

CAF – BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA
UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY
PROGRAMA DE GOBERNABILIDAD, GERENCIA POLÍTICA Y GESTION
PÚBLICA

Centro de Estudios Fiscales Territoriales

Equipo responsable del diseño del proyecto

Karem Liliana Conde Villegas

Hector Mauricio Escobar Hurtado

Eduardo Alberto Olivar Quintero

Pablo Fernando Verástegui Niño

Bogotá D.C. febrero de 2018

Tabla de contenido

PROYECTO: CENTRO DE ESTUDIOS FISCALES TERRITORIALES	¡Error! Marcador no definido.
1. Introducción	2
2. Objetivo	2
3. Participantes.....	5
3.1. Caracterización del Ámbito	6
3.2. Mecanismos potenciadores e inhibidores.	6
3.3. Estrategia.....	7
4. Análisis de la situación Municipal	8
4.1. Nuevo Índice de Desempeño Municipal	8
4.2. Análisis especial: el endeudamiento municipal	15
4.2.1. Identificación de la Situación Actual	15
4.2.2. Definición.	16
4.2.5. Conclusiones respecto al análisis del endeudamiento.	21
4.3. Análisis de la gestión administrativa municipal desde el uso de tecnologías.....	21
4.3.1. Identificación de la Situación Actual	21
4.3.2. Medición de la Situación Actual.....	22
4.3.3. Resultados generales de la encuesta.	23
4.3.4. Interpretación de resultados sobre paquetes de Software para gestión pública.....	25
4.3.5. Principales conclusiones.....	26
4.4. Análisis de la gestión del cambio a nivel administrativo y municipal.	26
5. Marcos del proyecto	29
6. Fuentes del proyecto.....	0
7. Fondos a considerarse para la financiación.	0

3.1. Introducción

Actualmente múltiples ciudades pequeñas en Colombia presentan diversas dificultades para la generación de ingresos que les permita solventar su gasto de funcionamiento y a la vez generar adecuados niveles de inversión para el desarrollo de sus comunidades. Es evidente la dificultad que existe en la aplicación e interpretación de la norma tributaria, aunado a los múltiples problemas que se ven abocados los mandatarios de estas ciudades para realizar proyecciones de ingresos que les permitan sustentar de forma técnica los presupuestos necesarios para el desarrollo de sus planes de gobierno, son escasos los recursos destinados para desarrollar las tareas que demanda la hacienda pública, se adolece de personal cualificado lo cual se agrava ante el bajo nivel que se asigna desde los presupuestos para adelantar estudios o programas que fortalezcan la Administración.

Se planea fundar el **Centro de Pensamiento Fiscal Territorial - CPFT**, como una fundación bajo el derecho colombiano, creado con miembros expertos en el campo, para respaldar a los municipios y las regiones en el manejo del tema tributario. Esta fundación tendrá carácter de permanencia, operará desde la ciudad de Bogotá D.C. y asesora en cualquier municipio de nivel 4, 5, y 6 del país.

3.2. Objetivo

Se propone la creación de un **Centro de Pensamiento Fiscal Territorial - CPFT** enfocado en asesorar a los distritos y municipios de categoría cuatro, cinco y seis¹ para:

- i) generación y fortalecimiento de sus ingresos
- ii) modernización de sus procesos fiscales y tributarios
- iii) estructuración de nuevos servicios que le den legitimidad institucional a la administración e incrementen la aceptación social del estado en cada una de estas comunidades.

Así pues, los servicios del CPFT estarían encaminados a fortalecer postulados fundantes de nuestro estado social de derecho como son: la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales, cimientos fundamentales sobre los que se articula la generación de ingresos.

Al respecto se debe mencionar que Colombia, desde la expedición de la Constitución Política de 1991, se encuentra definida como un Estado social de derecho, estructurando su modelo político en la figura de república unitaria y en los principios de descentralización y de autonomía de sus entidades territoriales

¹ Ley 1551 de 2012, artículo 6.

(municipios y departamentos). La Corte Constitucional define el concepto de autonomía como el: *“grado de libertad en la toma de decisiones por parte de un determinado ente jurídico en relación con otro”*², de él se desprende un principio jurídico en materia de organización de competencias, se considera vinculante y obliga a las entidades territoriales a gestionar sus propios intereses³.

Por otra parte, la institución jurídica denominada descentralización hace referencia *“al contenido material, a las competencias y recursos asignados por la Constitución y la ley a los entes territoriales”*⁴. Su objetivo es garantizar la efectividad de los servicios públicos a través del ejercicio administrativo, adecuando su accionar, a los principios de especialización y proximidad⁵ según las funciones que le fueron asignadas a cada entidad en sus normas de creación y de competencias.

De igual forma, resaltamos lo preceptuado en el artículo 2 de la Constitución Política, donde el constituyente primario al definir los fines esenciales del Estado preceptuó de forma clara la obligación de los gobernantes de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la constitución, lo que nos remite de forma directa a la parte de los derechos económicos constitucionales, las potestades de las entidades territoriales y su estrecha relación con la necesidad que ellas tienen de generar ingresos que les permita ejecutar los programas y las acciones definidas en sus planes de desarrollo.

Bajo esta óptica el propósito del centro de pensamiento fiscal territorial se constituye en un valioso instrumento que impacta de forma transversal en diferentes objetivos de desarrollo sostenible definidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Y ello es así, toda vez que nuestro objetivo último es gestionar conocimiento aplicable a los entes territoriales que les permite mejorar su desempeño fiscal generando mayores ingresos que puedan ser invertidos en: erradicar la pobreza, combatir todas las formas de hambre y desnutrición, lograr una cobertura universal en salud facilitando medicamentos asequibles a toda la población, desarrollando programas de educación inclusiva y de calidad para todos los ciudadanos en etapa de primaria y bachillerato, invirtiendo en infraestructura que redunde en desarrollo económica para su región y fortaleciendo a través de la inversión de recursos las instituciones públicas con miras a mejorar los niveles de seguridad en sus territorios.

² Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-517 de 1992, M.P.

³ *Ibíd*em, sentencia C-195 de 1997, M.P.

⁴ *Ibíd*em, Sentencia C-1146 de 2001, M.P.

⁵ *Ibíd*em, Sentencia C-957 de 2007, M.P.

Ahora bien, para lograr los objetivos propuestos es necesario que enfoquemos nuestros esfuerzos en dar soluciones reales y acorde con las capacidades de cada municipio a al menos a los siguientes problemas:

1. Desconocimiento de las facultades legales e institucionales para el fortalecimiento de los tributos de sus territorios.
2. No existe interpretación uniforme en la aplicación de las normas tributarias por parte de las entidades territoriales que se traduce en inseguridad jurídica.
3. Desconocimiento o deficiencia en la norma de fiscalización y cobro
4. Baja capacidad técnica de los funcionarios públicos en temas fiscales y tributarios

Finalmente, es importante mencionar que el universo potencial al cual estarían dirigidos los servicios del CPTF de acuerdo con la categorización de municipios año 2018 elaborada por la Contaduría General de la Nación es el siguiente:

1. Categoría 4: 27municipios
2. Categoría 5: 36 municipios
3. Categoría 6: 955 municipios

El proyecto se estructurará a través de la creación de una entidad sin ánimo de lucro tipo fundación o asociación, y la financiación de las actividades que se realizarían con los entes territoriales se realizaría a través de recursos de cooperación internacional, y los aportes de los mismos municipios.

3.3. Participantes

Matriz de participantes del Proyecto

Segmento Objetivo

	Actores	Intereses	Compromisos	Agenda	Poder de Decision	Carácter	Respaldo	Capacidad de movilizar	Costo de Decidir	Incentivo de Decidir
1	Alcalde	politico	electores	plan de desarrollo	alto	coyuntural	politico	alto	politico	Plan de Desarrollo / Electores / politicos
2	Secretario de hacienda	politico	jefe	plan de desarrollo	medio	coyuntural	politico	bajo	Cargo	Plan de Desarrollo
3	Administración local	administrativo	alcalde y consejo	plan de desarrollo	bajo	permanente	politico	media	Cargo	politicos
4	Consejo	politico	electores	politica	alto	coyuntural	politico	alto	politico	politicos
5	Comerciantes	económico	lucro	sin	bajo	permanente	economico	alto	económico	económicos
6	Propietarios de vivienda	patrimonial	familia	sin	bajo	permanente	economico	bajo	económico	economicos
7	Electores	politico	familia	sin	medio	coyuntural	politico	alto	politico	politicos
8	No electores	ninguno	familia		bajo	permanente		bajo		politicos
9	Gobierno Nacional	administrativo	metas	plan de desarrollo	medio	permanente	politico	bajo	politico	Plan Gobierno / politicos
10	Congreso	politico	electores	politica	alto	coyuntural	politico	bajo	politico	politicos
11	Entes de Control (contraloría)	vigilancia	metas	control/politica	medio	permanente	normativo	bajo	Cargo	normativos

Oferente

	Actores	Intereses	Compromisos	Agenda	Poder de Decision	Carácter	Respaldo	Capacidad de movilizar
12	Observatorio	Entidad de Apoyo	Municipios	Apoyo a gestión tributaria	alto	Permanente	Institucional	alto

Aliados

	Actores	Intereses	Compromisos	Agenda	Poder de Decision	Carácter	Respaldo	Capacidad de movilizar
13	GBM, CAF, IFC, Bancos, Firmas de tecnología.	Desarrollo, financiamiento y apoyo	institucional	propia	alto	por proyecto	Economico y de gestión	alto

3.4. Caracterización del Ámbito

- **Ámbito:**

El ámbito municipal se caracteriza, en el caso de los municipios de escala 4, 5 y 6, por contar con actores claramente definidos y perfilados. El universo es pequeño y el nivel de expectativas de los pobladores gira sobre elementos y problemas comunes a todos.

