

EL IDEAL DE LA FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES

Una propuesta desde una perspectiva estratégica

LUIS ALFONSO MORENO CORREDOR (*)

(*) LUIS ALFONSO MORENO CORREDOR, Economista, Egresado de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Especialista en Finanzas Públicas de UPTC-ESAP, se ha desempeñado en cargos públicos como: Tesorero del Departamento Administrativo de Valorización-Duitama, Auditor y Secretario de la Contraloría de Duitama, Asesor del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, Secretario de Planeación, Secretario de Hacienda de Duitama, Gerente de la Empresa de Servicios Públicos, Asesor de Municipios y departamentos. Estudiante Becario, Maestría en Integración Económica Global y Regional, de la Universidad Internacional de Andalucía España. Profesor Ocasional en la UPTC-Colombia, Seccional Sogamoso, Escuela de Administración de Empresas. Docente Investigador perteneciente al Grupo de Investigación. Management (UPTC-COLOMBIA)

A la memoria de mis
padres, Marco Antonio
y Ana Rosa.

A mis hijas, Mónica y
Sandra, por su
constante apoyo

INDICE

PROLOGO.....	4
INTRODUCCION.....	6
1. ASPECTOS GENERALES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES	10
1.1 ANTECEDENTES	10
1.1.1 Leseferismo.....	11
1.1.2 Intervencionismo.....	13
1.1.3 Descentralización.....	15
1.2 LAS NUEVAS FINANZAS MUNICIPALES	18
1.2.1 El plan de Desarrollo.....	18
1.2.2 El Sistema Presupuestal.....	20
1.3 ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL	22
1.3.1 El Presupuesto de Ingresos.....	23
1.3.2 El presupuesto de Gastos.....	24
1.3.3 Las Disposiciones Generales.....	25
1.4 EL IDEAL DEL FINANCIAMIENTO LOCAL.....	25
2. ANALISIS SITUACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES.....	32
2.1 SITUACION INTERNA.....	36
2.1.1 Fortalezas.....	37
2.1.2 Debilidades.....	38
2.2 ANALISIS DEL ENTORNO.....	40
2.2.1 Oportunidades.....	41
2.2.2 Amenazas.....	42
3. PLANTEAMIENTO DE ESTRATEGIAS	45
3.1 MATRIZ DOFA.....	45
3.2 ESTRATEGIAS PROPUESTAS.....	46
3.3 IMPLEMENTACION DE LAS ESTRATEGIAS PROPUESTAS	55
3.3.1 Acciones para su aplicación.....	56
3.3.2 Parámetros para su aplicación.....	58
3.3.3 Parámetros para su evaluación.....	58
BIBLIOGRAFÍA.....	69

PROLOGO

Prof. Dr. Juan Carlos Martínez Coll.

De los diversos niveles del aparato administrativo del Estado, el municipal es el más próximo al ciudadano. Los ciudadanos perciben que su ayuntamiento es el órgano que puede tener más influencia en su vida cotidiana. Es un fenómeno frecuente en política que el votante apoye en su ayuntamiento una opción política diferente a la que apoya a nivel central. No incurre por ello en ninguna contradicción ya que las tareas asignadas a los distintos niveles son diferentes y, por tanto, puede considerar que una línea política es favorable a la solución de los “grandes problemas” y la contraria puede ser más conveniente a nivel municipal.

En las democracias modernas se ha extendido una conciencia política de la necesidad de una mayor aproximación al ciudadano. El que sujeto impositivo se sentirá más satisfecho si percibe que inversiones públicas próximas, accesibles para él mismo. Los servicios públicos de salud y educación a los que puede acceder en su mismo domicilio, son percibidos por el ciudadano medio como mucho más necesarios y eficaces que los gastos realizados por el aparato central del Estado en otras necesidades más difusas tales como defensa, justicia, relaciones internacionales, investigación, etc.

Desde el punto de vista económico la experiencia de las décadas recientes muestra que los programas de desarrollo local son mucho más eficaces y sostenibles a largo plazo que los efectos de las grandes políticas macroeconómicas.

Por estas y otras razones, el peso de las finanzas municipales en los presupuestos del estado es creciente en todo el mundo desarrollado. Pero junto a ese mayor peso económico, crece también la preocupación por la eficacia en la gestión municipal.

El libro de Luis Alfonso Moreno Corredor es de interés general para todos los estudiosos interesados en el desarrollo local y en la gestión municipal. Aunque está basado en la amplia experiencia del autor en finanzas municipales, no se limita a plantear problemas técnicos específicos o proponer soluciones particulares sino que tiene un valor general aplicable a cualquier municipio de cualquier país. Ofrece métodos de análisis, el DOFA, que posibilitarán a los lectores su aplicación práctica y a búsqueda de estrategias y soluciones en cualquier entorno.

