

ESCENARIOS DE COMPORTAMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS TERRITORIALES EN EL CONTEXTO DEL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL

El componente financiero del Plan de Desarrollo Municipal, es la base de la financiación del plan plurianual de inversiones y el elemento que fija el rumbo para las alternativas de la propuesta implícita en el Programa de Gobierno del Alcalde .

Proyectar el comportamiento de las finanzas públicas municipales, es una tarea que, hoy, implica, conocer íntimamente el sistema de finanzas intergubernamentales, pues esta es la llave maestra de la inversión social, de cuya dinámica, depende en gran medida el futuro del bienestar social de la población que vive en las regiones. Lamentablemente, las políticas de Estado, en esta materia, sugieren un debilitamiento progresivo del modelo de descentralización, como lo constata las sucesivas reducciones, al monto de las transferencias, y una nueva e inminente.

Igualmente importante es la estimación de los recursos propios en el horizonte de los cuatro años de gobierno. El modelo de reparto del Sistema General de Participaciones, pondera dos indicadores, cuyo comportamiento depende de la capacidad tributaria del ente territorial. Ellos son la eficiencia administrativa y la eficiencia fiscal, las cuales de acuerdo a su comportamiento creciente, le permiten a la Administración disponer de recursos adicionales para soportar su propuesta de inversión.

En el documento complementario del componente financiero, denominado, "Criterios Econométricos Para la Proyección de los Ingresos", se describe y explican las características del modelo de proyección y estimación econométrica aplicados a cada uno de los recursos del ingreso, tanto tributarios como no tributarios

Varias son las normas de referencia que deben tenerse en cuenta para la estimación de los indicadores del gasto, el endeudamiento, y las posibilidades financieras del municipio en el mediano plazo. Por esta razón se hace una breve precisión técnica de las más importantes

La Ley 617 de 2000 tiene como propósito: fomentar una cultura de la gestión pública para equilibrar las finanzas, a partir de un principio, según el cual, los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) deben ser superiores o en todo caso suficientes para atender los compromisos corrientes, representados en los gastos de funcionamiento (servicios personales, gastos generales y transferencias), las mesadas pensionales y un porcentaje para inversión autónoma.

Esta exigencia se impone a partir del año 2004, fijando unos techos máximos determinados por un porcentaje máximo de los gastos de funcionamiento respecto de los ICLD. En el período de transición se establece un % progresivo que deberá ser respetado por cada entidad territorial, a riesgo de perder categoría y reducir los salarios que en éste evento serán los que correspondan a la recategorización. Respecto a éste último aspecto debe tenerse en cuenta un fallo que declara inexecutable el texto legal referido a la reducción de salarios como consecuencia de la pérdida de categoría que llegue a tener una entidad territorial que incumpla con los porcentajes establecidos en el régimen de transición y el límite definitivo de gasto a partir del año 2004.

Las variables establecidas en la Ley 617 de 2000 artículo 1 son:

- Los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) del año inmediatamente anterior certificados por el Contralor General de la República.
- La población para el año inmediatamente anterior, certificada por el Municipio Administrativo Nacional de Estadística DANE.
- El porcentaje de participación de los gastos de funcionamiento (GF) del nivel central, en los ICLD, correspondientes al año inmediatamente anterior, certificado por el Contralor General de la República.

La variable ingresos predomina sobre la variable población, y sobre éstas dos, prevalece el porcentaje de participación de los gastos de funcionamiento en los ICLD. En el primer caso, si los ingresos de libre destinación no son suficientes para sufragar los gastos, se baja a la categoría inmediatamente inferior. Si

adicionalmente se ha superado la relación porcentual entre FG/ICLD, se asciende o desciende 2 categorías según el caso.

El Municipio de Paipa ha sido certificado varias veces en la categoría quinta, A partir del año 2004, se certifica con base en la Ley 617 de 2000, utilizando como parámetros el rango de ingresos entre 15.000 y 25.000 salarios mínimos legales mensuales.

Establecida la categoría en la forma antes descrita, el Alcalde, antes del 31 de octubre debe expedir el Decreto sobre la categoría en la cual queda clasificado el Municipio para el año fiscal siguiente. Seguidamente deberá publicarlo y enviar una copia al Ministerio del Interior, para su registro.

3. SECUENCIA LEGAL Y METODOLÓGICA PARA LA DETERMINACIÓN DE LOS LÍMITES DE GASTO Y LA CATEGORIZACIÓN MUNICIPAL.

Desde la perspectiva del saneamiento de las finanzas públicas territoriales, es indiscutible que el sistema de relaciones intergubernamentales, cuyo componente básico, el Sistema General de Participaciones, representa un papel, determinante en el futuro de la estabilidad macroeconómica del país y de las regiones. No obstante, el modelo de racionalización manifiesto en la Ley 617 de 2000, somete a prueba de eficiencia la capacidad autónoma de una entidad territorial para autofinanciar sus operaciones corrientes.

En éste esquema, la variable dependiente clave de ajuste del modelo, son los gastos de funcionamiento y la variable independiente de soporte son los ingresos corrientes de libre destinación, los cuales conforman el indicador que en último término determina la viabilidad territorial del proceso de ajuste.

A. LAS RESTRICCIONES DEL ARTÍCULO 89 DE LA LEY 617 DE 2000.

Este artículo de la norma marco sobre racionalización del gasto, señala: “ Aquellos Municipios que en el año anterior a la entrada en vigencia de ésta Ley tuvieron gastos por debajo de los límites establecidos en los artículos

anteriores, no podrán aumentar las participaciones ya alcanzadas en dichos gastos como proporción de los ingresos corrientes de libre destinación “.

La interpretación de este artículo es vital para los propósitos del cumplimiento de los límites de gasto fijados por la Ley. En primer término debe establecerse cual es “el año anterior a la entrada en vigencia de ésta Ley”. Si la vigencia de la Ley es el año 2000, no cabe duda que el anterior es el año 1999. En segunda medida, cuales son “ los límites establecidos en los artículos anteriores”. Estos límites necesariamente tienen que hacer referencia, a los porcentajes de participación de los gastos de funcionamiento, en los Ingresos Corrientes de Libre Destinación, fijados para los Municipios en el artículo 6 de la Ley 617 de 2000. Para el caso del Municipio de Paipa, por ser de categoría segunda el porcentaje es de 80 %.

Si el municipio el año 1999 registró unos gastos de funcionamiento que representaron mas del 80% de los ICLD, como consecuencia el artículo 89 de la Ley 617 de 2000 no es aplicable para el caso de Paipa.

B. LA VARIABLE POBLACIÓN COMO DETERMINANTE DE LA CATEGORIZACIÓN.

El Municipio Nacional de Estadística DANE, tiene la función de certificar anualmente la población de las entidades territoriales, constituyéndose, en una de las variables para la categorización de que trata la Ley 617 de 2000. La población proyectada para el año 2002 fue de 27.602 habitantes. La población es la primera determinante de la categorización, pero es sustituida por lo ICLD o al relación GF / ICLD, en los casos en que, la categoría sugerida por los ingresos sea superior a la indicada por la población, o el gasto supere el límite establecido respecto de los ICLD.

C. LA VARIABLE INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACIÓN COMO DETERMINANTE DE LA CATEGORIZACIÓN.

Los ICLD son aquellos que se perciben en forma regular o de flujo. La Ley 617 de 2001 en el artículo 3 define los ICLD como aquellos que no tienen

destinación específica por Ley o acto administrativo. Para el caso del Municipio de Paipa, operan las siguientes rentas de destinación específica:

- Los recursos del Sistema General de Participaciones. Excepto el 28% de la participación con propósito general.
- Los recursos del crédito.
- Las rentas titularizadas.
- Los recursos del balance, conformados por los saldos de apropiación financiados con recursos de destinación específica;
- Los recursos de cofinanciación
- Las operaciones de crédito público, salvo las que establezcan las leyes específicas sobre la materia.
- Los activos, inversiones y rentas titularizadas, así como el producto de los procesos de titularización.
- El producto de la venta de activos fijos;
- Otros aportes y transferencias con destinación específica o de carácter transitorio;
- Los rendimientos financieros producto de rentas de destinación específica.

D. LA VARIABLE GATOS DE FUNCIONAMIENTO COMO DETERMINANTE DEL MODELO DE AJUSTE FISCAL.

Son gastos de funcionamiento todos aquellos destinados a cumplir las obligaciones corrientes de la entidad territorial, tales como los servicios personales, incluidos los contratos de prestación de servicios para la realización de actividades administrativas, los gastos generales, incluidos los servicios públicos, las mesadas pensionales y las transferencias de ley. Los gastos de Concejo Municipal y las transferencias del nivel central a la Personería, hacen parte de los gastos de funcionamiento, por cuanto éstas entidades y corporaciones hacen parte del presupuesto de gastos de la entidad territorial y computan dentro del límite máximo autorizado a ésta.

No forman parte de los gastos de funcionamiento los aportes al FONPET, creado por la Ley 549 de 1999 con el fin de aprovisionar el pasivo pensional existente en las entidades territoriales. Algo distinto ocurre con los cargos directos de mesadas pensionales que viene haciendo el Municipio, y los aportes normales a la seguridad social que se deben hacer sobre los empleados activos, los cuales constituyen gastos de funcionamiento y computan dentro del cálculo de los límites de la Ley.

El Decreto reglamentario No 192 de 1991, de la Ley 617, No 192 de 2001, artículo 7, establece que no se consideran gastos de funcionamiento los destinados a cubrir el déficit fiscal, el pasivo laboral y el pasivo prestacional, existentes a 31 de diciembre de 2000. Por lo tanto, los que se generen a partir del 1 de enero de 2001, mantendrán su carácter de gastos de funcionamiento. Esta exigencia legal significa que los valores que se generen, a partir del 1 de enero de 2001, para pago del déficit fiscal, pasivo laboral y prestacional, deberán computarse como gastos de funcionamiento.

Si el déficit fiscal, el pasivo laboral y / o el pasivo prestacional, se haya reducido desde el primero de enero de 2001, hasta 31 de diciembre, se deduce que se han generado gastos con dichos objetos y en consecuencia deben ser computados como gastos de funcionamiento, para efectos del cálculo de los límites de gasto establecidos por la Ley 617 de 2000.

E. LA RELACIÓN GASTOS DE FUNCIONAMIENTO – INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACIÓN (GF / ICLD) COMO DETERMINANTE DE LA CATEGORIZACIÓN Y EL EQUILIBRIO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS TERRITORIALES. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN.

El porcentaje que representen los gastos de funcionamiento sobre los ingresos corrientes de libre destinación configura el indicador de racionalización del gasto, que actúa como criterio final para la determinación de la categoría que le corresponda al Municipio. Por esta razón, proyectar su comportamiento para los cuatro años de gobierno municipal, se convierte en un aspecto definitivo, para lograr el soporte del plan financiero y del Plan Plurianual de Inversiones.

Para el análisis de ésta parte de la norma es necesario incorporar la restricción del artículo 89 de la Ley 617 de 2000, suponiendo su ocurrencia y las condiciones sin su aplicación.

Asumamos que el Municipio hubiera registrado una relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación, para el año 1999 inferior a 80%, supongamos, 52%. De acuerdo con el artículo 89 de la Ley 617 de 2000, los límites de gasto para las vigencias de los años 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004, no deben ser superiores al 52%, calculados sobre información presupuestal de los respectivos años. Como el Municipio presenta un porcentaje superior, debe someterse al régimen de transición que prevé la Ley (2001: 95%, 2002: 90%, 2003: 80% y 2004: 80%), De esta forma resultan 2 casos para la fijación de los techos presupuestales, a saber:

CUADRO No 1
LÍMITES DEL GASTO Y CATEGORIZACIÓN MUNICIPAL

AÑO	CASO 1	CASO2	LÍMITE BÁSICO DE LA RELACIÓN GF/ICLD PARA MUNICIPIO DE CATEGORÍA QUINTA
	RELACIÓN GF/ICLD Y TECHOS MÁXIMOS DE GASTO	RELACIÓN GF/ICLD Y TECHOS MÁXIMOS DE GASTO	
1999	52 % (1)	> 52%	80 %
2000	52 % (1)	NO APLICA	80 %
2001	52 % (1)	95 % (2)	80 %
2002	52 % (1)	90 % (2)	80 %
2003	52 % (1)	85 % (2)	80 %
2004	52 % (1)	80 % (2)	80 %

(1) La relación se calcula sobre las ejecuciones presupuestales de cada año.