- **Comunicación:**

De la misma forma, en el caso de los elementos de la comunicación corresponde a canales informales de voz a voz. La estructura de comunicación es personal y directa.

- **Resolución:**

Los municipios tienen claramente establecidos los canales de discusión e influencia con lo cual se recurre a medios de carácter institucional (consejo), de relaciones (electores) y familiares o de amistad para influir o modificar decisiones.

- **Impacto**

Las decisiones de inversión son evidentes y de gran impacto en la medida que la recurrencia y frecuencia de los proyectos es escasa.

3.5. Mecanismos potenciadores e inhibidores

Cualquier mecanismo que coadyuve a la administración a la consecución de recursos es bienvenido para los administradores en la medida que se trata de opciones que potencian su agenda y su plan y no desvían o desplazan sus proyectos.

Como factores inhibidores el más importante de lejos es el impacto político entre sus electores por el aumento de costos en la base tributaria. El alcalde, a pesar de tener el respaldo político, la agenda y el poder de decisión teme que esto impacte entre sus electores. Al ser un mercado pequeño, el nivel de recordación y el desagrado pasa de ser coyuntural a volverse permanente y, si el proyecto no es relevante o de alto impacto, va a ser percibido como un abuso con el consiguiente costo en las elecciones siguientes.

Este tema de mejoramiento del manejo tributario debe ser vendido como una optimización que redunde en el beneficio de la mayoría con el fin que se pueda implementar y mantener.

3.6. Estrategia

Según el análisis de roles y caracterización, el responsable de la decisión es el propio alcalde en cuanto al análisis y estructuración de la propuesta tributaria. Las normas ya están establecidas y el cambio de requerirse se haría bajo el fundamento legal de las normas aplicables.

De otra parte, de presentarse una modificación en el plan de desarrollo, se haría bajo el marco de lo que eventualmente impacte el propio plan, pero no en las facultades que ya tiene por derecho propio las administraciones locales en materia tributaria. En ese sentido, los cambios son marginales y están bajo la órbita de la administración local.

En síntesis, el agente decisor es el alcalde. El consejo y los electores tienen peso en cuanto al efecto de la medida y de su impacto en la aplicación. En todo caso, frente al hecho que complementa y fortalece la gestión tributaria esto tiene una buena percepción por parte del Gobierno Nacional y los entes de control.

Acá el dilema consiste en que las medidas se acompañen de claras señales y proyectos que la población y los electores perciban como positivas o, de lo contrario, se perciba que serán usadas para solventar gasto corriente en las administraciones locales. Esta última tiene un alto costo político.

De otra parte, el observatorio sería percibido con beneplácito en la medida que complementen las fuentes de financiación y de sostenibilidad fiscal de los municipios, aun cuando el costo político en los contribuyentes se vea afectados más por la desaparición de la mala gestión que de la ampliación de la base tributaria.

4. Análisis de la situación Municipal

El foco de la presente propuesta se enfoca dentro del tema de Fortalecimiento Institucional, sector Gobierno, Gestión de las Finanzas Públicas.

A continuación, se procederá a hacer la descripción de los aspectos más relevantes en el análisis de la problemática de la gestión pública con el énfasis en el manejo tributario.

4.1. Nuevo Índice de Desempeño Municipal

Una de las formas para aproximarnos a la problemática que se presenta en los municipios de categoría 4, 5 y 6 del país es a través del Índice de Desempeño Integral con los resultados del año 2016 elaborado por el Departamento Nacional de Planeación⁶, el cual permite ordenar y comparar los municipios de Colombia con base en: la eficiencia en la provisión de los servicios públicos, la eficiencia en el cumplimiento de las metas acorde con los compromisos adquiridos en los planes de desarrollo, el cumplimiento de los requisitos de ejecución presupuestal y la gestión administrativa y fiscal.

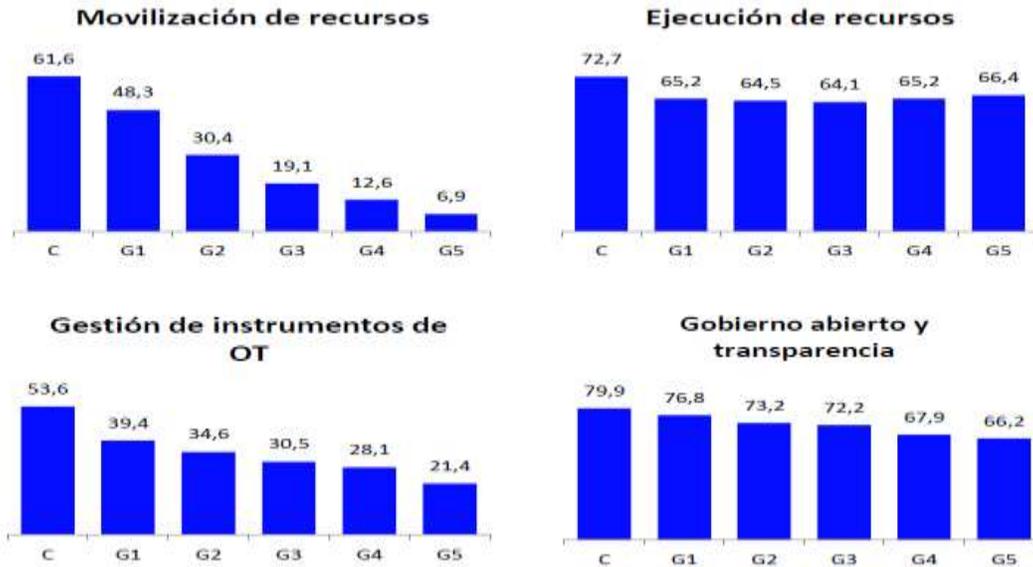
Este documento es claro al expresar que los retos en términos de gestión para los municipios con menores dotaciones iniciales deben enfocarse en:

1. Mejorar su capacidad para generar recursos propios, lo cual va asociado a la necesidad imperante de fortalecer el uso de los instrumentos de ordenamiento territorial mediante la adopción, implementación y control de tributos como: plusvalía, delineación urbana, valorización a la vez que se deberá fortalecer el cobro del impuesto predial unificado, pese a que el mismo se encuentra adoptado en casi un 80% de los municipios en Colombia.
2. Aumentar la capacidad de recaudo y de inversión con recursos propios para impactar el indicador de movilización de recursos.
3. Cerrar el rezago en términos de cobertura en educación media y servicios públicos.
4. Mejorar la capacidad de gestión y de resultados de desarrollo.
5. Trabajar en pro de la rendición de cuentas, transparencia en la gestión y programas de gobierno abierto.

⁶ Si bien la Medición de Desempeño Municipal no coincide con la categorización municipal dado que ésta se construye a partir de criterios poblacionales mientras que la MDM clasifica y agrupa municipios con similares capacidades, esta metodología evidencia las dificultades que tienen los municipios para generar recursos propios que les permita cubrir las necesidades de su población.

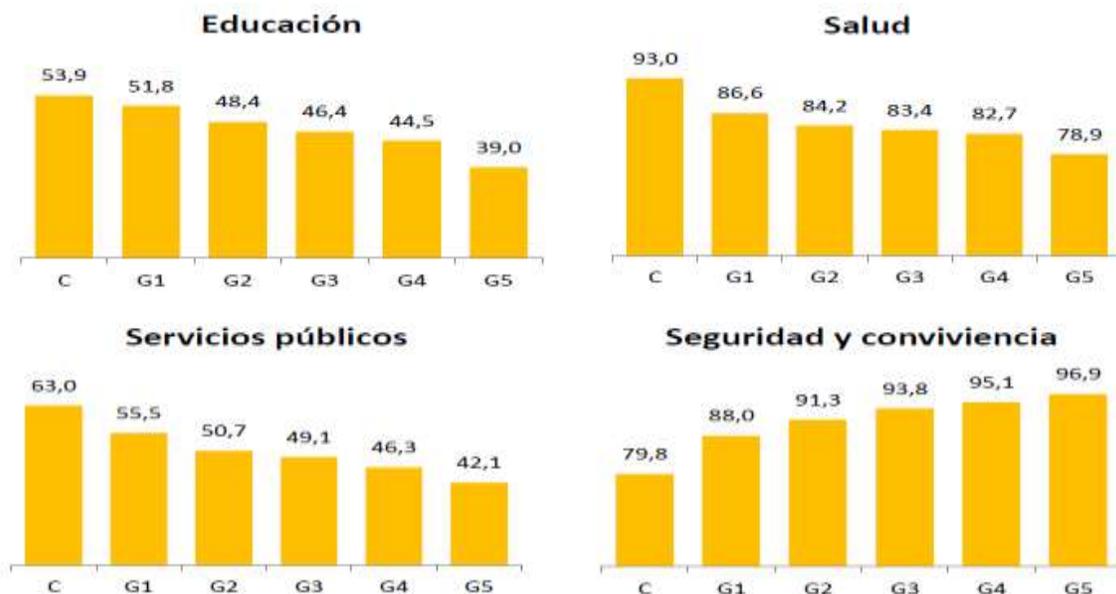
Así pues, a continuación, se presentan algunas graficas contenidas en el documento en comento asociadas a los componentes de gestión y resultados de desarrollo:

Componente de gestión



Fuente: DNP – Nueva medición del desempeño municipal 2016

Componente de resultados de desarrollo



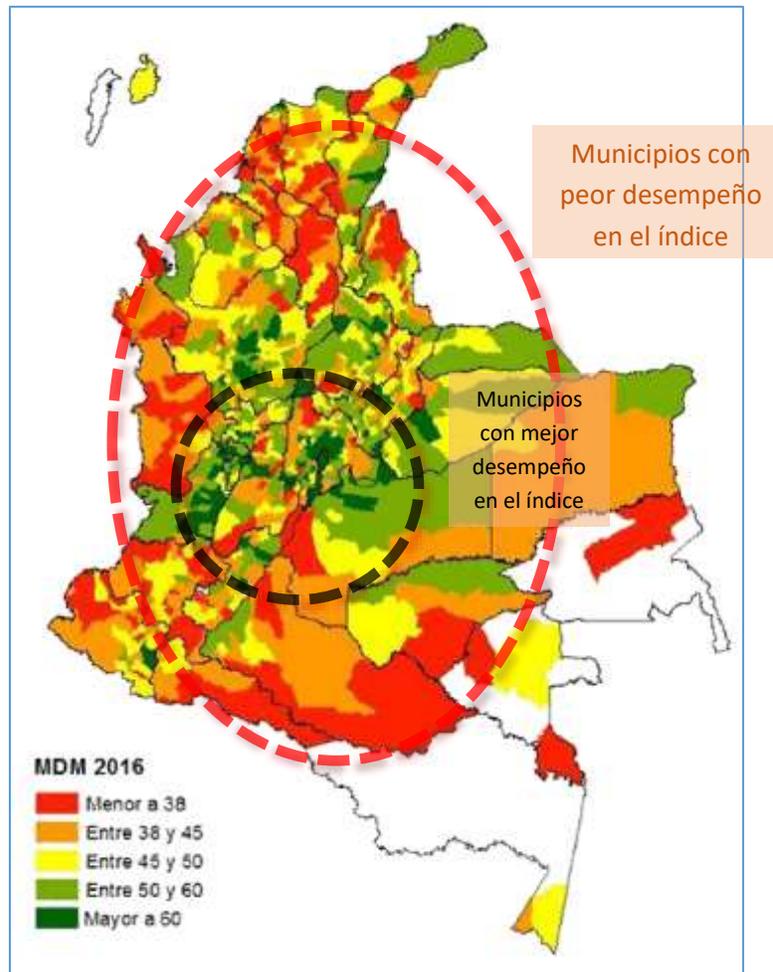
Fuente; Tomado de DNP – Nueva medición del desempeño municipal 2016

* C: Ciudades, G1: Nivel alto, G2: Nivel medio alto, G3: Nivel medio, G4: Nivel medio bajo, G5: Nivel bajo. Los criterios utilizados por el DNP para conformar los grupos dotacionales fueron los siguientes:

Grupos de dotaciones iniciales	% Población en cabecera 2015	Densidad poblacional (personas/km2)	Ingresos tributarios y no tributarios per cápita (promedio 2012 - 2015)	Valor agregado municipal per cápita (promedio 2012 - 2015)	Habitantes por establecimiento comercial activo 2016
C	93,5%	2.423	\$463.402	\$13.999.937	33
G1	64,5%	393	\$468.923	\$29.588.891	51
G2	46,6%	88	\$254.596	\$11.231.278	79
G3	42,1%	53	\$138.929	\$9.144.677	104
G4	39,2%	55	\$89.592	\$7.485.768	132
G5	27,5%	58	\$50.638	\$5.240.294	233

Si observamos el mapa de Colombia se evidencia que los rezagos de desempeño están concentrados en la periferia donde se obtienen los menores puntajes en comparación con los municipios que se ubican en el centro del país.

Nuevo Índice de Desempeño Municipal



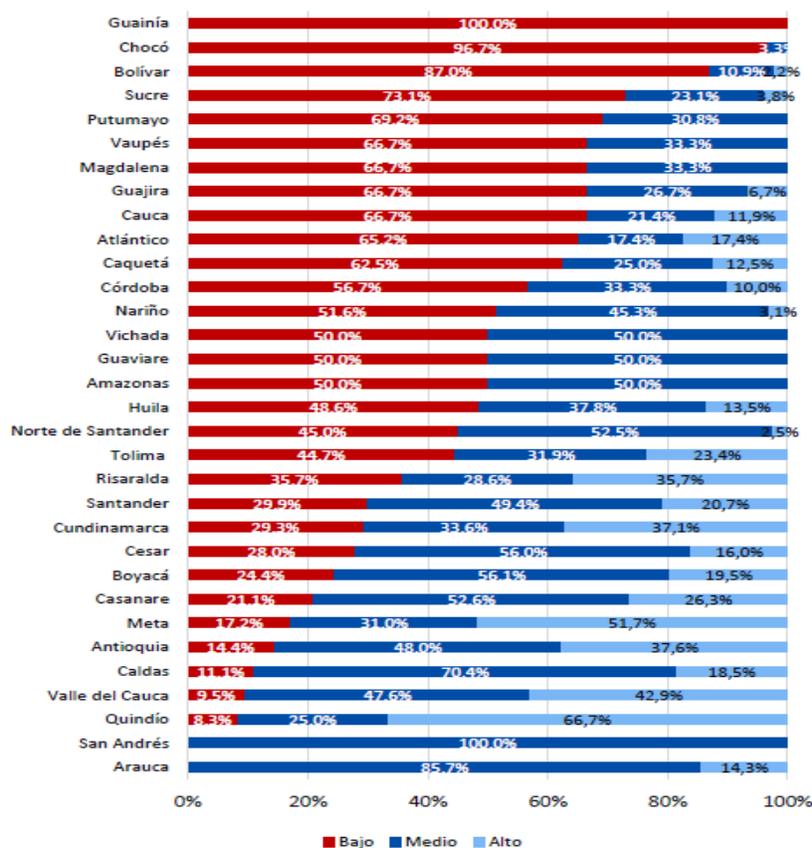
Fuente: Tomado de DNP – Nueva medición del desempeño municipal 2016

Sin embargo, al interior de los grupos se observa una alta dispersión en el porcentaje de desempeño de los municipios, lo que evidencia disparidad en los niveles de gestión y de los resultados en municipios que se ubican en el mismo grupo. “De acuerdo con los resultados y el nivel de desempeño según nivel alto, medio y bajo, 432 municipios

(39%) quedaron en nivel de desempeño Bajo, 439 municipios (40%) quedaron en nivel de desempeño Medio y 230 municipios (21%) quedaron en un nivel de desempeño Alto”⁷.

A continuación, se presenta de forma gráfica el porcentaje de municipios clasificados en nivel alto, medio y bajo agrupados por departamentos:

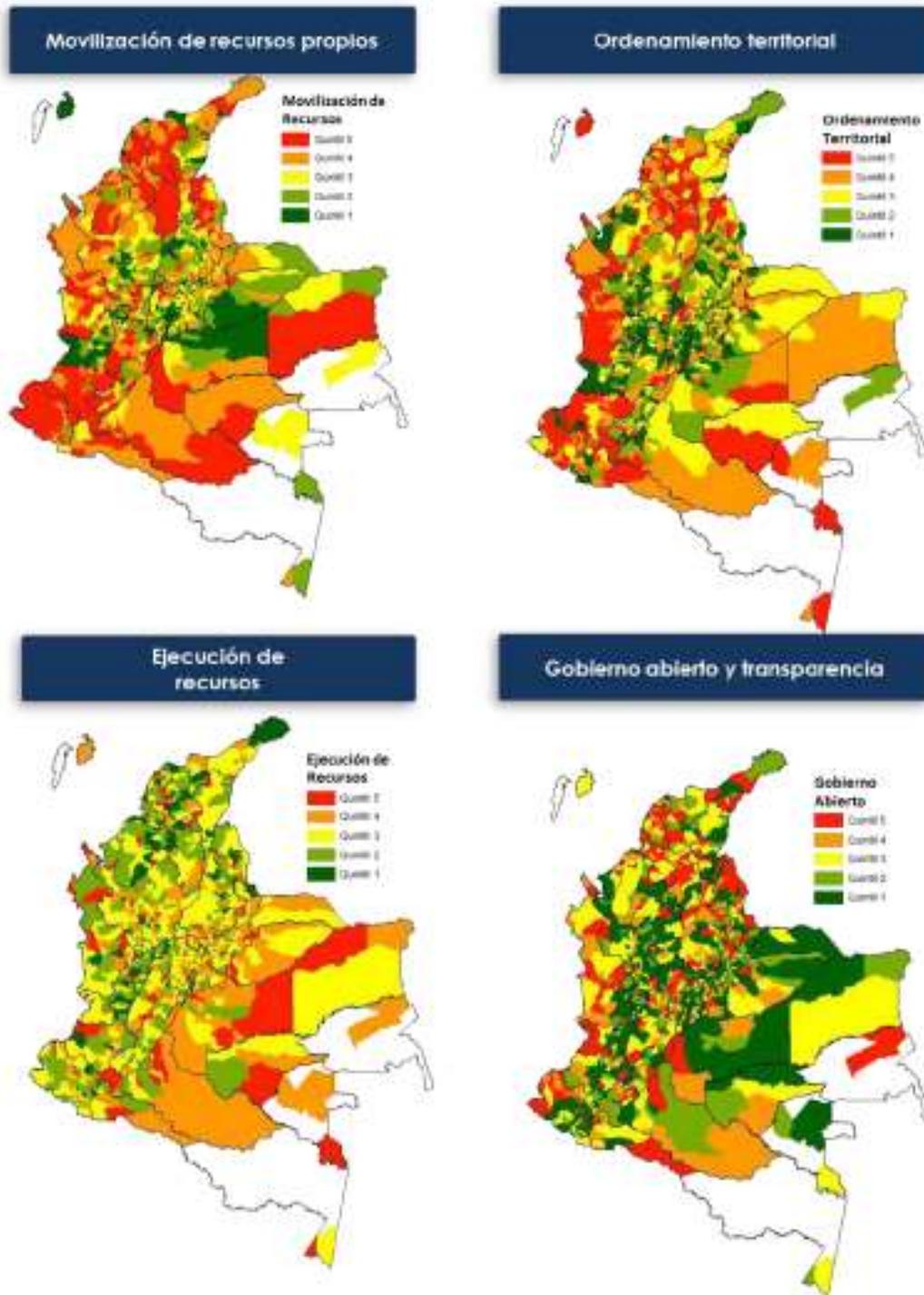
Clasificación de municipios en nivel alto, medio y bajo, según la NMDM