INTRODUCCION

Desde cuando el hombre siente la necesidad de agruparse para resolver sus múltiples problemas y decide organizarse con el fin de poder encontrar soluciones conjuntas, se desarrolla el concepto de Estado Soberano. Ese Estado soberano necesitó entonces de un instrumento que le ayudara a desarrollar su propia función y halló como herramienta lo que se conoce hoy como finanzas públicas.

Dependiendo de la posición que asuma el Estado, es decir, si quiere limitarse solo a lo puramente administrativo o si por el contrario decide hacer parte de la economía y determinar su rumbo, entonces estará definiendo el papel de sus finanzas.

Es así como las finanzas públicas han estado relacionadas con las teorías económicas que se han venido desarrollando por parte de pensadores e ideólogos.

Colombia, que heredó la estructura fiscal de la Colonia siempre tuvo una tendencia centralista, con excepción hecha de un corto período en mitad del siglo XIX.

Sin embargo por la desorganización fiscal del Estado y por su poco desarrollo alcanzado que no le permitían afectar el proceso económico, solo hasta los años veinte del presente siglo comenzó a insinuarse un Estado intervencionista pero siempre aferrado en consolidar el fortalecimiento del gobierno central, la que fue una constante hasta la década de los setentas.

Es en estos años cuando empieza a darse la posibilidad de participación de los entes territoriales en las decisiones nacionales, lo cual se ve reforzado por la crisis de endeudamiento externo de la América Latina, a la que no se pudo sustraer nuestro país.

Por estas razones, entre otras, en la década de los ochenta se precisa la necesidad de un cambio que había tenido como principio la reforma Constitucional de 1.968. Fue así como se comenzó a dar una descentralización que permitiera fortalecer los fiscos territoriales entregándoles recursos y responsabilidades.

Pero se necesitó de una Carta Nueva para proporcionar el marco necesario que trazara directrices en la distribución de competencias y recursos entre la nación y los entes territoriales y como parte de estos el municipio. Sin embargo y a pesar de que ya se han dado algunos lineamientos (ley 60 de 1.993, ley 715 de 2001 y

1176 DE 2007), aún queda por desarrollar con precisión tal mandato Constitucional.

Se vive hoy en el país un período de transición en el manejo de las finanzas públicas, en el cual se ha podido identificar el problema que soportan las entidades territoriales y en especial el municipio, este último como principal actor de la división político-administrativa actual.

El observar las dificultades de tipo financiero por las que atraviesan actualmente los municipios permite exponer este trabajo investigativo producto de 18 años de experiencia en el sector público y en docencia universitario, buscando formular algunas estrategias que le puedan servir como elementos de análisis a las administraciones municipales en la búsqueda de una mejor gestión de sus finanzas públicas.

El trabajo se desarrolla a través de tres capítulos de los cuales el primero se dedica a mostrarlos aspectos generales empezando por su génesis, pasando por lo que son hoy, incluyendo allí su forma estructural y planteando lo que deben ser.

En la segunda parte se analiza su situación actual haciéndoles un examen hacia adentro y observando su contorno, para finalmente en el capítulo tercero llegar a la formulación de las estrategias que allí se enuncian.

El trabajo se concluye precisando el alcance del ensayo para la implementación y aplicación de lo propuesto, dejándolo como base para que cada municipio interesado en el tema lo utilice como herramienta para elaborar su propio plan estratégico que le permita sanear sus finanzas.

Es preciso advertir que para la elaboración de la investigación se aplicaron algunos conceptos de la planeación estratégica mediante la herramienta de la matriz DOFA por lo cual fue necesario hacer abstracción de un ente o institución, dado el carácter intangible de las finanzas públicas municipales.

Por último, debo resaltar el aporte de las personas como los alcaldes, y funcionarios de los departamentos de Boyacá, Casanare, Meta, Cundimarca, Santander, Antioquia, donde permitieron explorar el mundo de las finanzas públicas, y que depositaron su confianza, bajo la modalidad de asesoría.

Un especial reconocimiento a los ex alcaldes, Dr. Hector Julio Becerra Ruiz, Ingeniero Gustavo Cano, por su exclusiva designación y confianza para desempeñar los cargos de Secretario de Hacienda, planeación, Gerencias de empresas públicas

Y sería displicente no hacer público reconocimiento la labor del Doctor Juan Carlos Martínez Coll, quien siempre me apoyo, para la publicación de este trabajo y me regalo su excelente pluma plasmada en el prologo de este libro.