(2) La relación se calcula sobre las ejecuciones presupuestales de cada año, pero determina la categoría del Municipio para la siguiente segunda vigencia, así:

- La relación GF / ICLD del año 2001 determina la categoría del año 2003., para un Municipio de categoría quinta.
- La relación GF / ICLD del año 2002 determina la categoría del año 2004, para un Municipio de categoría quinta.

El espíritu normativo del artículo 89 de la Ley 617 de 2000, es evitar que aquellas entidades territoriales, que a 31 de diciembre de 1999, tuvieron un buen comportamiento en los gastos de funcionamiento (inferior a 80% para un Municipio de categoría quinta), incrementen, desmedidamente el gasto, por el hecho, de que la Ley establece para el 2001 un máximo de 80%.

Para la determinación de los 2 indicadores (el de techo presupuestal y categorización) se utiliza la misma formula. La diferencia radica en que para el

primer caso (techo presupuestal) la aplicación de la fórmula es ex ante (anterior a la finalización de la vigencia presupuestal del año corriente), mientras que para el segundo (categorización) es ex post (sobre los datos de ejecución final a 31 de diciembre del año corriente). En el primero para efectos de saber hasta cuánto puede gastar como máximo la entidad territorial en el año corriente y en el segundo para determinar la categoría.

4. CRITERIOS ECONÓMICOS PARA LA PROYECCIÓN DE LA VARIABLE (DEPENDIENTE) DE AJUSTE “EL GASTO DEL MODELO DE RACIONALIZACIÓN.”

La proyección de costos se hizo con fundamento en los siguientes datos básicos, normas legales y supuestos macroeconómicos:

A. El costo de la nómina de los trabajadores oficiales, de los servicios personales asociados a nómina, de Concejo Municipal, las contribuciones inherentes a la nómina con destino al sector público y al sector privado, se estimaron de acuerdo con un incremento anual, teniendo en cuenta la tasa de inflación del 5%, la cual se espera no sea superada en los próximos años.

B. Las transferencias corrientes a la Personería Municipal se proyectaron de conformidad con los criterios que establece la Ley 617 de 2000 para Municipios de categoría quinta, calculados en el presupuesto aprobado para el año 2004.

C. Los aportes al FONPET, (Fondo Nacional de Pasivo Prestacional de las Entidades Territoriales) se proyectaron teniendo los descuentos anticipados que hace el Gobierno Nacional, antes del giro del Sistema General de Participaciones. El valor actuarial del pasivo pensional se analiza, de acuerdo con las estimaciones que hace el Ministerio de Hacienda, las cuales podrían estar sobreestimadas, pero su real valor dependerá de cuando el estudio sea realizado por la Alcaldía. Se hacen estimaciones del impacto que tendría en las finanzas, de ser cierto el valor del Ministerio, que asciende a la suma de \$15.328 millones, equivalentes a un costo anual de \$981 millones. Estos se advierten, por su gravedad en la situación de Administración, pero no se

involucran dentro de los flujos financieros, hasta tanto no exista plena certeza de su valor real.

En una sección posterior, se realiza un estimativo de la incidencia en el presupuesto del municipio, que tiene el valor actuarial, determinado por el ministerio de Hacienda. Sin embargo, es recomendable que el municipio realice el calculo de su propio valor actuarial, teniendo en cuenta, que en la mayoría de los casos, de entidades territoriales, existe una gran diferencia entre ambos estimativos,, circunstancia que afecta en manera directa las proyecciones del plan financiero

F. El servicio de la deuda; corresponde a los créditos contratados.

G. El indicador de gasto de la Ley 617 de 2000, expresa el porcentaje de los gastos de funcionamiento respecto de los ingresos corrientes de libre destinación, de la siguiente forma:

INDICADOR = (GF) / ICLD. Donde:

GF = Gastos de funcionamiento.

ICLD = Ingresos Corrientes de Libre Destinación.

H. El indicador de capacidad de pago (ICP) establecido en la Ley 358 de 1997, expresa el porcentaje de los intereses de la deuda actual, respecto del ahorro operacional, de la siguiente forma:

IIICP = INT / AO

AO = IC – (GF). Donde:

IIINT : Interés pagado y causado de la vigencia 2003 en que se realiza el cálculo del indicador.

IC= Ingresos corrientes presupuestados y efectivamente recibidos en la vigencia inmediatamente anterior.

5. EL ESTADO DE SITUACIÓN FISCAL (DÉFICIT O SUPERÁVIT FISCAL)

De acuerdo con el esquema macroeconómico convencional, en el corto plazo la política fiscal puede utilizarse como una política anticíclica para regular los movimientos de contracción y expansión de la demanda agregada. En el largo plazo, la cuestión fiscal suele discutirse en otro contexto, relacionado con las metas distributivas y de bienestar inherentes al gasto público.

Estas consideraciones de orden macro, se constituyen hoy en una importante reflexión, respecto de las relaciones que la órbita económica territorial ha alcanzado en el encadenamiento con las finanzas nacionales, a través del sistema fiscal intergubernamental. Este sistema es accionado básicamente mediante el Sistema General de Participaciones, la cofinanciación, el Sistema Nacional de Regalías y el crédito público, para el caso de los municipios.

El déficit fiscal se debe analizar en dos dimensiones: el estrictamente contable, en el que es requisito sine qua non, distinguir entre déficit presupuestal, déficit de tesorería y déficit fiscal. El primero de ellos definido como la diferencia entre disponibilidades y exigibilidades; el presupuestal resultante de restar los ingresos efectivamente recaudados de los gastos efectivos y causados. Mientras que el fiscal es la acumulación de déficit presupuestales de vigencias anteriores.

La metodología para el análisis de las finanzas del sector público (nacionales y territoriales) se denomina Sistema de Operaciones Efectivas y fue desarrollada expresamente con esa finalidad por el Fondo Monetario Internacional. Esta metodología trabaja las estadísticas fiscales, en el caso de los ingresos, como aquellos efectivamente recibidos por el fisco, y los pagos que se realizaron durante la vigencia fiscal. Con lo cual se obtiene una visión más precisa de la situación financiera de la entidad territorial y el impacto real de los diferentes componentes de ingresos y gastos en el ahorro el déficit fiscal.

Esta metodología reclasifica las cuentas presentadas en las ejecuciones presupuestales, pasándolas de un simple listado a una estructura más coherente para el análisis económico y financiero. El criterio adoptado para la reclasificación es el económico, que agrupa los ingresos de acuerdo con su origen y los gastos de acuerdo con su destinación económica

Más allá de la definición estrictamente contable, la discusión se centra en función de un "déficit real", el cual resulta, de estimar aquellas partidas del gasto no incorporadas en la contabilidad del municipio. Tales como las cesantías por pagar de personal retirado y activo, el valor actuarial del pasivo pensional, los bonos y las cuotas partes pensionales, éstas últimas en su valor neto, es decir, la diferencia entre los bonos y cuotas por pagar y cobrar; actualmente el municipio no dispone de esta información. El déficit resulta también de, estimar frente a los ingresos corrientes un conjunto de gastos que el Gobierno municipal sabe que no podrá eludir, y que caben dentro del concepto de lo contingente y lo exigible, normalmente también por fuera de la contabilidad.

Así las cosas, de acuerdo con el Sistema de Operaciones Efectivas, una aproximación al déficit fiscal de la administración central, puede estructurarse de la siguiente manera:

$$SF = (SP + IK - GK)$$

$$SF = (IC - GC) + IK - GK$$

donde

SF = Situación fiscal.

SP = Situación Presupuestal = Ahorro Corriente = Ingresos Corrientes - Gastos Corrientes.

IC = Ingresos corrientes.

GC = Gastos corrientes.

IK = Ingresos de capital.

GK = Gastos de Capital.

La estructura básica de los estados de situación presupuestal y fiscal, bajo la metodología de "Operaciones Efectivas", corresponde a una descripción, como la siguiente:

Ingresos de capital.

Este rubro está compuesto por las regalías, otras transferencias o aportes que deben utilizarse exclusivamente en inversión, la venta de activos fijos (edificios ejidos y terrenos), los recursos del sistema general de participaciones de forzosa inversión (participación con propósito específico para salud, para educación y el 72% de la participación con propósito general, para municipios de categorías 4,5 y 6, y el 100% de la participación con propósito general de los demás municipios)

Gastos de capital.

Su principal partida es la inversión (conocida también como formación bruta de capital fijo), que corresponde a los recursos utilizados en la creación de nuevos activos productivos en la economía (instalación, en vías, acueductos, ect). También abarca la compra de activos ya existentes, tales como edificios y terrenos. Los otros gastos de capital incluyen las transferencias de capital otros niveles para que realicen obras de inversión y otros gastos no especificados.

También se suele incluir los pagos hechos a personal docente y al personal técnico y profesional de salud que depende de la administración territorial.

CUADRO No 2
CÁLCULO DE LOS ESTADOS DE SITUACIÓN FISCAL Y PRESUPUESTAL (ESP)
2003 PESOS

ESTADO DE SITUACIÓN PRESUPUESTAL		ESTADO DE SITUACIÓN FISCAL	
INGRESOS	10.937.857.112	INGRESOS	2.841.658.521
CORRIENTES	9.167.237.129	CORRIENTES	2.841.658.521
Tributarios	2.320.228.106	Tributarios	2.320.228.106
No tributarios	6.847.009.023	No tributarios	521.430.415
DE CAPITAL	1.770.619.983	GASTOS CORRIENTES	2.490.020.466
PAGOS Y CxP	11.114.026.892	PAGOS	2.490.020.466
PAGOS	10.891.226.695	Funcionamiento	2.461.196.645
Funcionamiento	2.461.196.645	Servicio deuda	28.823.821
Inversión	8.208.308.353	CUENTAS x PAGAR	00
Servicio deuda	221.721.698	Funcionamiento	00
CUENTAS x PAGAR	222.800.197	Servicio deuda	00
Funcionamiento	00	AHORRO CORRIENTE	351.638.055
Inversión	222.800.197	INGRESOS DE K	8.096.198.591
Servicio deuda	00	Transferencias y Participac	8.096.198.591
SUPERÁVIT DÉFICIT	(176.169.780)	GASTOS DE K	8.431.108.550
		Inversión	8.431.108.550
		SUPERÁVIT o DÉFICIT	16.728.096

FUENTE: Presupuesto y Contabilidad municipal
0

Cuentas por pagar a 31-12-03 : \$ 1.518.031.402

Reservas de apropiación: a 31-12.-03:\$1.447.577.104

Valor de reservas y cuentas por pagar sin respaldo de caja sin fondos:\$ 222.800.197

Los ingresos no tributarios del Estado de Situación Fiscal, incluyen la totalidad de transferencias y participaciones (Incluido el SGP)menos la Participación con Propósito Específico en Educación, la Participación con Propósito Específico en Salud y menos el 72% de PPG (Solo incluye el 28% de éste)

Nótese que en la parte pasiva del presupuesto se incluyen las cuentas por pagar, o de lo contrario, se estaría ocultando la realidad financiera y subestimando el déficit, o en el peor de los casos, mostrando un superávit artificial.