⁷ Departamento Nacional de Planeación, “Nueva medición del desempeño municipal” Primer informe de resultados 2016, p. 18.

Fuente; Tomado de DNP – Nueva medición del desempeño municipal 2016

De igual manera, se presenta los mapas de puntajes divididos por quintiles en cada dimensión de gestión para el año 2016 elaborados por el DNP.



Fuente; Tomado de DNP – Nueva medición del desempeño municipal 2016

Nota: los mapas se muestran por quintiles (se divide el total de los 1101 municipios en 5 grupos según su puntaje en cada dimensión), donde el quintil 1 muestra el 20% de mayor puntuación y el quintil 5 el de menor puntuación.

Si centramos el análisis en “La variable de utilización de instrumentos fiscales de OT, la cual mide el uso de los cuatro instrumentos, siendo estos predial, plusvalía, delineación urbana y valorización, en las 13 ciudades principales (Grupo C), el 23% utiliza los cuatro instrumentos, 54% utiliza tres y 23% utiliza dos o menos, mientras que, en los municipios con dotaciones iniciales bajas (p.ej. grupo 5) más de la mitad de las ET (56%) utiliza solo uno de los instrumentos (casi siempre el predial)”⁸.

Numero de instrumentos fiscales de ordenamiento territorial utilizados

Grupos de dotaciones iniciales	Número de instrumentos fiscales de OT utilizados				
	0	1	2	3	4
C	0%	0%	23%	54%	23%
G1	0%	14%	75%	8%	3%
G2	2%	27%	67%	4%	0%
G3	3%	38%	59%	1%	0%
G4	2%	40%	56%	1%	0%
G5	10%	56%	34%	0%	0%
Total Nacional	3%	35%	58%	3%	1%

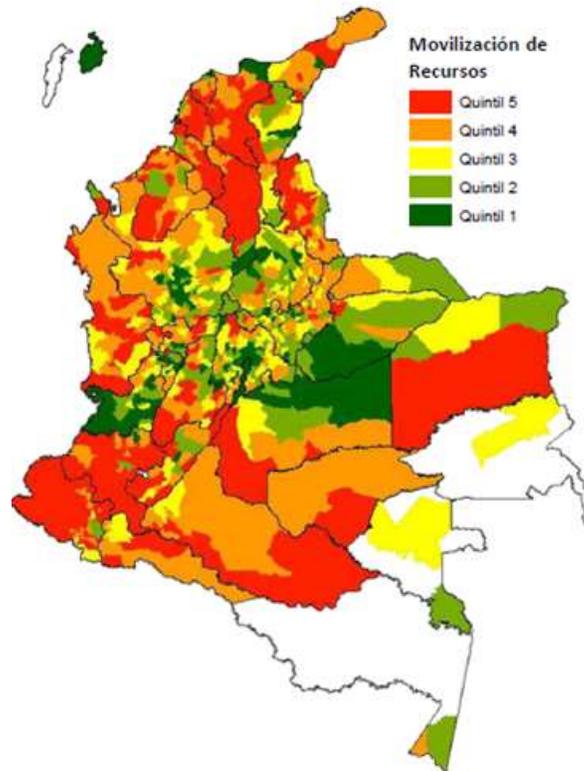
Fuente; Tomado de DNP – Nueva medición del desempeño municipal 2016

Es evidente la dificultad que tienen los diferentes municipios para dar aplicación a otras fuentes de financiación provenientes de los mecanismos de ordenamiento territorial, evidenciándose que solo 48 municipios del país han adoptado en su normatividad interna cuatro o tres tributos, 607 municipios han establecido 2 tributos, 391 municipios han incorporado un tributo y 36 municipios no han adoptado ningún instrumento. Situación que se puede trasladar a la implementación y control de otros tributos territoriales como son el impuesto de industria y comercio, vehículos automotores, los cuales no son adoptados en las normas fiscales de las entidades territoriales ante el desconocimiento de estas, por problemas de interpretación jurídica o por los escasos recursos para generar control posterior a estas fuentes de financiación.

Al revisar el porcentaje de inversión financiada con recursos propios se evidencia la baja capacidad que se tiene por parte de los municipios ubicados en los grupos de nivel medio alto hasta el nivel bajo pasando de un 9,06% a un incipiente 3,61% como se observa en el siguiente mapa:

⁸ Ibídem, p. 24

Inversión financiada con recursos públicos



Fuente; Tomado de DNP – Nueva medición del desempeño municipal 2016

Porcentaje de inversión financiada con recursos propios



Fuente; Tomado de DNP – Nueva medición del desempeño municipal 2016

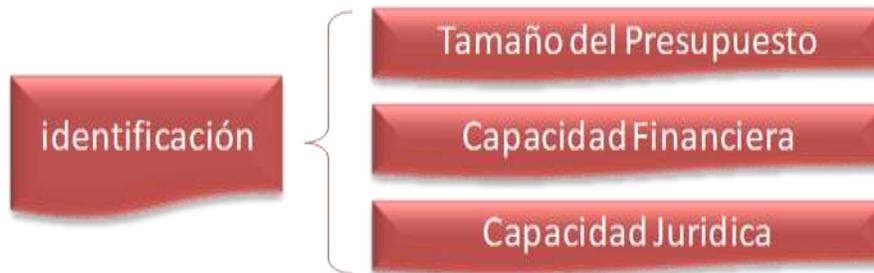
Ahora bien, es evidente que las entidades territoriales adolecen de recursos humanos, físicos y financieros. Al respecto, es importante mencionar que el Gobierno Nacional ha venido evaluando opciones para cofinanciar proyectos regionales a través de regalías, presupuesto nacional o financiación de entidades financieras de segundo piso, entre otras opciones, para tratar de aumentar la capacidad territorial. Sin embargo, la mayor parte de las ayudas se han concentrado específicamente en fondar funcionamiento o inversión, y poco en fortalecer la gestión tributaria y el aprovechamiento de activos. Un ejemplo de apoyo en el tema de fortalecimiento de la gestión es el esfuerzo del Gobierno Nacional a través del DNP para estructurar la realización de un proyecto que provea de un sistema de software con el cual realizar y administrar el manejo tributario, administrativo, de personal, de gestión, de presupuesto, contabilidad y tesorería entre otros.

Así las cosas, puede concluirse que el propósito del apoyo del Gobierno (quizás también las departamentales) a las entidades territoriales categoría 4, 5 y 6 se concentra, en temas o intervenciones de carácter parcial de sostenimiento sin que esto implique el mejoramiento de la gestión para la generación eficiente de ingresos que les permita garantizar su sostenibilidad financiera y generar una mayor inversión social en sus territorios; máxime cuando el objetivo de la descentralización administrativa emprendido por la reforma constitucional de 1991 se centraba en fortalecer el rol y la gestión de las regiones. Situación que no es posible materializar sin un fortalecimiento de la gestión gerencial y administrativa de estas.

4.2. Análisis especial: el endeudamiento municipal

En este punto se comenta el análisis a través del cual se identificaron los Municipios y Departamentos del país con un cupo de endeudamiento legal estimado entre \$200 y \$5.000 millones de pesos para el período 2013-2016. Esto, dentro del conjunto de todos los municipios y departamentos del país que reportan información sobre sus estados financieros a través del CHIP, acorde con lo ordenado por el artículo 19 de la ley 1450 de 2011. Sin perjuicio de lo anterior, en el estudio se citan los municipios que tienen una capacidad superior a cinco mil millones.

4.2.1. Identificación de la Situación Actual



Tamaño del Presupuesto,

Se estimaron los ingresos corrientes que determinan la capacidad de pago, con base en la última información de corte anual, disponible en las redes de información pública establecidas por la ley para tal fin.

Capacidad Financiera,

Se estimó el cupo de endeudamiento con base en la información de ingresos corrientes y saldos de deuda pública de corte anual, disponible en las redes de información pública establecidas por la ley para tal fin.