1. ASPECTOS GENERALES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES

1.1 ANTECEDENTES

Las finanzas públicas en el transcurrir del tiempo han estado vinculadas a la evolución de la Economía con la sustentación de las diferentes teorías económicas desarrolladas y aplicadas en cada época histórica, como el esclavismo, feudalismo, imperialismo, mercantilismo, revolución industrial, libre competencia, intervencionismo, neoliberalismo, poskeynesianismo, etc.

Pero todas estas etapas las podemos sintetizar, por sus aportes a la vida de los Estados, en dos corrientes: la liberal y la intervencionista. " En los países occidentales se puede distinguir dos concepciones, orientaciones o criterios que señalen el nivel de la actividad por el cual debe encauzarse el Estado; la Leseferista que pregonó una acción limitada y pequeña de éste y la intervencionista con injerencia creciente del Estado en todo género de actividades y una dimensión pública de mayor tamaño"¹

¹ ALVIAR ARMIREZ, oscar y ROJAS HURTADO, Fernando. 1989. *Elementos de Finanzas Públicas en Colombia*. Bogotá D.C : Temis, 1989, p 8

1.1.1 Leseferismo

Las teorías económicas de los clásicos veían el papel del Estado como observador de un contexto económico, donde se circunscribe al campo necesario para garantizar la iniciativa privada y la propiedad, la igualdad del individuo y por ende sus finanzas se deberán centrar en garantizar su función administrativa tal como dice Oscar Alviar: "Las finanzas públicas la concebían los clásicos esencialmente en la organización de los impuestos y tenencia de los libros de contabilidad"²

Esta teoría se desarrolla como respuesta a un absolutismo reinante con el objeto de eliminar los privilegios feudales, asegurar la libre competencia e igualmente conseguir que los factores de producción tuvieran libertad y se orientaran por las fuerzas del mercado exclusivamente. Para el logro de dichos objetivos se basa por lo tanto en tres principios fundamentales, libertad, propiedad e igualdad.

Contemporáneamente esta concepción liberal fue replanteada por la escuela de Chicago con su principal pensador MILTON FRIEDMAN, a raíz de la crisis del setenta donde apareció la inflación por todas partes, la inestabilidad monetaria empujada y repentina, la inestabilidad cambiaria, las sucesivas recesiones en mayor o menor grado que se extendieron a casi todos los países del orbe, economías que emergen vigorosamente en

² Opcit, pág 23 .

el comercio internacional y países subdesarrollados que vuelven al proteccionismo.

Todo ello conllevó al cambio de las finanzas públicas.

El viejo modelo keynesiano pasó a un segundo plano y en su lugar aparece el llamado Neoliberalismo que trae consigo " La evolución de la productividad y el control de la inflación como preocupaciones prioritarias de todos los gobiernos y así mismo la vía recomendada para ambos propósitos es la desregulación del mercado, la supresión del déficit fiscal, la eliminación de subsidios, la disminución de los impuestos directos, la desestatización del Estado, la modernización del Estado, el pleno respeto a las reglas del mercado y de la competencia y el abandono a las viejas políticas paternalistas que otorgan seguridad y estabilidad al empleo y el ingreso de las clases trabajadoras y el suministro de asistencia social a manos de los particulares"³

En Colombia el liberalismo económico se consagra en la Constitución de 1.886 para garantizar los derechos del individuo a la propiedad privada pregonada por los autores clásicos como Adan Smith, David Ricardo y John Mills, entre otros.

Igualmente los postulados del neoliberalismo fueron presentados durante el Gobierno Gaviria en su

³ Op cit Pág 17

denominada modernización del Estado, pero concentrándose solamente en la privatización y dejando de lado las demás directrices importantes de la nueva teoría económica como la descentralización total, reglas claras del mercado, disminución de la intervención y disminución del gasto.

1.1.2 Intervencionismo

La esencia del Estado benefactor o intervencionista es garantizar, impersonal y generalmente el bienestar de sus ciudadanos mediante asignación de recursos con políticas fiscales redistributivas en pro de los sectores menos favorecidos. La teoría económica tuvo una base ideológica planteada por "Duguit, León Blum, Harold Loski y hasta el Papa León XIII, que el Estado debe adoptar la posición de gendarme con mayor participación en dos actividades de la sociedad terminando con la brecha del capital y el trabajo" (Chahin Guillermo, 1995)

Posteriormente desarrollada por el inglés John Maynard Keynes y puesta en marcha a raíz de la crisis de 1.929, donde los estados intervienen activamente en las economías para poder garantizar la estabilidad del capitalismo mediante políticas fiscales, modificando la estructura de la demanda con gasto público para elevar el consumo y a su vez dinamizar el ciclo productivo con los efectos macroeconómicos que llevaba consigo.