Esta metodología se aplica integralmente para el año 2003. Para los 7 años restantes carece de importancia, incluir las cuentas por cobrar, pues estas se acumulan en la contabilidad financiera. En la dimensión político administrativa del diagnóstico, se desagrega estadísticamente la estructura para los 8 años. El resultado final del cálculo, se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO No 3
ESTADO DE SITUACIÓN FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE PAIPA 1995-2002. MILLONES DE PESOS

INDICADORES	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Promedio
Ingresos Corrientes	2.115,3	3.741,8	4.480,0	5.132,9	5.321,8	6.524,7	8.051,2	5.052,5
Gastos Corrientes	1.302,8	2.407,0	2.881,6	3.592,3	3.901,7	4.005,3	5.067,5	3.308,3
Déficit o Ahorro Corriente	812,5	1.334,8	1.598,4	1.540,6	1.420,1	2.519,4	2.983,7	1.744,2
Ingresos de Capital	0,0	2.823,6	2.775,9	999,7	1.115,2	3.126,1	3.282,0	2.017,5
Gastos de Capital	594,4	3.501,9	2.572,6	2.548,1	2.598,8	3.016,7	5.300,9	2.876,2
Déficit o Superávit Total	226,2	672,5	1.801,7	-8,0	-1.177,8	2.628,4	965,2	729,7
Relación Gastos Ingresos %	61,6	64,3	64,3	70	73,3	61,4	62,9	65,4

FUENTE: Banco de la República

Los indicadores de resultado para las finanzas del municipio de Paipa advierten un manejo prudente, demostrado en que tan solo 2 años de la serie arrojan déficit fiscal, y todos indistintamente, presentan ahorro corriente. El promedio anual del estado de situación fiscal es de \$729.7 millones y el ahorro corriente de \$1.744.2 millones.

EL PASIVO PENSIONAL

Según lo dispuesto en la Ley 549 de 199, el pasivo pensional comprende las obligaciones compuestas por los bonos pensionales, el valor correspondiente a las reservas matemáticas de pensiones y las cuotas parte de los bonos y de pensiones.

El modelo de administración financiera del Ministerio de Hacienda establece el monto de los recursos que cada entidad debe transferir anualmente al FONPET, para lo cual debe estimar el valor actuarial del pasivo pensional. Para Paipa la actualización arroja un valor de \$ 16.266.134.717, a 31 de diciembre de 2000. Descontados los abonos, realizados anticipadamente, por parte del Ministerio de Hacienda (\$1108 millones) se establece un valor de \$15.327.848.210.

La misma norma señala que los pasivos pensionales deberán cubrirse en un término no mayor a 30 años, a partir del 2000. Para todos los cálculos, se

utilizará un interés técnico real efectivo anual del cuatro por ciento (4%); los factores actuariales serán calculados con los mismos parámetros técnicos del régimen de ahorro individual calculados al cuatro por ciento (4%) real efectivo anual.

Para el período de 30 años, ya se han provisionado cinco años, all FONPET, por lo cual el cálculo de incidencia anual de una suma presente de \$15.327.848.210, a una tasa de 4%, (se supone que a esta misma tasa fue hecho el cálculo para Paipa, por parte del Ministerio de Hacienda) equivale a un valor anual equivalente de \$981.1 millones. Esta es la suma que debe abonar anualmente Paipa al Fonpet, de los cuales una parte se descuenta anticipadamente de los giros del Sistema General de Participaciones. Para los últimos 3 años el saldo de Paipa en el Fonpet es de \$ 896 millones.

Los recursos para el pago de pasivos pensionales son los que se produzcan por razón del incremento de la Participación con Propósito General (equivalente del PICN, de que trataba la Ley 60 de 1993) Se deduce que el valor restante debe cubrirse con recursos propios mediante fiducia o patrimonio autónomo-

EL DÉFICIT FISCAL TENIENDO EN CUENTA EL VALOR ACTUARIAL DEL PASIVO PENSIONAL DEL MINISTERIO DE HACIENDA

Restando a los \$16.7 millones de superávit a diciembre de 2003, los \$896 millones, se obtiene el valor real del déficit fiscal:

CUADRO No 4
APROXIMACIÓN AL CÁLCULO DEL DÉFICIT FISCAL

VARIABLES	VALOR MILLONES	%
Superávit fiscal a diciembre de 2003 *	16.7	1.5
Valor anual equivalente del valor actuarial pensional	896.0	98.5
Déficit Fiscal Real a 31-12.-03	879.0	100

FUENTE : Ministerio De Hacienda. Presupuesto municipal

Desde la promulgación de la Ley 549 de 1999, se exige que en los Planes de Desarrollo se incluya como proyecto prioritario el tema pensional. Por esta razón, y por ser de mayor exactitud y realismo financiero, se debe hacer el l

estudio del cálculo del Valor Actuarial del Pasivo Pensional, toda vez que, en los casos en que se ha realizado dicho cálculo, se comprueban diferencias sustanciales con los estimativos del Ministerio de Hacienda, a favor de las entidad territorial.

.1 EL ORIGEN DEL SUPERÁVIT FISCAL. (Sin tener en cuenta el efecto del pasivo pensional actuarial)

El cuadro anterior señala que el superávit fiscal , desaparece , por el cargo a favor del Fondo Nacional del Pasivo Pensional FONPET. Este componente no se encuentra incorporado en la información contable, lo cual exige una depuración y actualización urgente de la contabilidad financiera, teniendo en cuenta que de ella depende la fijación de los indicadores reales de la situación económica de la Administración Municipal.

Las principales causas de los resultados del estado de situación fiscal, de orden presupuestal, se reflejan en varios indicadores:

- La tasa de crecimiento promedio, en términos nominales, de los gastos corrientes y los ingresos corrientes durante el período comprendido entre 1995 y 2003 fue de 26 %. Y 25% respectivamente Este comportamiento refleja un manejo equilibrado del presupuesto que se hace manifiesto en que el promedio anual del estado de situación fiscal es de 730 millones y el ahorro corriente promedio anual fue de \$1.744.2 millones. Nótese que la tasa de crecimiento del ahorro corriente es casi la misma de los ingresos y los egresos corrientes.

- Para el período 1998-2003, los ingresos de menor crecimiento fueron la valorización(-9%), los ingresos a la propiedad (71.%) y el impuesto predial unificado (17.1%). En orden de importancia los tributos de mayor dinamismo fueron, la sobretasa a la gasolina (98.1%) circulación y tránsito (44.8%) e industria y comercio (35.5%. Es destacable que las transferencias solo hayan crecido al 15.3%, una tasa muy inferior, a la generación de los recursos propios del municipio (49.6%). Este aspecto da cuenta de la reducción de los ingresos corrientes de la nación en 1999, debida a la crisis

generalizada que significó en crecimiento de la economía de -4.49%, y la reducción originada por la Ley 715 de 2001

CUADRO No 5

ESTADO DE SITUACIÓN FISCAL Y PRESUPUESTAL DEL MUNICIPIO DE PAIPA 1995-2003. CRECIMIENTO PORCENTUAL ANUAL

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Promedio
Ingresos Corrientes	76,9	19,7	14,6	3,7	22,6	23,4	24,7
Gastos Corrientes	84,8	19,7	24,7	8,6	2,7	26,5	26,2
Déficit o Ahorro Corriente	64,3	19,7	-3,6	-7,8	77,4	18,4	24,8
Ingresos de Capital	0,0	-1,7	-64,0	11,6	180,3	5,0	23,0
Gastos de Capital	489,1	-26,5	-1,0	2,0	16,1	75,7	87,2
Déficit o Superávit Total	197,3	167,9	-100,4	14622,5	-323,2	-63,3	2416,8

- Es destacable el hecho que los ingresos tributarios crecen durante el período de análisis casi 2.5 veces menos que los recursos no tributarios y 2 veces menos que la sobretasa a la gasolina. Este aspecto denota una política tributaria que difiere de la vocación fiscal del Municipio Sugiere un replanteamiento dentro del programa de ajuste. Podría afirmarse entonces que el desfase principal por el lado de los ingresos se presenta en los recursos tributarios. En los gastos el guarismo de mayor dinamismo fue la inversión.
- El hecho que el impuesto predial unificado crezca tan poco, el de industria y comercio lo haga en más del doble, y los demás impuestos de tipo indirecto, superen este crecimiento; puede llegar a afectar los procesos de generación de empleo, en tanto como se afirma en política fiscal, el fenómeno de la traslación del impuesto, de los impuestos indirectos, rompe los principios de neutralidad y progresividad tributaria.
- En los años 2000 y 2003 los ingresos crecen menos que los gastos, circunstancia que conduce a la situación de déficit fiscal, para el 2000 y de déficit presupuestal (relativamente bajo), para el 2003. El año de mayor brecha es 2003, en el cual los ingresos crecen al 12% y los gastos aumentan al 16%.

- La desactualización del sistema integrado de administración financiera territorial y de las estructuras de información contable que impiden dimensionar temas como el de bonos y cuotas pensionales, cesantías y otras acreencias que conforman el valor actuarial del pasivo pensional.
- El nivel de ahorro permanente para el período 1997-2003 En promedio durante estos 8 años de cada \$100 presupuestados se gastó \$ 65.4,
- El hecho que se haya presentado déficit presupuestal para el año 2003 no se constituye por si mismo, en un aspecto cuestionable, pues el origen del desfase son gastos de capital o formación bruta de activos físicos, lo cual incrementa la riqueza social del municipio. Contrario sería que el déficit se hubiese originado en gastos de funcionamiento y operación (desahorro corriente), los cuales son de menor productividad social.

5.2 FACTORES DE TIPO PRESUPUESTAL INCIDENTES EN LA CONFORMACIÓN DEL ESTADO DE SITUACIÓN FISCAL.

El propósito de esta parte del trabajo es analizar la forma en la cual los procesos de programación y ejecución del ingreso y el gasto público municipal afectan los estados de situación presupuestal y de situación fiscal, y disminuyen la eficiencia y eficacia del gasto. El objetivo es también relacionar este modelo presupuestal con la utilidad del PAC y los sistemas de control interno.

Los procesos de planeación y ejecución del gasto público tiene su origen en la constitución misma y en el Decreto 111 de 1996 y sus normas reglamentarias,. Este esquema normativo es el resultado de una importante evolución institucional, que contiene, si duda, los instrumentos necesarios para que la política presupuestaria cumpla con las funciones de asignación, distribución y estabilización que le asigna la teoría y política convencional.

- En cuanto a la política de asignación que depende básicamente de la capacidad de inversión que tenga el ente público, para el caso municipal

I, se expresa en los recursos que invierte directamente en educación y los del Sistema General de Participaciones.

- La función de distribución, opera a través de política tributaria. Más dos terceras partes de los recursos presupuestales corresponden a impuestos de tipo indirecto que se trasladan, por generar el efecto de traslado hacia delante en cabeza del consumidor final. El principal argumento en contra de los impuestos indirectos gira en torno a la regresividad por la presión absoluta sobre los grupos de ingresos inferiores. La diferencia básica entre gravámenes sobre la renta y el indirecto es que una persona puede evitar el impuesto a la renta solo ganando menos, y el impuesto indirecto si ahorra en vez de consumir.

La razón básica desde el punto de vista económico de los impuestos indirectos es la eficiencia económica y no la equidad, en virtud de su racionalidad derivada del hecho que el bienestar económico de una persona durante un período se mide por la cantidad de consumos y no por su renta.

- Respecto de la función de estabilización queda claro que es más del resorte macroeconómico en términos del control inflacionario y su incidencia en las variables reales de la producción y el consumo.