Capacidad jurídica.

En el marco legal vigente la capacidad legal de endeudamiento está determinada por el cumplimiento de todos los requisitos cuantitativos y cualitativos fijados en las leyes que regulan el endeudamiento territorial. Es competencia legal de las ET y las entidades prestamistas verificar el cumplimiento de estos requisitos para cada operación crediticia que sea contratada

4.2.2. Definición.

Dentro de la etapa de Definición, se determinó la siguiente información:



Número de municipios

Se determinó el total de municipios que tiene capacidad de endeudamiento, incluyendo los que están por encima del rango de interés.

Listado de municipios con capacidad de endeudamiento.

Se listó para cada municipio con capacidad de endeudamiento.

Capacidad de endeudamiento

Se listó cada municipio con capacidad de endeudamiento.

4.2.3. Metodología de Estimación de los Cupos.

Los cupos se estimaron de acuerdo con los límites cuantitativos al endeudamiento territorial fijados por las leyes 358 de 1997, y 819 de 2003. De acuerdo con los artículos 6 de la ley 358/97 y 2 de la ley 819 de 2003 dichos límites son:

$i / A_o < 40\%$; indicador de solvencia

$S_d / I_C < 80\%$; indicador de sostenibilidad

$B_p > 0$, indicador de balance primario

Dónde:

i = intereses deuda pública

A_o = Ahorro operacional, que es $= a IC - GF$, donde IC = Ingresos Corrientes y GF = Gastos de Funcionamiento

S_d = Saldo deuda pública.

Una entidad se encuentra en instancia autónoma de endeudamiento, semáforo verde, únicamente si cumple con sus indicadores de solvencia y sostenibilidad; de lo contrario está en semáforo rojo y requiere suscribir un programa de ajuste fiscal para contratar nueva deuda.

B_p = Balance primario = Ingresos sin recursos de crédito ni venta de activos – Gastos sin servicio de deuda.

Para contratar operaciones de crédito público, las entidades territoriales, deben cumplir con los límites de gasto, establecidos en la ley 617 de 2000, los cuales, a su vez, están determinados por categorías presupuestales de acuerdo con lo siguiente:

a) El artículo 4 de la ley 617 de 2000 señala que “durante cada vigencia fiscal los gastos de funcionamiento de los departamentos no podrán superar, como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación, los siguientes límites:

Categoría	Límite
Especial	50%
Primera	55%
Segunda	60%
Tercera y cuarta	70%

b) El artículo 6 de la ley 617 de 2000 indica que “durante cada vigencia fiscal los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios no podrán superar como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación, los siguientes límites:

Categoría	Límite
Especial	50%
Primera	65%
Segunda y tercera	70%
Cuarta, quinta y sexta	80%

De acuerdo con la legislación vigente, todas las entidades territoriales pueden contratar crédito cuando incumplan alguno de los indicadores antes mencionados. Sin embargo, en esos casos, deberán suscribir un programa de saneamiento fiscal con sus acreedores; el cual, en el caso de ser incumplidos los indicadores de solvencia y sostenibilidad, debe tener la conformidad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El programa de saneamiento fiscal debe incluir metas, medidas y acciones específicas dirigidas a que, en el menor tiempo posible, las entidades territoriales puedan cumplir con los límites legales y de ese modo tener autonomía para contratar sus operaciones de endeudamiento.

Por lo anterior, en las tablas se incluyen, además del valor del cupo estimado de endeudamiento, la categoría presupuestal de la entidad territorial, el semáforo estimado, la estimación del cumplimiento del límite de gastos de la ley 617/00. Adicionalmente, se informa si la entidad identificada requiere o no un programa de saneamiento fiscal.

Lo anterior indica que hay entidades con capacidad autónoma de endeudamiento pero que están incumpliendo los límites de gastos de la ley 617 de 2000; y por tanto para contratar nueva deuda requieren suscribir un plan de saneamiento fiscal con sus prestamistas.

4.2.4. Fuentes de Información y Supuestos de Proyección.

De acuerdo con el artículo 7 de la ley 358/97, el cálculo de la capacidad de pago de las ET se deber estimar con base en las ejecuciones presupuestales soportadas en la contabilidad pública del año inmediatamente anterior, con un ajuste correspondiente a la meta de inflación establecida por el Banco de la República para la vigencia presente.

La estimación de los cupos presentados en el listado se realizó con base en las ejecuciones presupuestales y saldo de la deuda pública, reportadas por las Secretarías de Hacienda a al gobierno nacional a través del CHIP. Estos datos son públicos y se pueden consultar en www.chip.gov.co

De acuerdo con el artículo 7 de la ley 358/97, el cálculo de la capacidad de pago de las ET se deber estimar con base en las ejecuciones presupuestales soportadas en la contabilidad pública del año inmediatamente anterior, con un ajuste correspondiente a la meta de inflación establecida por el Banco de la República para la vigencia presente.

Emplear los supuestos antes mencionados implica que la estimación de los cupos, presentada en los listados, se realizó con base en un escenario financiero conservador. En la práctica los ingresos tributarios no comprometidos son la principal fuente de apalancamiento. Los cupos presentados cubren el cuatrienio 2013- 2016, de tal modo que dejan a las ET un margen maniobra para administraciones territoriales posteriores a las actuales. Esto implica que los cupos del listado son, en promedio 30% inferiores que el cupo máximo. Así por ejemplo en Bogotá D..C el cupo estimado es 2.8 billones de pesos y el máximo sería alrededor de 4 billones de pesos.

La principal ventaja de esta forma de estimación es que minimiza el riesgo de sobreestimar la capacidad de endeudamiento de entidades con un monto alto de ingresos ya comprometidos en gastos de funcionamiento y en el servicio de deudas ya contratadas.

Es importante recordar que la forma en que se distribuyen las regalías ha cambiado y depende del manejo y presentación de los proyectos de inversión por parte de las entidades territoriales a los OCADS. En ese sentido, el uso de los recursos del SGR para apalancar operaciones crediticias no está bajo la órbita de decisión autónoma

de las entidades territoriales, y debe surtir trámites adicionales a los contemplados en las normas de endeudamiento territorial.

Emplear los supuestos antes mencionados implica que la estimación de los cupos, presentada en los listados, se realizó con base en un escenario financiero conservador. En la práctica los ingresos tributarios no comprometidos son la principal fuente de apalancamiento. Los cupos presentados cubren el cuatrienio 2013-2016, de tal modo que dejan a las ET un margen maniobra para administraciones territoriales posteriores a las actuales. Esto implica que los cupos del listado son, en promedio 30% inferiores que el cupo máximo. Así por ejemplo en Bogotá D.C el cupo estimado es 2.8 billones de pesos y el máximo sería alrededor de 4 billones de pesos.

Municipio	Categoría	LIMITE GASTO LEY 617	Sémaforo	Cupo Estimado 2013 - 2016	Programa Ajuste (1)	de Cupo Adicional (2)
ARAUCA	4	CUMPLE	VERDE	5.092	NO REQUIERE	1.528
ARMENIA	2	CUMPLE	VERDE	13.947	NO REQUIERE	4.184
BARRANQUILLA	1	CUMPLE	ROJO	0	REQUIERE	0
BOGOTÁ D.C.	E	CUMPLE	VERDE	2.418.843	NO REQUIERE	725.653
BUCARAMANGA	E	CUMPLE	VERDE	61.813	NO REQUIERE	18.544
CARTAGENA	1	CUMPLE	VERDE	16.600	NO REQUIERE	4.980
CUCUTA	1	CUMPLE	VERDE	1.890	NO REQUIERE	567
FLORENCIA	3	CUMPLE	ROJO	0	REQUIERE	0
IBAGUE	1	CUMPLE	VERDE	26.287	NO REQUIERE	7.886
LETICIA	6	CUMPLE	VERDE	356	NO REQUIERE	107
MANIZALES	1	CUMPLE	VERDE	15.224	NO REQUIERE	4.567
MEDELLÍN	E	CUMPLE	VERDE	224.933	NO REQUIERE	67.480
MITU	6	CUMPLE	ROJO	0	REQUIERE	0
MONTERÍA	2	CUMPLE	VERDE	12.906	NO REQUIERE	3.872
NEIVA	2	CUMPLE	VERDE	14.704	NO REQUIERE	4.411
PASTO	1	CUMPLE	VERDE	9.024	NO REQUIERE	2.707
PEREIRA	1	CUMPLE	VERDE	11.313	NO REQUIERE	3.394
POPAYÁN	2	CUMPLE	VERDE	18.178	NO REQUIERE	5.453
PUERTO CARREÑO	6	CUMPLE	VERDE	977	NO REQUIERE	293
PUERTO INÍRIDA	6	CUMPLE	VERDE	1.376	NO REQUIERE	413
QUIBDÓ	5	CUMPLE	ROJO	0	REQUIERE	0
RIOHACHA	4	CUMPLE	VERDE	4.766	NO REQUIERE	1.430
SAN JOSÉ DEL GUAVIARE	6	CUMPLE	VERDE	450	NO REQUIERE	135
SANTA MARTA	2	CUMPLE	VERDE	26.761	NO REQUIERE	8.028
SANTIAGO DE CALI	E	CUMPLE	ROJO	0	REQUIERE	0
SINCELEJO	3	CUMPLE	ROJO	0	REQUIERE	0
TUNJA	2	CUMPLE	ROJO	0	REQUIERE	0
VALLEDUPAR	2	INCUMPLE	ROJO	0	REQUIERE	0
VILLAVICENCIO	1	CUMPLE	VERDE	29.577	NO REQUIERE	8.873
YOPAL	3	CUMPLE	VERDE	11.971	NO REQUIERE	3.591
TOTAL				2.926.985		878.096

Fuente: Estimaciones Propias con datos reportados por Secretarías de Hacienda a través del CHIP

4.2.5. Conclusiones respecto al análisis del endeudamiento

Como se puede evidenciar, la mayor parte de los municipios han escogido la opción de endeudarse conforme a su capacidad, pero no se evidencia de manera alguna que hayan generado una mayor eficiencia en el gasto.