En Colombia se comienza a intervenir la economía mediante aplicación de las recomendaciones de la misión Kemmerer, con la creación del Banco de la República, la Contraloría y la Superintendencia Bancaria(hoy Superfinanciera) ; todas estas instituciones que fueron creadas mediante ley, sirvieron para que posteriormente se elevara el intervencionismo a norma constitucional en el año de 1936, donde se le determinó al Estado realizar la función de participar en el proceso económico dirigiéndolo para lograr a través de éste la Justicia Social. Su artículo 32 planteaba que el Estado debía intervenir en la economía para lograr la redistribución del ingreso. (Chahin Guillermo, 1995, p,9)

En la actualidad se habla de una política de gasto social con modernización del Estado, que es la que se está aplicando con el fin de obtener crecimiento económico y desarrollo social. Es una mezcla de neoliberalismo con una dosis de inversión social; los gobiernos de los últimos períodos, en lo referente a la inversión social es muy escasa y de poco impacto, y más bien la inversión dirigida a otros temas como las erradicaciones de cultivos ilícitos o a la seguridad democrática del actual gobierno. Quizás uno de los gobiernos con mayor preocupación de lo social fue el Samper que invirtió en lo social (ej: red de solidaridad).

1.1.3 Descentralización

Para Jordi Borja la descentralización es " un proceso de carácter global que supone por una parte el reconocimiento de la existencia de un sujeto o una sociedad, o una colectividad de base territorial, capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a su vez de personalidad sociocultural y político-administrativa y por otra parte las transferencias a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos, materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar automáticamente en el marco de la legalidad vigente" ⁴

La aparición de un cambio en la relación dinámica del Estado Central y local se ha originado producto de " Las crisis económicas, a su manera han contribuido a las tendencias descentralizadoras de los corporativismos sociales y territoriales. La devaluación del Estado conduce a revalorizar a los poderes locales representativos, en la medida que en ellos pueda darse una relación más directa de carga fiscal-acción pública y a una mayor agilidad y adecuación a las situaciones concretas, poniéndose en cuestionamiento el protagonismo estatal tanto por su relativa ineficacia como por su fuerte déficit fiscal." ⁵

⁴ **Borja, Jordi. 1994.** *La descentralización una cuestión de Método.* sogamoso: Convenio UPTC_ESAP, 1994. Seminario Finanzas Públicas, Especialización en Finanzas Públicas, p 71

⁵ Op cit, p 79

La descentralización en Colombia es consecuencia principalmente de un efecto mundial que se produjo en esa época como fue la crisis de endeudamiento de los países de América Latina en la década de los ochenta; estos países deberían desembolsar grandes sumas en dólares a los bancos comerciales por concepto de amortizaciones e intereses. Sus economías que no generaban suficientes divisas y con problemas de empleo, producción e inversión, acompañadas de presiones inflacionarias y grandes déficit fiscales que al no ser controlados se traducen en excesivos aumentos de los medios de pago y desequilibrios en la balanza de pagos, tuvieron que recurrir al crédito externo ; " El PIB de América Latina en 1.982 bajó en un -1.0%, es decir tuvo un comportamiento negativo por primera vez en cuatro años y aunque Colombia poseía una bonanza cafetera la situaba también en la crisis " ⁶

Aunque todos los países de América Latina se sometieron a la moratoria impuesta por el FMI y el Banco Mundial, Colombia decidió renegociar su deuda con unos ajustes macroeconómicos e institucionales para poder conseguir créditos nuevos.

Uno de estos ajustes institucionales fue la disminución del déficit fiscal vía recorte en inversión social y traslado de competencias a las entidades territoriales (departamentos y municipios).

⁶ **GUTIERREZ CASTRO, Edgar. 1986. *Política de Reactivación*. Bogotá : Cámara de Comercio, 1986, p 17**

En esta misma década se impulsa la descentralización en nuestro país, de un lado, por la presión de movimientos regionales de acceder al control del poder público y de otro, parte por la necesidad de adecuar las relaciones Estado-economía a las exigencias de la globalización y apertura.

En estos años se promueve en el país la modernización de los tributos municipales (ley 14/83 o ley de fortalecimiento de los fiscos territoriales) y la descentralización administrativa, asignando funciones a las regiones y a los municipios, que hasta el momento realizaba la nación, complementada con la descentralización fiscal, con el fin de situar recursos provenientes de la distribución del IVA (ley 12/86), para que los municipios pudieran atender, precisamente, sus nuevos deberes.

Una tendencia posterior promueve la descentralización como instrumento de modernización ligado al concepto de eficiencia y a los propósitos de intervención estatal, es decir como respuesta a la crisis del modelo centralista sumido en una estructura erosionada por el clientelismo, la corrupción y la ineficiencia.

Finalmente se puede decir que la descentralización se impulsó con la convicción que se disminuiría la dependencia fiscal de los municipios frente a la Nación. Los resultados hoy nos muestran que ha ocurrido todo lo contrario.