Creemos, sin embargo, que las circunstancias presupuestales que inciden en el estado de situación fiscal, se circunscriben a un mejoramiento en la aplicación de instrumentos de política financiera que consulten la retrospectividad fiscal, como insumo de presente y la realidad económica de los gravámenes. La evolución de los recursos del ingreso, se constituye en la variable que soporta el modelo del gasto, hoy mejorado sustancialmente con la Ley 617 de 2000. Con éste propósito, en los siguientes apartes, se aplica una metodología que permite examinar el origen de la problemática presupuestal en cada uno de sus componentes, haciendo énfasis en los aspectos procedimentales de la planeación y ejecución del gasto y del ingreso.

Otra causa de los problemas de orden presupuestal que inciden en la conformación del déficit fiscal es el desconocimiento de la aplicación de los principios de homeostasis y coherencia macroeconómica. De acuerdo con el primero desde 1996 es posible aprobar un proyecto de presupuesto desequilibrado si la realidad así lo exige, para lo cual se requiere la presentación de un complementario que subsane la diferencia. En virtud del segundo principio, el proceso de prospectación debe corresponder al dictamen del comportamiento objetivo de las variables monetarias y del flujo real de la producción y del aparato económico del territorio, en consonancia con la política macroeconómica sectorial.

A. LA TENDENCIA A LA SOBRESTIMACIÓN, EQUILIBRIO O SUBESTIMACIÓN DE LOS INGRESOS

El indicador idóneo para determinar ésta tendencia 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 de desagregación no fue presentada por la administración. Esta situación impide realizar un análisis de tendencia. Por ésta razón se trabaja con el dato de presupuesto ajustado el cual ya incluye adiciones que se van produciendo durante el transcurso de la vigencia.

➤ 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 primer síntoma de ésta tendencia resulta claramente cuando se establece que, el indicador es mayor que la unidad, lo cual significa que la ejecución final fue inferior al presupuesto definitivo, presumiblemente mucho menor si se dispusiera de los datos del presupuesto inicial. El caso de Paipa, muestra casi un indicador ideal. Claro está que no se dispone del dato de adiciones y reducciones, con el cual poder hacer una evaluación más objetiva de este indicador. Ello puede apreciarse en el cuadro No 6. El valor total de la sobreestimación

alcanzó \$ 287 millones, cifra significativa, que equivale al 3 % del valor ejecutado.

CUADRO No 6
ÍNDICE DE PROGRAMACIÓN-EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LOS INGRESOS
TRIBUTARIOS 1994-2001. PESOS

Año	Presupuestado	Ejecutado	Índice	Diferencia
1998	1.049.187.000	888.685.114	1,2	160.501.886
1999	1.070.503.000	1.028.864.602	1,0	41.638.398
2000	1.205.859.587	1.195.098.039	1,0	10.761.548
2001	1.408.962.001	1.476.113.652	1,0	-67.151.651
2002	2.280.205.634	2.395.607.901	1,0	-115.402.267
2003	2.577.066.458	2.320.228.106	1,1	256.838.353
	9.591.783.680	9.304.597.414	1,04	287.186.266

FUENTE: Presupuesto MUNICIPAL. Cálculos propios

Las adicionales presupuestales, 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. Algunos ingresos como el de circulación tránsito muestran una alta sobreestimación reflejada en un índice de 1.9. En rubros como el de Predial e Industria y Comercio existe mayor correspondencia entre lo programado originalmente y lo ejecutado, en virtud de su estacionalidad y comportamiento fácil predicción.

➤ **LAS REGALÍAS**

Este recurso de ingreso está conformado por las regalías establecidas en la Ley 141 de 1994. Según el cuadro No 7 presenta un bajo nivel de subestimación El indicador es de 0.99 En valores relativos la cuantía de la subestimación es del 11%, respecto del valor ejecutado para los 6 años analizados. El año 2000 registra el índice más alto de sobreestimación (2.27)

CUADRO No 7
ÍNDICE DE PROGRAMACIÓN-EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LAS REGALÍAS
1994-2001. PESOS

Año	Presupuestado	Ejecutado	Índice	Diferencia
1998	35.000.000	20.699.639	1,69	14.300.361
1999	35.000.000	43.904.564	0,80	-8.904.564
2000	35.000.000	15.431.225	2,27	19.568.775
2001	5.000.000	4.200.221	1,19	799.779
2002	0	392.000	0,00	-392.000
2003	500.000	39.145.000	0,01	-38.645.000
	110.500.000	123.772.649	0,99	-13.272.649

Debe notarse que estos recursos no dependen de la capacidad financiera del municipio, por ésta razón es quizás que existe una capacidad inferior de predicción, especialmente en los años 1998 y 2000.

➤ **RECURSOS DE CAPITAL**

Los recursos de capital están integrados por la recuperación de cartera, los rendimientos financieros, la cancelación de reservas y los recursos de crédito, como los más importantes. Todos ellos, por su naturaleza, de sencillo pronóstico. El cuadro No. 8 revela que es un recurso de ingreso con un muy r bajo índice de sobrestimación. En efecto, el mayor valor presupuestado (\$828 millones) equivale al 7 % de lo ejecutado (\$ 12.257 millones)

CUADRO No 8
ÍNDICE DE PROGRAMACIÓN-EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LOS RECURSOS DE CAPITAL 1994-2001.PESOS CORRIENTES

Año	Presupuestado	Ejecutado	Índice	Diferencia
1998	1.110.579.641	964.506.272	1,2	146.073.368
1999	2.639.878.778	2.409.402.473	1,1	230.476.305
2000	3.263.929.882	2.589.379.447	1,3	674.550.435
2001	1.798.269.986	1.773.397.638	1,0	24.872.348
2002	1.721.521.810	1.921.513.560	0,9	-199.991.750
2003	1.723.239.935	1.770.619.983	1,0	-47.380.048
	12.257.420.032	11.428.819.374	1,1	828.600.658

FUENTE: Presupuesto MUNICIPAL Cálculos propios

B. ESTRUCTURA DE LA TENDENCIA EN LA PROGRAMACIÓN DE LOS INGRESOS

➤ **LOS INGRESOS NO TRIBUTARIOS (Cuadro No 9)**

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 1.02 significa que en promedio para los 8 años de análisis se programaron por debajo del nivel de ejecución real \$940.4 miles. Resulta un comportamiento aceptable en virtud de la naturaleza de esta clase de ingresos, de comportamiento bastante predecible.

CUADRO No 9

ÍNDICE DE PROGRAMACIÓN-EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LOS INGRESOS NO TRIBUTARIOS 1994-2001. PESOS CORRIENTES

Año	Presupuestado	Ejecutado	Índice	Diferencia
1998	2.491.092.529	2.740.558.995	0,9	-249.466.467
1999	2.883.849.357	2.728.890.149	1,1	154.959.208
2000	2.793.595.454	2.760.000.549	1,0	33.594.905
2001	3.271.792.703	3.643.400.044	0,9	-371.607.341
2002	6.150.266.169	5.501.386.951	1,1	648.879.218
2003	7.571.023.281	6.847.009.023	1,1	724.014.258
	25.161.619.493	24.221.245.711	1,02	940.373.782

FUENTE: Presupuesto Municipal

C. 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 sobrestimación total de los ingresos corresponde en un 90% a los recursos tributarios, de los cuales las regalías concentran el peor manejo de programación presupuestal. En orden de importancia siguen los recursos de capital y los tributarios.
- El valor total sobreestimado para el período 1998-2003, asciende a \$ 2.056 millones equivalentes al 4.5 % del valor total ejecutado. En valor total, el porcentaje no es significativo.

CUADRO No 10
ÍNDICE DE PROGRAMACIÓN-EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LOS INGRESOS
TOTALES 1994-2001 MILES DE PESOS

Año	Presupuestado	Ejecutado	Índice	Diferencia	Déficit Superávit Total
1998	4.650.859	4.593.750	1,01	57.109	1.801.700
1999	6.594.231	6.167.157	1,07	427.074	-8.000
2000	7.263.385	6.544.478	1,11	718.907	-1.177.800
2001	6.479.025	6.892.911	0,94	-413.887	2.628.400
2002	10.151.994	9.818.508	1,03	333.485	965.200
2003	11.871.330	10.937.857	1,09	933.473	-817.700
TOTAL	47.010.823	44.954.662	1,04	2.056.161	3.391.800

FUENTE: Presupuesto MUNICIPAL. Cálculos propios.

El anterior cuadro deja ver una relación estrecha entre estados de excedente o déficit y el nivel de sobreestimación del presupuesto de ingresos. En efecto, los años de mayor déficit, 1999, 2000 y 2003 con -\$1177 y \$ 817.7 millones son los que muestran mayor nivel de sobreestimación en los ingresos con \$427, 718 y \$933 millones respectivamente. De manera inversa, las vigencias con mayor tendencia al equilibrio presupuestal, 1998 (\$1802 millones de excedente) y 2002 (\$965 millones de excedente) son las que presentan menores valores de sobreestimación. Ésta asciende a \$57 y \$ 333 millones respectivamente.

Queda demostrado, entonces, que existen factores de programación presupuestal con una gran incidencia en la ocurrencia del déficit total.

En forma individual los recursos de capital registran el mayor porcentaje, sobre el valor ejecutado con un 7.3 %, seguido de los ingresos no tributarios y los tributarios, que alcanzan un 3.9% y 3.1 %. Pero respecto del total de la sobre ejecución presentada para los 6 años de análisis los ingresos no tributarios alcanzan a ser el 46 % seguido de los recursos de capital y los tributarios.

CUADRO No 11

**ESTRUCTURA GENERAL DE LA SOBREESTIMACIÓN PRESUPUESTAL DE LOS INGRESOS
1998-2003**

	Sobreestimación	%	Ejecución	Sobreestimación En Ejecución %
Tributarios	287.186	14,0	9.304.597	3,1
No Tributarios	940.374	45,7	24.221.246	3,9
Recursos de Capital	828.601	40,3	11.428.819	7,3
	2.056.161	100,0	44.954.662	4,6

FUENTE: Cuadros anteriores. Cálculos propios

D. COEFICIENTE DE CORRELACIÓN ENTRE LA SOBREESTIMACIÓN Y SUBESTIMACIÓN LOS INGRESOS Y EL ESTADO DE DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL.

El siguiente cuadro (No 11) ratifica estadísticamente la influencia que ejerce el proceso de programación presupuestal, cuya característica dominante para el ingreso tienen que ver con la sobreestimación, y su incidencia en el déficit.

CUADRO No 12

**COEFICIENTE DE CORRELACIÓN ENTRE EL VALOR ABSOLUTO DE LA
SOBREESTIMACIÓN O SUBESTIMACIÓN PRESUPUESTAL Y EL ESTADO DE SITUACIÓN
FISCAL.**

	Coefficiente
Ingresos Tributarios	-0.37
Ingresos No Tributarios	-0.58
Recursos de Capital	-0.48

FUENTE: Cuadros anteriores. Cálculos propios

Como puede apreciarse, los estados de situación fiscal de la Administración Municipal están altamente correlacionados con la sobreestimación de los ingresos no tributarios, en segundo orden con los recursos de capital y con los tributarios en último lugar

E. TENDENCIA A LA SOBREESTIMACIÓN DE LOS GASTOS

Una consecuencia lógica de los problemas de sobreestimación de los ingresos es que en la fase de programación de los gastos se produzca también una propensión similar, con apoyo en recursos activos cuya efectividad distará

mucho de su comportamiento efectivo. El siguiente análisis permite precisar la dinámica programática de los gastos.

➤ **GASTOS DE FUNCIONAMIENTO. (Cuadro No 13)**

La sobreestimación del gasto en funcionamiento no es particularmente alta. En total para los 6 períodos analizados el desfase alcanza \$616 millones que representan el 4.9 % 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 13

**ÍNDICE DE PROGRAMACIÓN-EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LOS GASTOS DE
FUNCIONAMIENTO 1994-2001.MILES DE PESOS**

Año	Presupuestado	Ejecutado	Índice	Diferencia
1998	1.738.204	1.611.130	1,1	127.075
1999	2.320.971	2.067.249	1,1	253.723
2000	2.358.442	2.306.014	1,0	52.429
2001	2.096.432	2.041.011	1,0	55.421
2002	2.217.243	2.159.465	1,0	57.778
2003	2.530.308	2.461.197	1,0	69.112
	13.261.601	12.646.064	1,1	615.537

FUENTE: Presupuesto MUNICIPAL. Cálculos propios.