- Las fuentes tradicionales de endeudamiento se fundamentan en rentas identificadas claramente y transferencias, pero no a causa de un mejor aprovechamiento de los activos públicos o de una optimización de carácter tributario.
- Es más fácil, políticamente, hablando, que los municipios decidan escoger el endeudamiento al aprovechamiento de una política tributaria y fiscal más eficaz.
- El esquema de asignación de cupos de endeudamiento privilegia los indicadores de deuda que los de recaudo, estimulando la anticipación de rentas vía deuda que a la generación de renta pura.
- Se percibe que este enfoque de política centrada en indicadores y no en gestión aumenta los riesgos y compromete más las rentas que en un modelo enfocado en aumentar el recaudo.
- La asistencia del Gobierno Nacional se remite exclusivamente al seguimiento de indicadores y autorizaciones que a la medición y/o el apoyo a la gestión administrativa o tributaria.

4.3 Análisis de la gestión administrativa municipal desde el uso de tecnologías

4.3.2 Identificación de la Situación Actual

No es un secreto para todos, que las entidades territoriales adolecen de falta de recursos humanos, físicos y financieros. Tal es el estado de necesidad que el Gobierno Nacional ha venido evaluando opciones para cofinanciar proyectos regionales a través de regalías, presupuesto nacional o financiación de entidades financieras de segundo piso, entre otras opciones.

Sobre este punto, vale comentar que la mayor parte de las ayudas se han concentrado específicamente en fondar funcionamiento o inversión, pero no en fortalecer la gestión tributaria y el aprovechamiento de activos.

Tan evidente es la situación que el Gobierno Nacional a través del DNP, lleva un tiempo estructurando la realización de un proyecto que provea de un sistema de software con el cual realizar y administrar el manejo tributario, administrativo, de personal, de gestión, de presupuesto, contabilidad y tesorería entre otros.

Así las cosas, se observa en primera instancia que el tema de apoyar a las entidades territoriales categoría 4, 5 y 6 en la generación eficiente de ingresos que les permita garantizar su sostenibilidad financiera y generar una mayor inversión social en sus territorios es de una singular importancia a la luz que el objetivo de descentralización administrativo emprendido por la reforma constitucional de 1991 no era otra que la de fortalecer el rol y la gestión de las regiones, lo cual no puede ser adelantado sin un fortalecimiento e la gestión gerencial y administrativa de las mismas.

En síntesis, en la actualidad, se percibe que la gestión administrativa es tan o más importante que la provisión de recursos en el financiamiento y desarrollo de proyectos de infraestructura regional y municipal por parte del Gobierno Nacional.

Como ha comentado el DNP respecto a las ventajas de un modelo integrado de operación en la plataforma de sistemas para los municipios pequeños, “La distribución por tipologías es fundamental en el momento de priorizar estrategias de intervención para mejorar la gestión pública territorial ya que permite identificar i) potenciales “casos de éxito” para la implantación del Modelo de Gestión Territorial y ii) riesgos reales de implantación. Esto, tanto en el corto como en el mediano plazo, garantizará el éxito o no del Modelo de Gestión Territorial”.

Respecto a la definición de indicadores, sobre este punto resulta conveniente citar el estudio realizado por el DNP respecto del tema de necesidades de municipios pequeños en relación con el manejo administrativo y las herramientas que contribuyan a mejor desempeño administrativo, esto es el análisis de los resultados de la encuesta a municipios sobre sistemas de información.

4.3.3 Medición de la Situación Actual

I. Objetivo: Realizar un análisis de los resultados de la encuesta realizada a municipios sobre sistemas de información.

II. Características de la encuesta. Se realizó una encuesta a municipios con el fin de construir una línea base sobre sistemas de información para la gestión pública. La encuesta fue estructurada en dos partes: Una general y una específica. La parte general buscaba hacer un diagnóstico general sobre la capacidad instalada de los municipios en temas de sistemas de información. La segunda parte estuvo orientada a conocer el tipo de herramientas tecnológicas empleadas por los municipios para administrar la información asociada al ciclo de la gestión pública.

La encuesta se envió a 35 municipios. Estos municipios son representativos de los 1.102 municipios del país en el sentido en que la muestra recoge todas las categorías y entornos de desarrollo (tipologías) que se encuentran en documentos de análisis tanto en el DNP como en la normatividad vigente. El presente documento presenta los principales resultados de la encuesta.

A continuación, se presentan los principales resultados de la encuesta que se aplicó en los 35 municipios a quien se envió. Es importante señalar que, con corte a 18 de octubre de 2016, 21 municipios enviaron las respuestas, para un nivel de cumplimiento del 60%, el cual es relativamente alto.

4.3.4 Resultados generales de la encuesta

Es importante resaltar que la primera versión de este estudio tomó como una de las variables de análisis “la categoría” municipal. En ese sentido, el 83% de los municipios que respondieron la encuesta eran de “5 y 6” categoría. El tener el 83% de la muestra distribuida solo en 2 categorías generaba un problema de focalización porque no era evidente qué municipios seleccionar para participar en los diferentes pilotos del Modelo de Gestión Territorial alojado en la Nube. Para resolver ese problema se empleó la tipología realizada por el DNP para clasificar a los municipios según su entorno de desarrollo. En ese sentido se hizo una conversión de categorías municipales a tipologías. El resultado de este ejercicio permitió clasificar a los municipios de una manera más precisa y con base en características de desarrollo; lo cual es pertinente para la priorización que se haga de los municipios que participaran en las diferentes fases del Modelo de Gestión Territorial.

Una vez realizada la conversión, los resultados de la distribución de los municipios es la siguiente:

Distribución de los municipios que respondieron la encuesta según Tipologías

Número de municipios	Tipología	Estado de Desarrollo
20	B	Robusto
41	C	Intermedio
52	D	Intermedio
50	E	Intermedio
23	F	Temprano
12	G	Temprano

Fuente: Elaboración propia a partir de los cálculos hechos por el Grupo de Estudios Territoriales de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible de los resultados de la Encuesta a municipios, 2016.

Como se observa en la tabla, existe una distribución más amplia de los tipos de municipios que respondieron la encuesta en comparación con la clasificación por “categorías”. Bajo este nuevo esquema, solo el 18% de los municipios que respondieron la encuesta (35) presentan un estado de desarrollo “incipiente”. Además, la tabla nos permite identificar que más del 80% de los municipios que

respondieron la encuesta se encuentran en un estado de desarrollo intermedio, lo cual quiere decir que cuentan con un entorno ideal para implantar el Modelo de Gestión Territorial que se está diseñando. Algo interesante de esta distribución es que permitiría, en un ejercicio de pilotaje, observar los resultados de implementar el Modelo de Gestión Territorial en las tres (3) condiciones de desarrollo. Ese ejercicio arrojaría resultados interesantes no solo en términos de “probabilidad de éxito en la implementación del modelo” sino en focalización de recursos para garantizar el éxito de la intervención (en especial para aquellos municipios que están en un estado de desarrollo incipiente). Esto, en términos de desarrollo sustentable, sería un gran aporte para las políticas de desarrollo territorial en Colombia; y quizás un modelo de aprendizaje para otros países en vías de desarrollo.

La distribución por tipologías es fundamental en el momento de priorizar estrategias de intervención para mejorar la gestión pública territorial ya que permite identificar i) potenciales “casos de éxito” para la implantación del Modelo de Gestión Territorial y ii) riesgos reales de implantación. Esto, tanto en el corto como en el mediano plazo, garantizará el éxito o no del Modelo de Gestión Territorial.

A continuación, se presentan los resultados generales de la encuesta.

Es importante considerar que para el Modelo de Gestión Territorial se debe contar con apoyo técnico – operativo, pero también apoyo técnico en el desarrollo de procesos que ayuden a mejorar la gestión pública.

- 198 municipios respondieron la encuesta (una muestra que, si bien no es grande, brinda un panorama general del estado de los sistemas de información en los municipios).
- El 80% de los municipios que respondieron la encuesta son municipios pequeños en términos de población y territorio.
- Hubo representatividad regional. Departamentos como Magdalena, Vichada, Vaupés y Amazonas no tuvieron participación dentro de la encuesta.
- El 85% de los municipios que respondieron la encuesta tienen acceso a internet de manera continua y cuentan con una capacidad de internet entre los 2 y 10 Mbps.
- Cerca del 80% de los municipios tienen una dependencia y/oficina encargada del tema de sistemas de información. Esta dependencia, sin embargo, solo realiza labores de apoyo técnico.
- Cerca del 92% de los municipios tienen un paquete, programa o un desarrollo (Excel) con el que sistematizan procesos del ciclo de la gestión pública.
- Se evidencia que para aquellos municipios que tienen algún tipo de programa o paquete, no existe un único proveedor que maneje todos los procesos asociados al ciclo de gestión pública. Esto dificulta la articulación de procesos y hace ineficiente el flujo de información; lo cual se refleja en informes de gestión fraccionados y prestación precaria de servicios.