1.2 LAS NUEVAS FINANZAS MUNICIPALES

En el nuevo contexto Constitucional, en donde las entidades territoriales gozan de los derechos de gobernarse por autoridades propias, ejercen las competencias que se le han asignado, administran sus recursos, establecen los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participan en las rentas nacionales, el municipio tiene que desempeñar el papel que le corresponde de la estructura del Estado, a través de:

- La prestación de los servicios públicos que le señale la ley. (Ley 142 de 1.994)
- La construcción de las obras que exija el progreso y el desarrollo local.
- El ordenamiento de su territorio.
- La promoción de la participación comunitaria.
- El mejoramiento social y cultural de sus habitantes.
- La promoción y ejecución de programas para la conservación y mejoramiento del medio ambiente.

Para el Cumplimiento de estas funciones y las demás que le pueda establecer la ley, hoy el municipio cuenta con herramientas también Constitucionales como la elaboración de planes de desarrollo que deben estar estrechamente vinculados con el sistema presupuestal.

1.2.1 El plan de Desarrollo

De acuerdo con las normas Constitucionales y legales los planes de desarrollo deberán adoptarse para garantizar

el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les corresponde a los municipios.

El plan de desarrollo está compuesto por un diagnóstico, una parte estratégica y por otra de inversiones a mediano y corto plazo. Las aplicaciones de estos planes son los instrumentos que posibilitan las decisiones racionales del gasto.

La parte estratégica es la que define los objetivos tanto generales como específicos en el mediano y largo plazo, al igual que las metas generales y los procedimientos y mecanismos para alcanzarlas.

Allí se señalan las políticas y estrategias en materia económica, social, financiera, administrativa y ambiental que serán las que guíen a la administración en su acción para lograr los objetivos y metas que previamente se han señalado. En fin, esta parte del plan es la brújula que orienta la selección de programas, subprogramas, proyectos y el gasto público.

El componente del plan de inversiones de corto y mediano plazo se define como la descripción de los programas y subprogramas con sus metas y objetivos así como los proyectos prioritarios de inversión o gasto público junto con la proyección de recursos financieros disponibles para su ejecución.

Aquí se determinan los presupuestos plurianuales con los cuales se proyectan los costos del gasto público, cuando se requiera más de una vigencia para su ejecución. El

instrumento fundamental para la evaluación y preparación del plan de desarrollo es el banco municipal de programas y proyectos.

1.2.2 El Sistema Presupuestal.

El sistema presupuestal municipal está constituido fundamentalmente por un plan financiero, un plan operativo anual de inversiones y el presupuesto general del municipio, complementado por un plan anual mensualizado de caja (P.A.C), debidamente integrado.

Los objetivos de este sistema presupuestal son simplemente hacer compatibles la planeación del desarrollo local con el presupuesto municipal.

El plan financiero tiene como objetivo determinar para un período generalmente de cuatro años las posibilidades financieras del municipio compatibles con una estructura económica y fiscal estable, así como las fuentes de los recursos, su obtención y sus costos financieros.

Mediante el plan financiero se hace un diagnóstico de los factores económicos y su influencia sobre la situación fiscal, ya que los ingresos y los gastos están en gran medida condicionados por la estructura económica y social del municipio. Así mismo, a través de un pronóstico se proyecta el comportamiento financiero del municipio con base en las tendencias observadas y finalmente de acuerdo con las proyecciones hechas y con

los costos de los programas y los proyectos se fijan las metas financieras y se asignan los recursos.

La realización del plan financiero se logra a través de la ejecución del presupuesto tanto de los ingresos como de los gastos de cada vigencia fiscal.

El plan financiero, como todo plan, deberá evaluarse para controlar sus resultados y el logro de las metas, pues las condiciones iniciales pueden ir cambiando en el transcurso del año, lo cual puede implicar ajustes importantes en metas de corto y mediano plazo.

Ahora bien, el plan operativo anual de inversiones corresponde a la anualización para una vigencia fiscal del plan de inversiones de corto y mediano plazo. Este plan incluye los programas, subprogramas y los proyectos de inversión que se realizarán, iniciarán o continuarán durante la vigencia de acuerdo con los costos estimados para cada uno de ellos. En él, además de los proyectos a ejecutar y la inversión, se indican sus fuentes de financiamiento.

El presupuesto anual de ingresos y gastos, por su parte es la estimación de los ingresos que se recaudarán en el año de la vigencia fiscal y las autorizaciones de los gastos tanto de funcionamiento como de inversión en los cuales se puede comprometer el municipio, basadas en dichos ingresos.