La única explicación a la ocurrencia de 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.

➤ **SERVICIO DE LA DEUDA. (Cuadro No 14)**

Dentro de los rubros que integran los gastos de funcionamiento, el servicio de la deuda, es el de mayor posibilidad de predicción, teniendo en cuenta que corresponde a valores preestablecidos y pactados en las operaciones de crédito público que lo sustentan. Respecto del valor ejecutado la diferencia representa un 13.6 %. La variación de la tasa de interés podría ser una respuesta a éste comportamiento. Es alto en relación con los demás componentes del gasto

CUADRO No 14
ÍNDICE DE PROGRAMACIÓN-EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL SERVICIO DE LA
DEUDA 1998-2003

Año	Presupuestado	Ejecutado	Índice	Diferencia
1998	241.844	229.523	1,1	12.321
1999	39.695	39,7	1.000,0	39.655
2000	65.889	65.889	1,0	0
2001	218.898	203.068	1,1	15.830
2002	165	165	1,0	0
2003	1	1	1,0	0
	566.491	498.686	167,5	67.805

FUENTE: Presupuesto MUNICIPAL. Cálculos propios.

➤ **GASTOS DE INVERSIÓN (Cuadro No 15)**

La diferencia que cuantifica la sobreestimación, tiene un comportamiento muy similar al servicio de la deuda. Representan el 17 % respecto de la ejecución.

CUADRO No 15
ÍNDICE DE PROGRAMACIÓN-EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LOS GASTOS DE
INVERSIÓN 1994-2001. MILES DE PESOS

Año	Presupuestado	Ejecutado	Índice	Diferencia
1998	1.039.672	783.899	1,3	255.774
1999	993.002	769.728	1,3	223.274
2000	1.295.642	919.736	1,4	375.906
2001	1.700.064	1.404.278	1,2	295.785
2002	5.825.528	5.214.911	1,1	610.618
2003	9.341.021	8.208.308	1,1	1.132.713
	20.194.930	17.300.861	1,2	2.894.069

FUENTE: Presupuesto MUNICIPAL. Cálculos propios.

En forma individual los recursos de inversión registran el mayor porcentaje, sobre el valor ejecutado con un 17 %, seguido del servicio de la deuda y los gastos de funcionamiento, que alcanzan un 5.2 % y 4.9 %.

El origen de la sobrestimación total corresponde en un 82 % a los gastos de inversión, en 08 % al servicio de la deuda y 17.4 % a los gastos de funcionamiento. (Cuadro No 16)

CUADRO No 16
ORIGEN DE LA SOBREESTIMACIÓN DE LOS GASTOS

	Sobrestimación		Ejecución	
Funcionamiento	615.537	17,4	12.646.064	4,9
Servicio Deuda	28.150	0,8	538.340	5,2
Inversión	2.894.069	81,8	17.300.861	16,7
	3.537.757	100,0	30.485.265	11,6

FUENTE. Cuadros anteriores. Cálculos propios.

F. RESULTADO NETO DE LA EVALUACIÓN DEL PROCESO DE PROGRAMACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS GASTOS.

El siguiente cuadro deja ver una relación estrecha entre estados de excedente o déficit fiscal, y el nivel de sobrestimación del presupuesto de egresos. En efecto, los años de mayor déficit, 1999, 2000 y 2003 con , -\$1.177 y \$ 817.7 millones son los que muestran mayor nivel de sobrestimación en los gastos con \$476, \$428 y \$1202 millones respectivamente. De manera inversa, las vigencias con mayor tendencia al equilibrio presupuestal, 1998 (\$1802 millones de excedente) y 2001 (\$2628 millones de excedente) son las que presentan menores valores de sobrestimación. Ésta asciende a \$395 y \$ 367 millones respectivamente.

Queda demostrado, entonces, que existen factores de programación presupuestal en el gasto, con una gran incidencia en la ocurrencia del déficit total.

La conclusión es que si bien es el problema de la sobrestimación en el ingreso el que mayor efecto tiene sobre el déficit, existen factores de programación presupuestal en el gasto con una gran incidencia en la ocurrencia del mismo.

CUADRO No 17
ÍNDICE DE PROGRAMACIÓN-EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LOS GASTOS TOTALES
1998-2003

	Presupuestado	Ejecutado	Índice	Diferencia	Déficit Superávit Total
1998	3.019.720	2.624.552	1,2	395.169	1.801.700
1999	3.353.668	2.876.671	1,2	476.997	-8.000
2000	3.719.974	3.291.639	1,1	428.334	-1.177.800
2001	4.015.394	3.648.358	1,1	367.036	2.628.400
2002	8.042.936	7.374.540	1,1	668.396	965.200
2003	11.871.330	10.669.505	1,1	1.201.825	-817.700
	34.023.022	30.485.265	1,1	3.537.757	3.391.800

FUENTE: Presupuesto municipal. Cálculos propios

CUADRO No 18
COEFICIENTE DE CORRELACIÓN ENTRE EL VALOR ABSOLUTO DE LA
SOBREESTIMACIÓN PRESUPUESTAL DEL GASTO Y EL ESTADO DE SITUACIÓN FISCAL.

VARIABLE	
Gastos de Funcionamiento	-0.060
Servicio de la Deuda	0.87
Gastos de Inversión	-0.45

FUENTE: Cuadros anteriores. Cálculos propios

Como puede apreciarse, los estados de situación presupuestal de la Administración Central, están altamente correlacionados con la sobreestimación de los gastos de inversión, en segundo orden con los gastos de funcionamiento. En último lugar, con el servicio de la deuda, respecto del cual registra un comportamiento positivo, en razón a que en la mayoría de los años se presenta, para este rubro, un índice de 1 en la programación.

5.3 CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN FISCAL

En términos generales, el mejoramiento de la situación fiscal, en el corto plazo y en el mediano plazo, corresponde a la corrección de las fallas estructurales del presupuesto público. Desde el punto de vista de la política fiscal Keynesiana, la reducción del déficit presupuestal, en condiciones de recesión, es indeseable debido a la depresión adicional de la demanda que ocasionaría, debido al carácter anticíclico de la política fiscal

Dicha precisión es válida, cuando gran parte del déficit se orienta a la inversión pública física o social, en virtud del multiplicador que ésta genera. Las circunstancias del Municipio, se acercan a esta situación, pues en el año 2003 de cada \$100 del presupuesto, \$41 se destinaron a gastos de funcionamiento, \$57 a inversión y \$2 a servicio de la deuda. Precisamente el origen del faltante fiscal proviene de gastos de inversión. En este sentido, el municipio de Paipa se encuentra en la senda de una recomposición estructural del presupuesto, i se aprecia que en 1995, la situación era casi opuesta, de cada \$100 del presupuesto, \$53 se destinaron a gastos de funcionamiento, \$24 a inversión y \$23 a servicio de la deuda.

En el mediano plazo, debe corregirse la tendencia presentada en algunos años, de un crecimiento más rápido de los gastos que de los ingresos. Adicionalmente la elasticidad efectiva de los recaudos debe acercarse más a la elasticidad teórica prevista en el sistema tributario.

Simultáneamente debe instaurarse 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.

La reducción del superávit fiscal se debe en un buen porcentaje a la inexistencia de registros contables para algunos de sus componentes, como son el caso de, los bonos y las cuotas partes pensionales. A éste respecto es imperativo el proceso de depuración de las cifras del balance, su actualización, pues la inexistencia de registros contribuye a la acumulación de pasivos, a la reducción del superávit y en el peor de los casos a la acumulación de déficit.

La provisión y los pasivos pensionales y prestacionales deben formar parte de la contabilidad del la Administración Central, pues su inexistencia actúa como una cortina de humo de la realidad financiera, generando acumulación de pasivos de naturaleza estructural, de difícil saneamiento en el corto plazo. Es

de inmediata acción hacer el estudio del pasivo pensional actuarial, para establecer la verdadera situación de las finanzas públicas municipales.

6.3 ESTIMACIÓN DEL REZAGO O DÉFICIT ACTUARIAL PENSIONAL (RPA)

El RPA se define de la siguiente manera

Rezago del pasivo actuarial = (Pasivo pensional actuarial distribuido en una serie uniforme de pagos durante 25 años) – (Valores anuales descontados anticipadamente del SGP) = Valor a presupuestar anualmente para cubrir el rezago.

La diferencia entre el costo anual equivalente del pasivo pensional actuarial es de (\$981 millones).

VALOR REZAGO PENSIONAL = 981 Millones (Costo Anual Equivalente del Valor Actuarial) – Descuento anticipado al SGP (131 millones) =850 millones (2004)

. El valor anual del rezago pensional así obtenido formará parte del déficit, o reducirá el superávit, en el valor de incidencia anual correspondiente. Por ésta razón se recomienda aprovisionar contablemente en forma anual el valor corriente del rezago pensional, una vez se haya hecho el estudio del valor actuarial del pasivo pensional

7. ESCENARIOS DE PROYECCIÓN PARA LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES

Con base en las proyecciones del ingreso y del gasto, rigurosamente soportadas en sus aspectos metodológicos, conceptuales y de medición, se proyectan los escenarios integrales de ajuste a los límites de la relación Gastos de Funcionamiento como porcentaje de los Ingresos Corrientes de Libre Destilación, previstos en la norma.

A partir de la anterior información se procede a la determinación de los diferentes escenarios de proyección de las finanzas municipales, los diferentes indicadores de impacto y el punto de equilibrio de las finanzas públicas territoriales. Este último indicador tendrá un dato definitivo, ajustado por parte

de la Administración, una vez se disponga de la información sobre el valor pensional actuarial.

En cuanto al gasto, como variable de ajuste, se dimensiona su evolución, en el horizonte del régimen previsto en la Ley 617 de 2000, de acuerdo a los límites establecidos para los gastos de funcionamiento, respecto de los ingresos corrientes de libre destinación.

La proyección se realiza en tres escenarios diferentes:

A. PRIMER ESCENARIO TENDENCIAL.:

El escenario tendencial, parte de una situación financiera de la administración municipal, con una tasa de crecimiento de la inflación del 5% para los cuatro años de gobierno, y sin tener en cuenta el posible impacto de la reforma a la Ley 715 de 2001, la cual seguramente reducirá el monto de las transferencias.

B. SEGUNDO ESCENARIO, DE PISO

El escenario de piso parte de una situación financiera de la administración central municipal, con una tasa de crecimiento de la inflación del 6%, 7%, 8% y 9%, para los años 2004 – 2007 respectivamente. Tiene en cuenta el posible impacto de la reforma a la Ley 715 de 2001, la cual seguramente reducirá el monto de las transferencias. Se estima la reducción en un 25%, de acuerdo al proyecto de Ley que cursa en el Congreso de la República

B. TERCER ESCENARIO. DE TECHO

Este es el escenario más optimista de la proyección. Prospecta la situación financiera de la administración central municipal, con una tasa de crecimiento de la inflación del 5% para los años 2004 – 2007 respectivamente, asumiendo que no haya reforma a la Ley 715 de 2001. Mide el impacto de la reforma al sistema tributario territorial. Este impacto se calcula en un aumento del 18%,

Antes de elaborar las matrices de proyección de las finanzas, es preciso establecer una metodología para la proyección de las transferencias del Sistema General de Participaciones.

PROYECCIÓN DE LOS COMPONENTES DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP)

La proyección de la participación con propósito general del sistema general de participaciones se realiza a partir de la siguiente secuencia metodológica:

- Sobre el valor consignado en los documentos CONPES, como base fija de cálculo, para el giro del SGP, se aplica la inflación causada y el incremento real estipulado en la el Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001. Al resultado se deducen los descuentos por asignaciones especiales, equivalentes al 4%, para distribución sectorial.

