasores.
- Identificación de elusores.
- Identificación de contribuyentes no registrados.
- Verificación de declaraciones no pagadas.
- Identificación de declaraciones no inscritas.
- Identificación de otros casos.
- Cruce y conciliación con el sistema bancario de cobranza y giro.
- Sistematización.
- Auto evaluación y hetero evaluación.
- Erradicación de riesgos y vulnerabilidades en los procedimientos.





*** SUBPROCESO DE COBRANZA.** Lo integran los siguientes procedimientos:

- Mecanismo administrativo.
- Jurisdicción coactiva.
- Recepción de declaración.
- Percepción del pago.
- Consignación Bancaria.
- Sistematización
- Auto evaluación y hetero evaluación.
- Erradicación de riesgos y vulnerabilidades en los procedimientos.

*** SUBPROCESO DE COMPLEMENTACIÓN LEGAL.** Requiere del desarrollo de los siguientes procedimientos:

- Interpretación y aplicación de normas, jurisprudencia y doctrina sobre tributación territorial.
- Emisión de conceptos.
- Divulgación de normas y conceptos.
- Sistematización.
- Auto evaluación y hetero evaluación.
- Erradicación de riesgos y vulnerabilidades en los procedimientos.

***SUBPROCESO DE PROGRAMACIÓN Y SISTEMA DE TRABAJO.** Comprende los siguientes procedimientos:

- Estudio de rutinas administrativas.
- Normalización y actualización de procesos.
- Actualización del estatuto tributario.
- Sistematización.
- Auto evaluación y hetero evaluación.
- Erradicación de riesgos y vulnerabilidades en los procedimientos.

***SUBPROCESO DE REGISTRO DE CONTRIBUYENTES.** Requiere de los siguientes procedimientos:

- Identificación clasificación.
- Integración a la base de datos.
- Sistematización.
- Auto evaluación y hetero evaluación.
- Erradicación de riesgos y vulnerabilidades en los procedimientos.

***SUBPROCESO DE REGISTRO ESTADÍSTICO.** Funcionan a través de los siguientes procedimientos:

- Selección y archivo.
- Integración al sistema de información y de control interno.
- Evaluación, crítica y realimentación con el plan financiero y las metas del plan de desarrollo.





- Alimentación al sistema universal de indicadores de gestión y resultados estructurado con base en procesos.
- Auto evaluación y hetero evaluación.
- Erradicación de riesgos y vulnerabilidades en los procedimientos.

***SUBPROCESO DE CONTROL Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS.**

- Verificación técnica de los modelos de reparto y destinación del gasto del Sistema General de Participaciones, para establecer el debido giro, de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 200, la Ley 715 de 2001, Acto Legislativo 004 de 2.007 y Ley 1176 de 2.007.
- Verificación técnica de los modelos de reparto y destinación del gasto, del Sistema Nacional de Cofinanciación.
- Auto evaluación y hetero evaluación.
- Erradicación de riesgos y vulnerabilidades en los procedimientos.

***SUBPROCESO COMÚN A TODOS LOS PROCESOS DEL SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA**

Diseño y aplicación de un sistema de evaluación previo, de proceso, posterior y de impacto, a partir de la adopción de indicadores de eficiencia, eficacia, efectividad, equidad, elasticidad, y economía, con base en la metodología matricial que se sugiere en este trabajo.

El SIAF deberá constituirse en el insumo básico para la formulación de una política fiscal y tributaria orientada al ingreso y al gasto, que surja de la realidad interdimensional del municipio y permita consultar la base informática necesaria para direccionar el modelo cada vez que aparezcan decisiones legales, macroeconómicas y sectoriales que impliquen su reformulación.

4. EXPLOTACIÓN CON PRODUCTIVIDAD SOCIAL O ENAJENACIÓN DE ACTIVOS

La enajenación de activos improductivos del municipio es una alternativa de financiación de mediano plazo que tiene una restricción para gastos de funcionamiento. La justificación de esta alternativa de financiamiento se relaciona con el costo de oportunidad de algunos activos hoy arrendados, concesionada su explotación o en comodato, cuya tenencia y propiedad no es indispensable a la luz de las competencias legales. Su venta podría resolver la necesidad de recursos para reducir un eventual





déficit fiscal, cuando este se presentara de manera muy significativa, para de esta manera mejorar la capacidad de inversión.