El presupuesto es el componente fiscal del proceso de planificación, pues a partir de las etapas que se han

descrito se inicia la programación del presupuesto cuyo objetivo es proporcionar los instrumentos para establecer, en el corto plazo, las actividades que deberán realizarse por parte de la administración para conseguir el logro de las metas que se trazaron en el plan de desarrollo.

Finalmente como herramienta complementaria y para la ejecución del presupuesto se debe elaborar el P.A.C o plan anual mensualizado de caja, que es la estimación del recaudo mensual de los ingresos presupuestados y su evaluación respecto a los gastos que debe pagar el municipio. Es de suma utilidad, a través de él se puede programar racionalmente el gasto e identificar los períodos de liquidez, es decir, su objetivo es analizar la estacionalidad de los ingresos con lo cual se podrán tomar decisiones financieras ventajosas para el municipio.

1.3 ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL

En forma sencilla el presupuesto municipal se puede definir como el cálculo de las rentas posibles o probables que se recibirán y las sumas que deben gastarse para el funcionamiento y los servicios del gobierno local en un período determinado.

Etimológicamente PRESUPUESTO significa PRE=antes, con anterioridad y SUPONERE=calcular, computar, es decir hacer cálculos anticipados de sucesos por venir.

Como instrumento de gestión financiera el presupuesto debe responder a la proyección de acciones y propósitos a cumplir, para lo cual se cuenta con fuentes de financiación bien definidas. Eso significa que en él se deben acreditar todos los recursos con que se cuenta en un período determinado (1 año) con el fin de amparar todos los gastos. Si tales recursos resultan insuficientes, se pueden complementar con préstamos (recursos del crédito), al punto que si siguen siendo escasos, será necesario prescindir de los gastos menos importantes o acudir a elevar las cargas impositivas.

El presupuesto municipal se compone de tres secciones:

- Los ingresos (fuentes)
- Los gastos o asignaciones (aplicaciones de las fuentes)
- Las disposiciones generales.

1.3.1 El Presupuesto de Ingresos.

El presupuesto de ingresos de los municipios comprende el aforo de los ingresos corrientes y de los recursos de capital que se estima recaudar en el año fiscal, entendiéndose por ingresos corrientes todos aquellos que se originan no solo del poder impositivo del municipio sino de la celebración de contratos, tasas, multas, derechos, donaciones, aportes, participaciones en rentas nacionales y de organismos descentralizados del orden municipal.

De tal manera, que los ingresos corrientes municipales provienen de:

-Los ingresos tributarios: que corresponden a los impuestos directos e indirectos.

-Los ingresos no tributarios: que son las rentas contractuales, rendimientos financieros, tasas, multas, derechos, donaciones, participaciones, regalías y contribuciones.

Por su lado los recursos de capital son los que se obtienen en forma extraordinaria, acudiendo a mecanismos financieros y/o contables, de tal forma que se componen de los recursos del crédito y del balance.

1.3.2 El presupuesto de Gastos.

El presupuesto de gastos o apropiaciones en los municipios representa el máximo límite hasta el cual puede el ordenador autorizar gastos o adquirir compromisos con cargo a una vigencia fiscal, los cuales se financiarán en el momento de hacerse exigibles con el producto efectivo de los ingresos presupuestados.

El presupuesto de gastos se compone de los gastos de funcionamiento, gastos para el servicio de la deuda y gastos para inversión. Los gastos de funcionamiento son los necesarios para ejercer o cumplir con las propias funciones y están conformados por los servicios personales, los gastos generales y las transferencias obligatorias.

Los gastos para el servicio de la deuda son las asignaciones que deben hacerse para efectuar los pagos de los créditos tanto internos como externos.

Los gastos de inversión son aquellas apropiaciones que se hacen para inversión física, inversión social o inversión financiera.

1.3.3 Las Disposiciones Generales

Son las bases legales u especificaciones para un adecuado manejo de las etapas del proceso presupuestal y solo se aplican para el año fiscal que le corresponde.

Las disposiciones generales son de suma importancia pues es allí donde están definidos tanto los conceptos de ingresos (fuentes) como cada una de las asignaciones para el gasto, por lo cual se constituye en la herramienta fundamental para una buena ejecución presupuestal.

1.4 EL IDEAL DEL FINANCIAMIENTO LOCAL

El Municipio Colombiano dentro de la concepción moderna como ente territorial descentralizado con autonomía, deberá verse como la entidad fundamental de la división político - administrativa del Estado, de acuerdo con la tendencia de nuestro país de fortalecer el nivel

territorial local; de esta manera el Municipio deberá entenderse como el lugar primordial del gasto público.

Por esa tendencia del Estado hacia la municipalización, le corresponderá al municipio ir asumiendo nuevas responsabilidades y funciones (competencias) que la nación le transfiera, las cuales tendrá que atender con los recursos (escasos) que precisamente la misma nación deberá participarle de sus ingresos corrientes.