La inflación se convierte en la variable que determina el monto de las transferencias, hasta el año 2008, a partir del cual serán los ingresos corrientes de la nación.

- De esta manera se establecen los valores del giro por concepto de la participación con propósito específico, para salud (PPS) y para educación (PPE), así como la de propósito general (PPG).
- La PPG se distribuye de conformidad con la siguiente composición, establecida en la Ley 715 de 2001.

CUADRO No 19

PARTICIPACIÓN CON PROPÓSITO GENERAL REGLAS DE DISTRIBUCIÓN Y ASIGNACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CON PROPÓSITO GENERAL

DESTINATARIOS	Municipios y Distritos
MONTO DE LA TRANSFERENCIA	17 % del SGP después de descontar las asignaciones especiales
CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN	1. 30 % en proporción a la PICN 2001 2. 70 % por fórmula, así: 2.1 40 % por pobreza relativa 2.2 40 % por Población Urbana Rural. 2.3 10 % Eficiencia Fiscal. 2.4 10% Eficiencia Administrativa
ASIGNACIÓN OBJETO DEL GASTO	Solo los municipios de categoría 4, 5 y 6, disponen de un 28 % para inversión u otros gastos de funcionamiento de la administración municipal. El resto de los recursos y el 100 % de lo asignado a los demás municipios y distritos constituye forzosa inversión que se asigna así: 41 % Agua potable y saneamiento básico. 7 % Deporte. 3 % Cultura. 49 % Para otros sectores de acuerdo con las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001.

Como resultado, se obtiene el valor anual de los componentes del Sistema General de Participaciones para los años 2004-2007, a partir de los cuales se infiere al valor para el municipio de Paipa, tanto para las fórmulas de reparto, como para los criterios del gasto. Los valores de los modelos de reparto y giro no coinciden en las estimaciones, aunque son muy aproximados,

CUADRO No 20
PROYECCIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES
2004-2007
MILLONES DE PESOS CORRIENTES

AÑOS	Base Fija de Cálculo Billones SGP BFCSGP	Inflación Causada % IC	Incremento Real % IR	Base Total de Cálculo Billones BTCSGP	Descuentos Asignaciones Especiales AE 4%	Alimentación Escolar	Distribución Sectorial DSGP
2002	10.020.000,0	7,6	2,0	10.997.150,4	400.800,0	50.100,0	10.557.264,4
2003	12.981.400,0	6,0	2,0	14.035.489,7	519.256,0	64.907,0	13.474.070,1
2004	14.035.489,7	5,0	2,0	15.032.009,4	561.419,6	70.177,4	14.430.729,1
2005	15.032.009,4	5,0	2,5	16.178.200,2	601.280,4	75.160,0	15.531.072,2
2006	16.178.200,2	5,0	2,5	17.411.787,9	647.128,0	80.891,0	16.715.316,4
2007	17.411.787,9	5,0	2,5	18.739.436,8	696.471,5	87.058,9	17.989.859,3

CUADRO No 21
PROYECCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CON PROPÓSITO GENERAL (PPG), POR
PROPÓSITO ESPECÍFICO PARA SALUD (PPS) Y PROPÓSITO ESPECÍFICO EN
EDUCACIÓN (PPE) DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES
2004-2007
MILLONES DE PESOS CORRIENTES

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
SGP	10.557.264,4	13.474.070,1	14.430.729,1	15.531.072,2	16.715.316,4	17.989.859,3
PPG	1.798.000,0	2.290.591,9	2.453.223,9	2.640.282,3	2.841.603,8	3.058.276,1
PICN		458.118,4	245.322,4			
NBI		732.989,4	883.160,6	1.056.112,9	1.136.641,5	1.223.310,4
Población		732.989,4	883.160,6	1.056.112,9	1.136.641,5	1.223.310,4
Eficiencia Adtva		183.247,4	220.790,2	264.028,2	284.160,4	305.827,6
Eficiencia Fiscal		183.247,4	220.790,2	264.028,2	284.160,4	305.827,6
		2.290.591,9	2.453.223,9	2.640.282,3	2.841.603,8	3.058.276,1
PES	2.591.000,0	3.301.147,2	3.535.528,6	3.805.112,7	4.095.252,5	4.407.515,5
PEE	6.188.000,0	7.882.331,0	8.441.976,5	9.085.677,2	9.778.460,1	10.524.067,7
		13.474.070,1	14.430.729,1	15.531.072,2	16.715.316,4	17.989.859,3

Como resultado, de las anteriores estimaciones, se obtiene el valor anual de los componentes del Sistema General de Participaciones para los años 2004-2007, a partir de los cuales se infiere al valor para el municipio de Paipa, tanto para las fórmulas de reparto, como para los criterios del gasto. Los valores de los modelos de reparto y giro no coinciden en las estimaciones, aunque son muy aproximados,

CUADRO No 22

PROYECCIÓN DEL MODELO DE REPARTO DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES, PARA EL MUNICIPIO DE PAIPA 2004-2007 MILLONES DE PESOS CORRIENTES

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
SGP	10.557.264,4	13.474.070,1	14.430.729,1	15.531.072,2	16.715.316,4	17.989.859,3
PPG	1.798.000,0	2.290.591,9	14.430.729,1	15.531.072,2	16.715.316,4	17.989.859,3
Alimentación Escolar	50.100,0	64.907,0	70.177,4	75.160,0	80.891,0	87.058,9
Participación Paipa	31,0	54,0	56,0	56,3	60,6	65,3
Participación% Paipa	0,0006188	0,0008320	0,0007980			
Promedio TC %	0,0007496					
Básica (PICN)		458.118,4	245.322,4			
Participación Paipa	421,0	341,0	248,0			
Participación%Paipa		0,000744	0,001011			
Promedio TC %	0,000878					
Población		732.989,4	883.160,6	1.056.112,9	1.136.641,5	1.223.310,4
Participación Paipa	273,0	341,0	422,0	498,0	536,0	576,8
Participación%Paipa		0,00046522	0,00047783			
Promedio TC %	0,00047152					
Pobreza (NBI)	178,0	732.989,4	883.160,6	1.056.112,9	1.136.641,5	1.223.310,4
Participación Paipa		402,0	279,0	456,4	491,2	528,7
Participación%Paipa		0,0005484	0,0003159			
Promedio TC %	0,0004322					
Esfuerzo Fiscal		183.247,4	220.790,2	264.028,2	284.160,4	305.827,6
Participación Paipa	102,0	166,0	221,0			
Participación%Paipa		0,000906	0,001001			
Promedio TC %	0,000953					
Esfuerzo Administrativo		183.247,4	220.790,2	264.028,2	284.160,4	305.827,6
Participación Paipa	28,0	699,0	653,0	894,0	962,2	1.035,5
Participación%Paipa		0,003815	0,002958			
Promedio TC %	0,003386					
PPE	6.188.000,0	7.882.331,0	8.441.976,5	9.085.677,2	9.778.460,1	10.524.067,7
Participación Paipa	751,0	228,0	184,0	193,2	202,9	213,0
PPS	2.591.000,0	3.301.147,2	3.535.528,6	3.805.112,7	4.095.252,5	4.407.515,5
Participación Paipa	716,0	826,0	890,0	987,2	1.062,4	1.143,4
Participación%Paipa	0,0003	0,0003	0,0003			
Promedio TC %	0,0003					

Fuente: DNP y Presupuesto Municipal

NOTA: Las proyecciones de este cuadro son estrictamente tendenciales. Su estimativo real desborda los propósitos de esta investigación. Se requeriría proyectar cada uno de las variables que determinan uno a uno los componentes de cada indicador de reparto y estos dependen de múltiples factores sociales, demográficos, fiscales.

El cuadro siguiente muestra la proyección del sistema de reparto por objeto del gasto de la PPG, para el municipio de Paipa, en los años 2004-2007. Se adoptan 2 criterios de proyección.

- Cuando, para la variable, existe información de más de un año, se promedian los datos de su participación en el valor anual del total del país, y este porcentaje se aplica a los valores proyectados de cada valor correspondiente al giro total de la nación.
- Cuando existe solo un dato, se aplica su porcentaje de participación a los datos de proyección.

CUADRO No 23

PROYECCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CON PROPÓSITO GENERAL DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES. PAIPA 2004-2007. MILLONES DE PESOS CORRIENTES

	2003	2004	2005	2006	2007
SGP Nacional	13.474.070	14.430.729	15.531.072	16.715.316	17.989.859
PPG Nacional	2.290.592	14.430.729	15.531.072	16.715.316	17.989.859
Giro Fonpet					
Participación		131	268	164	175
Libre destinación					
Participación	541	511	550	592	637
Participación%		0,000035			
Agua Potable	570	538	579	623	671
Participación%		0,0000373			
Deporte	97	53	57	61	66
Participación		0,0000037			
Cultura	42	39	42	45	49
Participación		0,00000270			
Libre Inversión	682	551	593	638	687
Participación		0,00003818			
Educación	228	184	193	203	213
Salud	902	890	987	1062	1143
Alimentación Escolar					
Participación		56	50	54	58
Participación%		0,000797977			
TOTAL SGP (Pesos)		2.822.000.000	3.051.372.363	3.279.155.506	3.523.748.538

Para el caso del Fonpet no se puede aplicar en la proyección, el criterio de la actual participación % en el total de giros de la nación. Para este caso la Ley 549 de 1999 establece que el descuento anticipado del Fonpet deberá corresponder al valor del incremento del incremento del SGP.

PROYECCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES Y ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO

ESCENARIO. TENDENCIAL

A. LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL MUNICIPAL, CON UNA TASA DE CRECIMIENTO DE LA INFLACIÓN DEL 5%, PARA EL PERIODO DE GOBIERNO.

El cuadro siguiente presenta la situación actual y proyectada de las finanzas municipales con una tasa de inflación fuese del 5% para los próximos cuatro años. Incorpora todos los parámetros exigidos por la Ley 617 de 2000 y los de la Ley 358 de 1997.

CUADRO No 24
PROYECCIÓN DE LOS INDICADORES BÁSICOS DE LAS FINANZAS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL MUNICIPAL EN EL ESCENARIO TENDENCIAL

VARIABLES E INDICADORES	Proyección 2004	Proyección 2005	Proyección 2006	Proyección 2007
1. INGRESOS CORRIENTES	7.336.632	7.856.883	8.456.042	9.040.627
1.1 Ingresos Tributarios	2.489.309	2.679.097	2.868.828	3.048.767
1.2 Ingresos No Tributarios	2.025.323	2.126.413	2.308.058	2.468.111
1,3 Transferencias	2.822.000	3.051.372	3.279.156	3.523.749
2. GASTOS CORRIENTES	3.301.912	3.341.038	3.469.086	3.642.540
2.1 Gastos De Funcionamiento	2.908.762	3.054.200	3.206.910	3.367.256
2,2 Transferencias Corrientes	237.801	249.691	262.176	275.284
2,2 Servicio De La Deuda	155.349	37.147	0	0
3, GASTOS DE INVERSIÓN	2.822.000	3.051.372	3.279.156	3.523.749
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	1.036.550	1.464.473	1.707.800	1.874.339
DÉFICIT O SUPERÁVIT FISCAL	16.728	2.517.751	4.225.551	6.099.890
Ingresos Corrientes de Libre destinación	4.492.791	4.827.591	5.152.835	5.491.640
Indicador (Func) / ICLD %	70,0	68,4	67,3	66,3
INDICADOR DE CAPACIDAD DE PAGO= INT/AO				
Ingresos Corrientes	7.336.632	7.856.883	8.456.042	9.040.627
Ahorro Operacional	4.190.069	4.552.992	4.986.956	5.398.087
Capacidad de pago (INT/AO) %	3,71	0,82	0,00	0,00

FUENTE: Contabilidad y Presupuesto MUNICIPAL. Cálculos propios

ICLD: Ingresos Corrientes de Libre Destinación

INT: Intereses

AO: Ahorro Operacional

Fncio: Funcionamiento.