Debe recordarse que la dación de bienes físicos para manejo fiduciario por parte del Fonpet, es una de las alternativas para sufragar los gastos que causan el pasivo pensional actuarial.

CUADRO No 142

BIENES INMUEBLES Y OTROS	BIENES MUEBLES Y VEHÍCULOS
Terrenos rurales, urbanos, construcciones, equipos y maquinaria de uso fabril o comercial.	El parque automotor del municipio innecesario.

La enajenación con propósitos de ajuste fiscal debe surtir una serie de fases cuya metodología se describe a continuación:

4.1 PASOS PARA LA EXPLOTACIÓN CON PRODUCTIVIDAD SOCIAL O ENAJENACIÓN DE ACTIVOS

4.1.1 DISPOSICIÓN DEL INVENTARIO DE BIENES

El inventario debe contener la ubicación, título de propiedad, matrícula inmobiliaria, situación jurídica, uso, estado y valor histórico si no se dispone de avalúo recientes practicados por el IGAG o lonjas de propiedad raíz autorizadas para ello.

4.1.2 VALOR DE LOS BIENES A PRECIO HISTÓRICO Y/O REALES

Las dependencias encargadas del manejo administrativo y hacendístico, que serían las encargadas de implementar todo el programa de enajenación de activos deberá diseñar una metodología preliminar para la actualización de los valores de los activos, mientras se realizan los avalúos con expertos en la materia, con base en los siguientes criterios mínimos.



• **ACTIVOS OPERATIVOS**

Los activos fijos operativos son todos aquellos que intervienen directamente en los procesos de prestación de servicios públicos administrativos. Están clasificados en las siguientes categorías y deben contar con la siguiente información (Cuadro No 143):

CUADRO No 143 CLASIFICACIÓN DE LOS ACTIVOS OPERATIVOS

Clase de Activo	Balance inicial	Aumento	Disminución	Balance Final	Depreciación Período	Depreciación Acumulada	Valor en Libros
Edificios y Estructuras							
Obras civiles e instalaciones							
Maquinaria y equipo							
Herramientas muebles y otros							
Subtotal Activos Operativos							
Tierras y otros no Reproducibles							
Total Activos Operativos							

CUADRO No 144 CLASIFICACIÓN DE LOS ACTIVOS NO OPERATIVOS

• **ACTIVOS NO OPERATIVOS**

Clase de Activo	Balance inicial	Aumento	Disminución	Balance Final	Depreciación Período	Depreciación Acumulada	Valor en Libros
Construcciones En proceso							
Activos Fijos En tránsito							
Activos Fijos en construcción							
Tierras y otros no Reproducibles							
Otros Activos no operativos							
Total Activos No Operativos							





• **ACTIVOS FIJOS OPERATIVOS REVALUADOS**

En la reevaluación de los activos se utilizarán índices de precios por rubro. Para que los valores sean más reales, es conveniente tomar el precio de adquisición de los mismos, de no ser posible se deben tomar los datos de por lo menos cinco años anteriores al período de estudio.

Para reevaluar se deben seguir los siguientes pasos:

- Se toman los valores de los activos por rubros.
- Se calcula la diferencia de un año respecto a otro. Este valor corresponde a las adquisiciones realizadas durante ese año.
- Al acumulado se le aplica el índice de precios base: dependiendo del activo se aplican los índices de precios de la construcción, del transporte, al consumidor, etc. En todo caso es necesario aplicar el índice sectorial respectivo dependiendo al que corresponda el bien.
- Una vez obtenido este valor, se le suma la diferencia y se obtienen los activos revaluados.
- Para obtener los activos revaluados a precios constantes se determina el año base y se le aplica el índice respectivo.

La reevaluación de activos será la fase anterior al avalúo comercial del IGAG, para pasar al remate a través del martillo del Banco Popular, o mediante el proceso licitatorio previsto en la Ley 80 de 1993. Este último implica ciertos pasos y procedimientos, en caso de quererse manejar el proceso mediante fiducia bancaria, establecidos en el numeral 5 artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y el Decreto 679 de 1994 reglamentario de dicha Ley.