Consecuentemente con esto debe existir un permanente equilibrio entre las funciones asignadas y los recursos transferidos, es decir que no se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para poder atenderlas.

Así las cosas, el municipio colombiano será el directo ejecutor del gasto público, gasto que estará encaminado a jalonar el desarrollo a través de la inversión social que tendrá que realizarse y que debe complementarse con esa otra inversión que necesariamente tiene que hacer el municipio para fomentar su propio progreso y crecimiento.

Pero tanto la inversión social (educación, salud, saneamiento básico y agua potable, recreación, deporte y cultura etc.) como la inversión en infraestructura (vias, electrificación, vivienda, agropecuaria, etc) deberán obedecer a planes de desarrollo locales (coherentes con el Plan Nacional), que en esencia no son otra cosa que proyectar y orientar acciones para satisfacer las necesidades de la población en materia de

servicios públicos, de ordenamiento de su territorio, del uso del suelo, de la protección ambiental, etc, cuyo único fin será el de apuntar al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Igualmente el municipio tendrá que responder por todos sus gastos de funcionamiento, lo cual obliga a obtener los recursos suficientes para financiar no solo los planes de desarrollo locales sino que además deberá garantizarse todo lo necesario para poder funcionar de manera eficiente.

Para la financiación de su desarrollo y para el cumplimiento eficiente de las funciones que les corresponde en el marco de una política de descentralización, los municipios disponen de diferentes fuentes de recursos que se determinan de acuerdo con los objetivos asignados, procurando dar cumplimiento al principio fundamental de equilibrio entre recursos y competencias.

Tales fuentes las constituyen las rentas propias (impuestos, tarifas, contribuciones), las transferencias (participación en los ingresos corrientes de la nación, regalías), la cofinanciación con otros niveles administrativos, recursos del crédito (banca comercial, banca institucional, títulos de deuda pública) y recursos del sector privado.

Cada una de estas fuentes de ingresos guarda correspondencia con los diferentes tipos de gastos, teniendo en cuenta los criterios de eficiencia. Así, por

ejemplo, los ingresos tributarios constituyen la mejor y más adecuada fuente para financiar los gastos de operación y funcionamiento de la respectiva administración, ya que los servicios que se prestan no se pueden individualizar, no pudiéndose de esta manera aplicar el principio de la exclusión, resultando que los impuestos pagados por los contribuyentes deberán dedicarse por su naturaleza, a atender especialmente aquellos gastos que sirvan para cumplir con la función propia del municipio.

Por otro lado, las tasas o tarifas serán la fuente más adecuada para la financiación de la operación de bienes y servicios públicos, pues los beneficios inciden directamente en los usuarios, por lo cual se aplica el principio de exclusión, es decir se cobra a quien recibe el servicio y de acuerdo con su nivel de consumo. Aquí tendrá que tenerse en cuenta que las tarifas deberán cumplir el efecto de redistribución del ingreso, es decir serán diferenciales, al mismo tiempo que los municipios deberán disponer de recursos para establecer subsidios dirigidos hacia aquellos sectores de la población que no tengan la suficiente capacidad de pago.

Dentro de los recursos tributarios propios existe una fuente denominada contribuciones (de valorización, de desarrollo municipal) la cual puede convertirse en un gran instrumento generador de ingresos e impulsador del desarrollo local, toda vez que existen muchas obras públicas o actividades estatales que producen beneficios en forma individual o a grupos determinados de personas que hacen necesaria la participación comunitaria para el

financiamiento de dichas obras o actividades. A nuestro modo de ver este modelo ha sido dejado de lado por la mayoría de municipios, siendo utilizado prácticamente solo en las grandes ciudades y en algunas intermedias con excelentes resultados en la ejecución de proyectos de desarrollo.

Lo que se ha venido denominando transferencias del nivel nacional (la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación y las regalías), son un instrumento adecuado para financiar la prestación de servicios en sectores sociales específicos y así se ha determinado, siendo por lo tanto la fuente obligatoria para financiar la inversión social en los municipios.

Como se ha mencionado, estas participaciones estarán orientadas a cumplir con las demandas de inversión en aquellos sectores sociales en los cuales la nación por mandato constitucional y legal ha venido entregando a la competencia municipal.

Por su parte, los recursos de cofinanciación, los recursos del crédito y los recursos del sector privado son fuentes complementarias que pueden contribuir al desarrollo local. La cofinanciación como instrumento sirve en forma apropiada para orientar la inversión pública municipal a sectores prioritarios en los cuales exista un interés mutuo con los demás niveles del Estado, lo cual significa el aporte de recursos no reembolsables por parte de los niveles interesados.