Al superávit presupuestal de 2004 se le resta el déficit del año 2003 (\$176,2 Millones, correspondientes a cuentas por pagar y reservas de apropiación sin provisión de caja a 31-12-03, o sea : 1.212.720-176,170=1.036.550

En el rubro de transferencias podrían incluirse las restantes, que aparecen en el presupuesto, junto con las participaciones. Pero teniendo en cuenta que todas ellas son de destinación específica, se descuentan de nuevo en el gasto de inversión. Aquí se eliminan, tan solo, para facilitar el cálculo y la presentación de los indicadores de la Ley 617 y de la Ley 358.

Como puede apreciarse en el Cuadro No 24, la Administración Municipal, en el escenario tendencial, mantendría un nivel de gasto inferior a los límites establecidos en la Ley 617 de 2000, lo cual le permitiría disponer de un remanente para inversión autónoma. Si el superávit fiscal del Municipio asciende a \$ 16.7 millones, el ritmo de superávit corriente, haría que las finanzas, tuvieran una situación holgada en el mediano plazo.

El indicador de capacidad de pago establecido por la Ley 358 de 1997, corresponde a la situación de semáforo verde, por ser inferior al 40%. En estas condiciones es necesario pensar en apalancar el financiamiento del Plan Plurianual de inversiones, con recursos de crédito.

CONSIDERACIONES Y ESTIMACIONES SOBRE EL IMPACTO DEL PASIVO PENSIONAL ACTUARIAL EN LAS FINANZAS DEL MUNICIPIO

El único dato de referencia sobre el pasivo actuarial pensional del Municipio de Paipa, es el que existe en el Ministerio de Hacienda, a que se hizo alusión anteriormente. El valor total asciende a \$15.327.848.210. El costo anual equivalente, a una tasa del 4% anual, es de \$981.165.649. Excluir de esta investigación la incidencia del factor pensional, dentro de la prospectiva financiera del municipio, sería un error inexcusable, como también lo sería, si se afectara el flujo financiero en ese mismo valor anual.

No obstante, debe tenerse en cuenta que en los casos de municipios donde la Administración ha realizado, el cálculo exacto del valor actuarial del pasivo pensional, las diferencias, a favor de las entidades territoriales, con los estimativos del Ministerio de Hacienda, son casi del doble. Por esta razón, el verdadero ajuste de la proyección de las finanzas, se deja a referéndum, de la elaboración de este estudio. Una vez realizado deberá ajustarse.

El inconveniente de mantener esta incertidumbre de cálculo, estriba en que con base en los cálculos estimados del Ministerio de Hacienda, es que se determinan los valores a descontar anticipadamente de las transferencias del SGP. Si tal diferencia se mantuviera para Paipa, el descuento desbordaría la

realidad y se estaría produciendo una reducción real de los recursos disponibles para inversión.

**CUADRO No 25
CALCULO DEL VALOR DEL REZAGO PENSIONAL**

INDICADORES	2004	2005	2006	2007
Costo Anual Equivalente del V.A.P	981.166	981.166	981.166	981.166
Descuento Anticipado del SGP	131.000	229.372	227.783	244.593
VALOR DE REZAGO PENSIONAL	850.166	751.793	753.383	736.573

Al superávit presupuestal anual, se resta el rezago pensional para obtener un superávit verdadero, así:

**CUADRO No 26
CÁLCULO DE VERDADERO SUPERÁVIT PRESUPUESTAL Y FISCAL**

INDICADORES	2004	2005	2006	2007
Superávit Presupuestal Inicial	1.036.550	1.464.473	1.707.800	1.874.339
Valor del Rezago Pensional	850.166	751.793	753.383	736.573
Superávit Presupuestal Real	186.384	712.679	954.418	1.137.766
SUPERÁVIT FISCAL REAL ACUMULADO	186.384	899.064	1.853.482	2.991.248

La incidencia del factor pensional en las finanzas municipales es de tal magnitud, que el superávit fiscal se reduce a casi la mitad. En consecuencia el flujo de disponibilidad de recursos se reduce y por ende las alternativas de financiación del desarrollo.

ESCENARIO. DE PISO

Este segundo escenario, analiza la situación financiera de la administración central municipal, con una tasa de crecimiento de la inflación del 6%, 7%, 8% y 9%, para los años 2004 – 2007 respectivamente. Adicionalmente, tiene en cuenta el posible impacto de la reforma a la Ley 715 de 2001, la cual seguramente reducirá el monto de las transferencias. Se estima la reducción en un 25%, de acuerdo al proyecto de Ley que cursa en el Congreso de la República

CUADRO No 27
PROYECCIÓN DE LOS INDICADORES BÁSICOS DE LAS FINANZAS DE LA
ADMINISTRACIÓN CENTRAL MUNICIPAL EN EL ESCENARIO DE PISO

VARIABLES E INDICADORES	Proyección	Proyección	Proyección	Proyección
	2004	2005	2006	2007
1.INGRESOS CORRIENTES	6.631.132	7.094.040	7.636.253	8.159.690
1.1 Ingresos Tributarios	2.489.309	2.679.097	2.868.828	3.048.767
1.2 Ingresos No Tributarios	2.025.323	2.126.413	2.308.058	2.468.111
1,3 Transferencias	2.116.500	2.288.529	2.459.367	2.642.811
2. GASTOS CORRIENTES	3.301.912	3.403.969	3.636.168	3.963.423
2.1 Gastos De Funcionamiento	2.908.762	3.112.375	3.361.365	3.663.888
2,2 Transferencias Corrientes	237.801	254.447	274.803	299.535
2.2 Servicio De La Deuda	155.349	37.147	0	0
3, GASTOS DE INVERSIÓN	2.116.500	2.288.529	2.459.367	2.642.811
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	1.036.550	1.401.541	1.540.718	1.553.455
DÉFICIT O SUPERÁVIT FISCAL	16.728	2.454.819	3.995.537	5.548.993
Ingresos Corrientes de Libre destinación	4.492.791	4.827.591	5.152.835	5.491.640
Indicador (Func) / ICLD %	70,0	69,7	70,6	72,2
INDICADOR DE CAPACIDAD DE PAGO= INT/AO				
Ingresos Corrientes	6.631.132	7.094.040	7.636.253	8.159.690
Ahorro Operacional	3.484.569	3.727.218	4.000.085	4.196.267
Capacidad de pago (INT/AO) %	4,46	1,00	0,00	0,00

Al superávit presupuestal de 2004 se le resta el déficit del año 2003 (\$176,2 Millones, correspondientes a cuentas por pagar y reservas de apropiación sin provisión de caja a 31-12-03, o sea : 1.212.720-176,170=1.036.550

En el rubro de transferencias podrían incluirse las restantes que aparecen en el presupuesto, junto con las participaciones. Pero teniendo en cuenta que todas ellas son de destinación específica, se descuentan de nuevo en el gasto de inversión. Aquí se eliminan, tan solo, para facilitar el calculo y la presentación de los indicadores de la Ley 617 y de la Ley 358.

Si las finanzas del municipio evolucionaran de acuerdo al escenario de piso, es evidente el empeoramiento tanto del indicador de capacidad de pago, como el de gasto sobre ingresos corrientes de libre destinación. El primero aumenta un 0.18% y 0.75%, para el año 2004 y 2005 respectivamente. El segundo indicador adoptaría una senda creciente, que implicaría, en el largo plazo ajustes en los gastos de funcionamiento, para mantener el límite establecido en la norma.

El superávit presupuestal y fiscal se reducen, disminuyendo la disposición del remanente para inversión autónoma. El indicador de capacidad de pago establecido por la Ley 358 de 1997, como en el caso del escenario anterior, corresponde a la situación de semáforo verde, por ser inferior al 40%. En estas condiciones es necesario pensar en apalancar el financiamiento del Plan Plurianual de inversiones, con recursos de crédito.

**CONSIDERACIONES Y ESTIMACIONES SOBRE EL IMPACTO DEL PASIVO
PENSIONAL ACTUARIAL EN LAS FINANZAS DEL MUNICIPIO EN EL ESCENARIO DE
PISO**

Las consideraciones hechas anteriormente, respecto del impacto del pasivo pensional en las finanzas del municipio, son aplicables al análisis de este escenario. Como quiera que este escenario es menos optimista que el anterior, el efecto del factor pensional es mayor.

**CUADRO No 28
CALCULO DEL VALOR DEL REZAGO PENSIONAL**

INDICADORES	2004	2005	2006	2007
Costo Anual Equivalente del V.A.P	981.166	981.166	981.166	981.166
Descuento Anticipado del SGP	131.000	172.029	170.837	183.445
VALOR DE REZAGO PENSIONAL	850.166	809.137	810.329	797.721

**CUADRO No 29
CÁLCULO DE VERDADERO SUPERÁVIT FISCAL**

INDICADORES	2004	2005	2006	2007
Superávit Inicial	1.036.550	1.401.541	1.540.718	1.553.455
Valor del Rezago Pensional	850.166	809.137	810.329	797.721
Superávit Real	186.384	592.405	730.389	755.734
DÉFICIT O SUPERÁVIT FISCAL ACUMULADO	186.384	778.789	1.509.178	2.264.912

La incidencia del factor pensional en las finanzas municipales es de mayor magnitud, que en el escenario anterior. Es apreciable la reducción del flujo de disponibilidad de recursos, el cual se reduce y por ende las alternativas de financiación del desarrollo.

B. TERCER ESCENARIO. DE TECHO

En este escenario se analiza la situación financiera de la administración central municipal, con una tasa de crecimiento de la inflación del 5% para los años 2004 – 2007 respectivamente, sumiendo que no haya reforma a la Ley 715 de 2001, y el impacto de la reforma al sistema tributario territorial. Este impacto se calcula en un aumento del 18%, según el proyecto de Ley que cursa en el Congreso de la República.

CUADRO No 30
PROYECCIÓN DE LOS INDICADORES BÁSICOS DE LAS FINANZAS DE LA
ADMINISTRACIÓN CENTRAL MUNICIPAL EN EL ESCENARIO DE TECHO

VARIABLES E INDICADORES	Proyección	Proyección	Proyección	Proyección
	2004	2005	2006	2007
1.INGRESOS CORRIENTES	8.149.266	8.721.875	9.387.881	10.033.665
1.1 Ingresos Tributarios	2.937.384	3.161.335	3.385.217	3.597.545
1.2 Ingresos No Tributarios	2.389.882	2.509.168	2.723.508	2.912.371
1.3 Transferencias	2.822.000	3.051.372	3.279.156	3.523.749
2. GASTOS CORRIENTES	3.301.912	3.341.038	3.469.086	3.642.540
2.1 Gastos De Funcionamiento	2.908.762	3.054.200	3.206.910	3.367.256
2.2 Transferencias Corrientes	237.801	249.691	262.176	275.284
2.2 Servicio De La Deuda	155.349	37.147	0	0
3. GASTOS DE INVERSIÓN	2.822.000	3.051.372	3.279.156	3.523.749
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	1.849.184	2.329.465	2.639.640	2.867.377
DÉFICIT O SUPERÁVIT FISCAL	16.728	4.195.376	6.835.016	9.702.393
Ingresos Corrientes de Libre destinación	5.301.493	5.696.558	6.080.345	6.480.136
Indicador (Func) / ICLD %	59,4	58,0	57,1	56,2
INDICADOR DE CAPACIDAD DE PAGO= INT/AO				
Ingresos Corrientes	8149266	8721875	9387881	10033665
Ahorro Operacional	5.002.703	5.417.984	5.918.796	6.391.125
Capacidad de pago (INT/AO) %	3,11	0,69	0,00	0,00

Al superávit presupuestal de 2004 se le resta el déficit del año 2003 (\$176,2 Millones, correspondientes a cuentas por pagar y reservas de apropiación sin provisión de caja a 31-12-03, o sea : 2.025.354-176,170=1.849.184

En el rubro de transferencias podrían incluirse las restantes que aparecen en el presupuesto, junto con las participaciones. Pero teniendo en cuenta que todas ellas son de destinación específica, se descuentan de nuevo en el gasto de inversión. Aquí se eliminan, tan solo, para facilitar el cálculo y la presentación de los indicadores de la Ley 617 y de la Ley 358.