- Existen cerca de 120 proveedores de soluciones tecnológicas para gestión pública.
- El 90% de los municipios que respondieron la encuesta concentran los gastos de Software en el tema de soporte y mantenimiento.
- Los gastos asociados a las licencias son altos y casi siempre son fijos (se realizan una vez).
- Los municipios más robustos tienden a tener Software más costoso y módulos adicionales (página web, PRQS, seguimiento a proyectos, incluso servicios públicos).
- Los gastos asociados a Software oscilan entre 4 millones de pesos y 1.100 millones de pesos. Hay una oportunidad para diseñar un esquema de pagos por transacción, como inicialmente se había pensado.
- Recaudo electrónico. 117 municipios no tienen pago electrónico. 1 municipio realiza este proceso en Excel.
- Rendición de cuentas. 66 municipios carecen de un aplicativo (Software, desarrollo o plataforma de gobierno) para el tema de rendición de cuentas. 33 municipios realizan el proceso de rendición de cuentas mediante un archivo Excel.

4.3.5 Interpretación de resultados sobre paquetes de Software para gestión pública.

Si bien la mayoría de los municipios han sistematizado procesos asociados a contabilidad, finanzas, planeación y servicios públicos, muy pocos cuentan con una solución tecnológica para el tema de trámites, compras, inventarios, recursos humanos, georreferenciación y open data. Y aunque hay municipios que tienen casi todos los procesos de la gestión pública con algún tipo de sistematización, estos procesos no son interoperables.

Muchos estiman que el principal problema de los paquetes que tienen actualmente es que no permiten, por ejemplo, cruzar información entre áreas (del área presupuestal con los proyectos de inversión, o del área de nómina con el área de recursos humanos, con el área de trámites y el área de PQRS, etc.).

Una vez recolectada la información de las encuestas se realizó un análisis de frecuencias para estimar los paquetes de Software que más reportaban los municipios. Esto arrojó una lista de cerca de 50 proveedores.

Ninguno de los proveedores tiene un paquete completo para atender las necesidades de los ciclos de la gestión pública.

Como se puede observar, la mayor parte de los municipios pequeños demanda soluciones en términos de software administrativo y, en consecuencia, en soporte en temas como es el manejo y aprovechamiento del recurso tributario.

4.3.6 Principales conclusiones

Como se puede evidenciar, la mayor parte de los municipios no cuentan con soluciones apropiadas a la necesidad administrativa y de gestión tributaria que se requiere. Si este es el caso, no resultaría extraño pensar que no tiene una verdadera capacidad de gestión por falta de herramientas, experiencia y conocimiento.

- Los resultados de la encuesta evidencian que el 98% de los municipios de la muestra tienen algún tipo de programa o desarrollo asociado a gestión administrativa o financiera.
- El 100% de esos municipios tiene algún paquete para los temas financieros, especialmente para el tema de recaudo de impuestos pero de ninguna manera son un ERP o un CORE tributario.
- Se puede concluir, no obstante, que ninguno de los municipios que respondieron la encuesta tiene un paquete o grupo de paquetes para TODAS las áreas de la gestión pública territorial. Es así, que áreas como “proyectos”, “Open data”, “gestión documental”, “almacenes”, “bienes”, “seguimiento a plan de desarrollo” no se realiza.
- Todos los desarrollos son parciales, no están integrados y no están enfocados dentro de las mejores prácticas internacionales.
- Los desarrollos no permiten, por lo tanto, hacer inteligencia y prospección tributaria.

4.4 Análisis de la gestión del cambio a nivel administrativo y municipal.

Como se ha observado a lo largo del análisis, los factores que más han empujado a los municipios a optar por un modelo de ingreso – endeudamiento para financiar el desarrollo de los municipios no ha sido otro que la relativa facilidad de obtener préstamos y, de otra parte, solicitar el apoyo al gobierno regional o nacional.

Esto no obedece a un acto maniqueo expreso de optar por este modelo, sino que se percibe que obedece más a la complejidad y a la falta de conocimiento para adelantar procesos de optimización tributaria y la ampliación de base de los contribuyentes. Es un proceso complejo, minucioso y experto que los municipios no tienen como o con quien adelantarlos.

Así las cosas, se hace necesario establecer la definición de un proceso de cambio que conduzca a las administraciones a optar y/o identificar el potencial derivado de una mediada de esta índole, como es la optimización tributaria.

Frente a este tipo de cambios, las Secretarías de Hacienda requieren la implementación de una estrategia de gestión del cambio con el acompañamiento de una organización experta a fin de acometer en tres momentos la siguiente estrategia, a saber:

- Alistamiento: O fase previa en la que se realiza la promoción del observatorio para acompañar la implementación del ERP y el CORE
- Parametrización: O fase en la que se realiza la medición de necesidades, recursos, tiempos y apoyos para el montaje de una gestión de cambio adecuándola a las características de la gestión de las secretarías.
- Puesta en Marcha: O fase en la que el equipo humano del observatorio y las secretarías comienza a realizar su trabajo utilizando unos mejores estándares tributarios.

Para encontrar un camino que ayude a las administraciones de Hacienda y de las Alcaldías a sumar voluntades a favor del tema de un manejo adecuado del tema tributario, implica necesariamente entender cómo se da el cambio en las políticas y en los enfoques de los alcaldes y de los mismos planes de desarrollo.

El cambio puede gestarse en la medida que una administración tributaria tenga la intención de hacerlo (pues nadie cambia por imposición de un tercero), y que dicha intención se transforme en una decisión que lleve a una acción intencional. No obstante, para que el cambio se consolide, es necesario que haya permanencia en la acción intencional, pues solo así se generará el cambio que garantizará que las nuevas acciones sean incorporadas de forma definitiva e inconsciente en el comportamiento de las Administraciones.

Esto es, que el Observatorio se centre sobre el tema del alto costo de no aprovechar la optimización de los temas tributarios haciéndole ver que no se trata de un tema alternativo o mejorado sino de una estrategia complementaria a la establecida en la agenda política de planes de desarrollo.

Desde una perspectiva social, esta estrategia debe hacer comprender que “no vemos las cosas como son, sino que vemos las cosas según somos”. Dicho de otra forma, en nuestra relación con el mundo, incorporamos filtros a la manera como interpretamos las cosas que nos rodean y las situaciones que nos acontecen, a cómo las percibimos, y en ello un filtro de gran relevancia es la actitud.

La gestión del cambio del observatorio no puede partir solo del mero hecho de querer hacerlo sino de una estrategia articulada y complementada con otros entes

entre los cuales se puede mencionar el mismo Gobierno Nacional, la academia, las entidades multilaterales y entidades de carácter privado que estén en el foco de este tipo de negocios.

La estrategia del cambio, conforme a lo expuesto es la herramienta de transformación con la cual atraer la atención de las administraciones y los grupos de interés que sobre el tema tributario intervienen en el mercado.

Ahora bien, dentro de las barreras que se van a observar en este proceso de transformación se pueden mencionar los siguientes:

- La Inercia, o tendencia natural a realizar las acciones / procesos / procedimientos / rutinas, de la misma manera como siempre (o al menos en los últimos meses o años) se han realizado.
- Lo urgente, que surge de la intensidad y gran volumen de trabajo que tienen las organizaciones públicas y de la relación con sus usuarios, así como de fallas en la ejecución de los procesos o utilización de las herramientas con que se cuenta.
- Los paradigmas o creencias colectivas existentes al interior de la organización, algunos de los cuales pueden tener gran influencia en las personas, haciéndoles pensar que el cambio no es conveniente o no es posible.
- Obstáculos tangibles, que no son otra cosa que incumplimientos o fallas en los hitos relevantes y compromisos (o promesas) específicos del proceso de cambio.

Por ello, el primer componente del modelo es visibilizar el propósito del cambio, haciendo evidentes los beneficios del mismo para la entidad, para sus clientes /usuarios /beneficiarios y para los colaboradores de la entidad y conectando todo esto con el propósito institucional, lo cual a su vez conlleva que la organización cumple con un propósito superior que el plan de desarrollo local. El segundo componente debe reforzar la percepción de la entidad y los alcaldes, generando la sensación de que es posible y que todos hacemos parte de este, induciendo así un ambiente de favorabilidad hacia el cambio.

Esto demanda un gran esfuerzo institucional que solo una organización como puede ser el observatorio tributario puede adelantar.

5. Marcos del proyecto

La problemática analizada en los municipios pequeños del país, pueden derivar en las siguientes consecuencias de no abordarse adecuadamente:

- Disminución cada vez más fuerte de recursos para fondar el funcionamiento y/o la inversión en los municipios.
- Empobrecimiento relativo de los entes territoriales de categoría 4 a 6.
- Menor posibilidad de desarrollar capital humano en el tema de gestión tributaria.
- Limitación para la provisión de bienes y servicios públicos en el municipio.
- Menor capacidad para obtener créditos que garanticen el flujo de recursos para financiar proyectos de desarrollo.
- Teniendo en cuenta el bajo nivel de recaudo, deficiente asignación de recursos del presupuesto entre la población.