Si las finanzas del municipio evolucionaran de acuerdo al escenario de techo,, es evidente el mejoramiento tanto del indicador de capacidad de pago, como el de gasto sobre ingresos corrientes de libre destinación. El primero disminuye un 0.60% y 0.13%, para los años 2004 y 2005 . El segundo indicador adoptaría una senda decreciente, que implicaría, la mayor disponibilidad de recursos para inversión autónoma. La reducción promedio anual es de 64% a 58%

El superávit presupuestal y fiscal se aumentan, incrementando la disposición del remanente para inversión autónoma. El indicador de capacidad de pago establecido por la Ley 358 de 1997, como en el caso de los escenarios anteriores, corresponde a la situación de semáforo verde, por ser inferior al 40%. En estas condiciones es necesario pensar en apalancar el financiamiento del Plan Plurianual de Inversiones, con recursos de crédito, que como se aprecia, en el documento de este Plan, será necesario.

CONSIDERACIONES Y ESTIMACIONES SOBRE EL IMPACTO DEL PASIVO PENSIONAL ACTUARIAL EN LAS FINANZAS DEL MUNICIPIO

Las consideraciones hechas anteriormente, respecto del impacto del pasivo pensional en las finanzas del municipio, son aplicables al análisis de este escenario. Como quiera que este escenario es menos optimista que el anterior, el efecto del factor pensional es mayor.

**CUADRO No 31
CALCULO DEL VALOR DEL REZAGO PENSIONAL**

INDICADORES	2004	2005	2006	2007
Costo Anual Equivalente del V.A.P	981.166	981.166	981.166	981.166
Descuento Anticipado del SGP	131.000	231.167	227.989	244.569
VALOR DE REZAGO PENSIONAL	850.166	749.999	753.177	736.597

**CUADRO No 32
CÁLCULO DE VERDADERO SUPERÁVIT FISCAL**

INDICADORES	2004	2005	2006	2007
Superávit Presupuestal Inicial	1.849.184	2.329.465	2.639.640	2.867.377
Valor del Rezago Pensional	850.166	751.794	753.383	736.573
Superávit Presupuestal Real	999.018	1.577.671	1.886.257	2.130.804
DÉFICIT O SUPERÁVIT FISCAL	999.018	2.576.689	4.462.946	6.593.750

La incidencia del factor pensional en las finanzas municipales es de menor magnitud, que en los escenarios anteriores. Es apreciable el aumento del flujo de disponibilidad de recursos y por ende mejoran las alternativas de financiación del desarrollo.

La reforma al sistema tributario territorial, comprende un conjunto de acciones tendientes a reducir el número de tributos existentes, manteniendo los de mayor elasticidad de recaudo, tales como el predial, industria y comercio y el de registro que se propone sea trasladado a los municipios. Los restantes ingresos, tendrán vida tributaria siempre que la relación costos-recaudos no supere el 10%. Los aspectos detallados de la reforma para cada tributo, se señalan en el documento, denominado: Criterios econométricos para la proyección de los recursos municipales.

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 frecuencia, se producen dificultades, por la inexistencia absoluta de lineamientos de política fiscal y financiera

De esta forma, los procesos hacendísticos terminan especializando la función como promotora de 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. 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:

Financiamiento del desarrollo.

Planificación financiera.

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. 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)

A. 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, casi de forma predeterminada, responden aun criterio de fuentes y usos, veamos (Cuadro No 33):

CUADRO No 33
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	Propósito General y Propósitos para Salud y educación, a través del SGP
Cofinanciación	Inversión social y física
Recursos de crédito	Inversión y / o funcionamiento

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 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.

EVALUACIÓN Y CONTROL

Este es un proceso transversal de los modelos de gestión que debe estar presente en la totalidad de los procesos de la administración pública, en el escenario de la autoevaluación 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 representa un papel importante la oficina de control interno, como centro de inteligencia para los sistemas de información y evaluación de algoritmos 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 formula:

+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.

➤ **B. PLANIFICACIÓN FINANCIERA (Diagrama Planificación Financiera)**

CONCEPCIÓN INTERDIMENSIONAL (Cuadro No 34)

La planificación financiera, basada en el ahorro operacional y en recursos de cooperación internacional, bajo la nueva estructura administrativa, debe partir de un diagnóstico sectorial comparado a nivel nacional que permita definir las metas a alcanzar en el corto, mediano y largo plazo y fije 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 (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. En el diagnóstico real de Municipio, se hace referencia, con base en el siguiente enfoque matricial.

CUADRO No 34

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 proceso 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:

C. ORGANIZACIÓN FINANCIERA

Dentro de la estructura administrativa propuesta para el mejoramiento de la Secretaría de Hacienda el componente SIAF tiene como propósito básico estructurar 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 computarizado y en línea 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:

- **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, regalías, 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

* 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 no inscritos.
- Identificación de otros casos.
- Cruce y conciliación con el sistema bancario de cobranza y giro.
- Cruce y conciliación.

-Sistematización

* SUBPROCESO DE COBRANZA. Lo integran los siguientes procedimientos:

- Mecanismo administrativo.
- Jurisdicción coactiva.
- Recepción de declaración.
- Percepción del pago.
- Consignación Bancaria.
- Sistematización

* 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

*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

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

- Identificación clasificación.
- Integración a la base de datos.
- Sistematización.

*SUBPROCESO DE REGISTRO ESTADÍSTICO. Funcionan a través de los siguiente 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.

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

- Verificación técnica de los modelos de reparto y destinación del gasto del Sistema General de Participaciones I, para establecer el debido giro, de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001.
- Verificación técnica de los modelos de reparto y destinación del gasto , del Sistema Nacional de Regalías previsto en la Ley 141 de 1994 y las normas que la modifican.

***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.

12. 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 o concesionada su explotación, cuya tenencia y propiedad no es indispensable a la luz de las competencias legales. Su venta podría resolver la necesidad de recursos para reducir el déficit fiscal, cuando este se presentara de manera muy significativa, para de esta manera mejorar la capacidad de inversión.

BIENES INMUEBLES Y OTROS	BIENES MUEBLES Y VEHÍCULOS
Terrenos, construcciones, equipos y maquinaria de uso fabril o comercial.	El parque automotor del Municipio que con ocasión de la reforma, deja de ser necesario.

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

➤ **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.

➤ **VALOR DE LOS BIENES A PRECIO HISTÓRICO Y/O REALES**

La Secretaría de Hacienda que sería la encargada 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 35):

CUADRO No 35

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 36

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 Entránsito							
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.

13. ANÁLISIS CONTEXTUAL A LA PROPUESTA DE REFORMA DE LA LEY 715 DE 2001 Y SUS POSIBLES IMPLICACIONES EN LAS FINANZAS MUNICIPALES.

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

La globalización e internacionalización de la economía derivados de los modelos de acumulación capitalista exigen formas de Estado construidas a partir de los procesos de descentralización, privatización y desregulación, como respuestas a la incapacidad de resolución de las demandas sociales crecientes y el agotamiento de un sistema político-administrativo centralista y excluyente de lo territorial. En este contexto la descentralización es un soporte clave del nuevo papel del Estado necesario en el encadenamiento de la

economía nacional con el patrón supranacional del crecimiento del capital , determinante de su estructura productiva como alternativa al fortalecimiento de la racionalidad privada.

Desde otras perspectivas la descentralización es conceptualizada como ideología regionalista (Sergio Boisier), o como instrumento para una democratización popular de la socialización política de las clases populares y las transformaciones socioeconómicas de tendencia igualitaria (Jordi Borja).

Bajo cualquiera de estas acepciones es verificable la transición de un Estado-Nación hacia la territorialización, en tanto la traslación de responsabilidades y recursos expresa un nuevo perfil de relacionamiento intergubernamental sustentado en criterios de eficiencia y eficacia, requeridos para reconvertir la matriz competitiva de lo público y acercando su accionar al dominio de la lógica del mercado, convertido en requisito para sustentar las tasas de ganancia del capital privado, su reproducción y la apropiación progresiva del capital social

La descentralización en sus dimensiones política, fiscal y administrativa ha alcanzado niveles apreciables de consolidación a través de un proceso de reformismo institucional que no alcanza a propiciar su escenario más importante: la descentralización económica representada en la relocalización del aparato productivo, como solución estructural a la pobreza territorial ante la desaparición progresiva de los subsidios a la demanda de bienes y servicios preferentes (salud, educación, servicios públicos, etc).

En este contexto, las relaciones intergubernamentales surgen como un mecanismo de compensación interjurisdiccional que garantiza la equidad y la solución a los desbalances verticales o brechas fiscales, originados por la descompensación entre la capacidad de generación de recursos y las responsabilidades de gasto asignadas en el régimen de competencias.

En los últimos 17 años de historia fiscal del país se han realizado 4 estudios coincidentes en el diagnóstico de profundizar la descentralización y mejorar la

eficiencia del gasto público, pero divergentes en el sentido que cada uno formula un nuevo esquema de finanzas intergubernamentales que implica un reordenamiento territorial.

Sin desconocer la importancia que las ventajas comparativas y competitivas tienen en la focalización de proyectos de inversión privada (economías de aglomeración, por ejemplo) quedaría por resolver el interrogante de si el sistema de transferencias y las diferentes formas de descentralización son un verdadero mecanismo de redistribución intergubernamental que produzca equipamientos colectivos y se constituya en un atractivo para la inversión productiva.

La respuesta a este interrogante requiere examinar los criterios económicos y sociales implícitos en los modelos de reparto de los instrumentos más importantes del sistema de finanzas intergubernamentales, a saber: el Sistema General de Participaciones.

La descentralización por si misma no genera reasignación espacial de la inversión privada pues implicaría la perdida del sentido acumulativo y de rentabilidad en que se sustenta el modelo neoliberal el cual requiere de los siguientes procesos:

- La desconcentración funcional de los servicios bajo los principios de eficiencia y eficacia del gasto público como mecanismo compensatorio de la tributación.
- La asociación directa entre inversión privada y estructura productiva territorial.
- La conversión de la tarifa de servicios públicos en instrumento para formalizar la cultura del costo-beneficio y no como mecanismo para garantizar la progresividad fiscal y la redistribución.

Como resultado del proceso anterior, los factores de identidad industrial regional ,expresados en formaciones pequeñas y medianas, desaparecen, en la medida que el monopolio o el oligopolio subcontratan con aquellas, los

servicios no inherentes al negocio, logrando incidencia territorial y desapareciendo las raíces regionales del capital. Simultáneamente la profundización de la apertura económica, sustentada en un modelo comercial de exportación, profundiza la desigualdad del desarrollo territorial, favorable, únicamente, para aquellos que tengan una ventaja comparativa para la actividad exportadora, localizados en los puntos tradicionales de concentración productiva (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla)

El modelo actual, de reparto y asignación de recursos del SGP, a pesar de sus deficiencias, está en proceso de modificación, por uno que debilita el proceso de descentralización y reduce sustancialmente el monto de las transferencias. Entender sus alcances y conocer la lógica económica del sistema actual, es un requisito sine-qua-non en el conocimiento de los temas de la Administración Pública municipal .