Algunos de los riesgos que enfrentan los municipios en caso de que se continúe por la misma senda son:

- Generación de juicios de responsabilidad fiscal para la administración municipal.
- Menor recaudo, limitación de la capacidad administrativa de la administración municipal.
- Incentivos perversos para mantener la Administración en un estado de bajo desarrollo y eficacia, trampa de la pobreza.
- Limitaciones para adelantar el plan de desarrollo de los entes territorial.

La relación del proyecto que se aborda en el proyecto, con las metas nacionales podemos relacionarla con muchos de las acciones que adelanta el gobierno nacional. En participar con la implementación de los acuerdos de Paz. De hecho, para que estos sean efectivos en el tiempo los Municipios del país tienen que alcanzar una alta capacidad para generar recursos suficientes que les permita no solo adoptar las políticas sino también resolver las necesidades de cada territorio, con administraciones locales robustas, con capacidades institucionales adecuadas para cumplir sus funciones, recaudar tributos, proveer servicios públicos, a la vez que fomenten el crecimiento económico y el desarrollo social.

El impacto del proyecto permitirá incrementar la gobernanza en los territorios en los cuales se desarrolle, toda vez que las capacidades desarrolladas en el ámbito nacional e internacional y los recursos de cooperación, entre otros, permitirán un incremento en la capacidad de gestión de los municipios pequeños. Diversos actores deberán intervenir en en el desarrollo del proyecto y permitirán que las

soluciones no provengan solamente del gobierno nacional sino de diversos agentes públicos y privados.

El proyecto claramente mejorará la capacidad operativa del gobierno local toda vez que permitirá:

1. Aumento de los recursos para garantizar el desarrollo de los planes de desarrollo municipal.
2. Mejora de la gobernabilidad por el incremento de la autofinanciación.
3. Impulso de la gobernanza, el desarrollo local y la construcción de moralidad en el territorio.
4. Incremento de la capacidad operativa del gobierno local.
5. Posibilidad de generación de esquemas transparentes y eficientes de la administración tributaria.

Ahora bien, respecto a cooperación internacional, se buscará lo siguiente:

Principios: complementariedad. El observatorio buscará apoyo para complementar el portafolio de servicios a ofrecer en el ámbito tributario.

Tipo de Cooperación: Multilateral.

Fuentes de la Cooperación: Cooperación técnica, mejores prácticas internacionales.

Fondos de la cooperación: Ayuda pública o Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD); fondos de los presupuestos nacionales (impuestos) canalizados en agencias de cooperación o entidades del estado y ayuda y aporte de entidades multilaterales

El diseño de la estrategia sería la siguiente:

Resumen Narrativo de los objetivos		Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin	Se propone la creación de un Centro de Pensamiento Fiscal Territorial - CPFT enfocado en asesorar a los distritos y municipios de categoría cuatro, cinco y seis para la generación y el fortalecimiento de sus ingresos, la modernización de sus procesos fiscales y tributarios y la estructuración de nuevos servicios que le den legitimidad institucional a la administración e incrementen la aceptación social del estado en cada una de estas comunidades	Los municipios asesorados incrementarán su capacidad de gestionar recursos propios, aumentar el recaudo tributario, defenderse jurídicamente frente a demandas, sustentar adecuadamente sus defensas, llenar adecuadamente y de acuerdo con la normatividad sus presupuestos	Recaudo tributario de los municipios asesorados, respecto al año anterior	Se puede acceder a la información de recaudo tributario se puede alzar las metas de los componentes. Bajo nivel de riesgo
Propósito	<ol style="list-style-type: none"> 1. Construir información y transformarla en investigación 2. Capacitar a los servidores públicos de los municipios categorías 4, 5 y 6 3. Divulgar investigaciones 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aumento del esfuerzo tributario como porcentaje del ingreso corriente total del municipio en la financiación de su presupuesto 2. Aumento de la percepción de gobernabilidad en el municipio 3. Aumento de la cofinanciación de actores privados en el financiamiento del presupuesto público municipal e incremento de los convenios para el desarrollo de alternativas de ingresos. Aumento de ingresos de cooperación internacional en los municipios 4. Incremento de los funcionarios públicos capacitados en temas tributarios, fiscales, cobro, fiscalización 5. Estatuto tributario municipal presentados al Concejo municipal 6. Aumentos de las actividades de rendición de cuentas 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Indicadores municipales consultados en chip.gov.co 2. listas de asistencia a capacitación 3. proyectos de acuerdo radicados en concejos municipales 4. rendición de cuentas según veedurías territoriales 	Riesgo medio-alto; oferta que cruce con demanda de productos municipales
Componentes	<ol style="list-style-type: none"> 1.1. Construir bases de datos 1.2. Construir información sobre cooperación internacional 1.3. Desarrollar líneas de investigación 1.4. Estructura del Centro 2.1. Asesoría en temas de carácter fiscal en los municipios. 2.2. Asesorías en temas tributario 2.3. Apoyo en los procesos de modernización y/o optimización de la gestión fiscal. 2.4. Gestión de equipos para la estructuración de los procesos fiscales. 2.5. Estructuración y puesta en funcionamiento de unidades de fiscalización y cobro 2.6. Gestión del cambio y acompañamiento en el proceso de gestión del cambio 2.8. Asesoría jurídica y técnica en en planeación, presupuestación, tesorería y crédito público 3.1. Realizar jornadas de capacitación y divulgación en municipios 3.2. Participar en foros nacionales e internacionales 3.3 Realizar alianzas y convenios 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 5 municipios con asesorías en 2019 2. 5 municipios con asesorías en 2019 3. 1 municipio con apoyo en procesos de modernización y/o optimización de la gestión fiscal en 2020 4. 1 equipo creado y capacitado en los municipios en 2020 5. 2 unidades de fiscalización y apoyo estructurada y funcionando en 2020 6. 2 entidades con gestión del cambio en 2020 7. 1 municipio con asesoría en 2020 	información contable y financiero del Centro de pensamiento	Riesgo medio-alto; oferta que cruce con demanda de productos
Actividades	<ol style="list-style-type: none"> 1.1. Crear el Centro de Pensamiento con su estructura, misión, visión, actividades a realizar, plan de trabajo, presupuesto básico. 1.2. Preparar un brochure con la oferta de servicios del Centro de Pensamiento Fiscal Territorial 1.3. Revisar las alternativas de cooperación internacional para proyectos territoriales 1.4. Revisar el banco de proyectos de inversión nacional y de algunos municipios (50 por lo menos para categorías 4 a 6) 1.5. Revisar planes de desarrollo de al menos 50 municipios de categoría 4 a 6 1.6. Revisar la estrategias territoriales de DNP 1.7. Construir un banco de datos del Centro 1.8. Verificar entidades nacionales e internacionales interesadas en el desarrollo territorial y sus líneas de trabajo 1.9. Construir ofertas de servicios que articulen necesidades de municipios, estrategias nacionales, y alternativas de cooperación internacional 2.1. Ofertar servicios a municipios, DNP y entidades de cooperación internacional 2.2. Verificar ofertas colombia compra eficiente 2.3. Construir pliegos de participación en proyectos 2.4. Armar pliegos y participar 2.5. Implementar proyectos ganados, conformar grupos de trabajo y un gran etc. 3.1. Asistir a eventos 3.2. Contactar redes 3.3. Difusión en Alcaldías 	<ol style="list-style-type: none"> 1. centro creado en 2018 2. brochure creado en 2018 3. alternativas revisadas en 2018 4. 1 banco de proyectos revisados en 2018. 5. 50 planes de desarrollo revisados en 2018. 6. 1 estrategia territoriales de DNP revisada en 2018 7. 1 bando de banco de datos del Centro contruido en 2018 8. Verificar entidades nacionales e internacionales interesadas en el desarrollo territorial y sus líneas de trabajo, revisadas al 100% en 2018 9. Ofertas de servicios consuidas que articulen necesidades de municipios, estrategias nacionales, y alternativas de cooperación internacional, al 100% en 2018 10. Ofertar servicios a municipios, DNP y entidades de cooperación internacional, reviadadas al 100% en 2018 11. Verificar ofertas colombia compra eficiente, revisadas al 100% en 2018 12. Construir pliegos de participación en proyectos, determinados en puntos 1 y 2 de componentes 13. Armar pliegos y participar en puntos 1 y 2 de componentes 14. Implementar proyectos ganados, conformar grupos de trabajo y un gran etc. en puntos 1 y 2 de componentes 	Informe de gestión del centro de pensamiento en cada uno de los indicadores	Riesgo medio-alto; oferta que cruce con demanda de productos

6. Fuentes del proyecto

Las fuentes del centro son las siguientes:

- Aportes de los socios fundadores.
- Ingresos por los servicios de asesoría.
- Ingresos de los servicios de consultoría.
- Ingresos de publicaciones.
- Ingresos por la realización de eventos y foros.
- Ingresos por la realización de servicios web.
- Ingresos por la estructuración de servicios a los municipios.
- Reinversión de las utilidades.

En programas de cofinanciación y/o colaboración nacional o internacional.

- Por transferencias y/o con financiación con los gobierno locales e internacionales.
- Entidades de carácter multilateral
- Entidades de carácter privado.

7. Fondos a considerarse para la financiación

- FINDETER.
- BANCOLDEX.
- Recursos del presupuesto nacional provenientes del proceso de modernización institucional.
- Recursos del Grupo Banco Mundial o del IFC en la modernización de la gestión tributaria.
- Recursos de bancos nacionales en conceptos de inversión y reinversión para entes territoriales.