El crédito como fuente de ingresos resulta adecuado para financiar proyectos que superen los recursos disponibles, siempre que no produzca efectos negativos en la estabilidad y solidez financiera del municipio, toda vez que se requiere comprometer ingresos futuros en el mediano y largo plazo o en otro sentido servir para cubrir la iliquidez temporal en el corto plazo.

Finalmente los recursos del sector privado que pueden estar constituidos por aportes de organizaciones o instituciones interesadas en diferentes campos del desarrollo local (centrales de abastos, terminales de transporte, etc.), pueden resultar importantes como fuentes de financiación complementaria, lo cual depende fundamentalmente de la gestión que realice la administración municipal.

Bajo estas premisas, el modelo ideal del financiamiento local o de las finanzas municipales será aquel en el cual los recursos propios (impuestos, tasas, contribuciones) cubran los gastos de funcionamiento del municipio y a su vez puedan generar un excedente de recursos que se denominará ahorro corriente, que complementado con las transferencias condicionadas a la inversión social (participación en los I. C. N.) permitan un autofinanciamiento de los gastos de capital requeridos para el desarrollo municipal y a su vez posibilite la obtención de recursos de cofinanciación o del crédito.

En consecuencia las finanzas para el desarrollo local deben ser el producto de la combinación eficiente de las

diferentes fuentes mencionadas de acuerdo con sus respectivas características en relación con su liquidación, recaudo, destinación y presupuestación.

2. ANALISIS SITUACIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES

La situación actual de las finanzas públicas municipales nos muestra una gran dependencia fiscal del municipio respecto de la nación, lo cual nos lleva a analizar la principal fuente de ingresos de la gran mayoría de los municipios, hoy, cual es su participación en los Ingresos corrientes de la nación.

La Constitución política de 1.991 es el marco que permite desarrollar las finanzas públicas municipales según lo previsto en el artículo 317 y en el Título XII " DEL REGIMEN ECONOMICO Y DE LA HACIENDA PUBLICA " en su Capítulo 4 " De la Distribución de Recursos y de las Competencias " (artículos 356 al 364).

En virtud del mandato Constitucional el Congreso de la República expidió leyes sobre competencias y recursos, como (60 de 1.993, ley 715 de 2001 y 1176 de 2007); en ellas se precisan los sectores de inversión y los porcentajes de participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación. Los porcentajes de la ley 60 han sufrido modificaciones, en detrimento de los entes locales

Los constantes cambios en la formulas para la asignación de recursos del orden nacional a los entes locales, obedeciendo a criterios centralistas bajo los parámetros

de reducción del déficit fiscal, ha producido disminución en la distribución de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación, conforme a lo preceptuado inicialmente en la constituyente en el artículo 357, por las continuas modificaciones radicales que se alejan de lo aprobado en la Constitución Nacional del 91.

Tal situación ha llevado a que por lo menos 250 ciudades intermedias vean desde 1.996 reducidas sus participaciones en cerca del 50% en relación con las recibidas a partir de 1.995 hasta nuestros días de hoy.

Así mismo, los fiscos municipales que en buena parte se vienen nutriendo de la participación en los I.C.N, por diferentes razones se han visto escasos de recursos provenientes de sus propios impuestos, lo que ha llevado a que el recaudo de los tributos municipales haya sido relativamente bajo y a que estos tributos se hayan quedado atrás respecto del crecimiento económico.

Entre los factores inherentes al mismo proceso de descentralización se pueden mencionar:

-Las normas sobre transferencias de recursos de la nación siempre han determinado un porcentaje para gastos de funcionamiento de los municipios, razón por la cual éstos nunca se han preocupado por dinamizar sus propios tributos, creándose así lo que se ha denominado pereza fiscal.

- El nivel de competencias que le entregó la nación a los municipios es amplio y no muy claro, contrastando con la transferencia de recursos que no son suficientes para poder acometer dicha delegación, es decir no ha habido un sano equilibrio entre la distribución de competencias y la asignación de recursos.

- A pesar de que la Constitución establece que se debe expedir la ley orgánica de ordenamiento territorial, no se ha desarrollado dicho mandato, por lo cual aún no se encuentran totalmente definidas las competencias entre la nación y las entidades territoriales.

-El alto nivel de endeudamiento en que se encuentran sumidos en estos momentos los municipios por falta de una adecuada planeación financiera.

-El nivel de corrupción y despilfarro que existe en estos entes territoriales así como la incapacidad y falta de conocimientos de sus administradores.

El profesor Luis Jorge Garay al referirse a éstos factores dice: " La Constitución de 1.991 trató de corregir los problemas generados por el excesivo automatismo de la transferencia de recursos que causó un aperezamiento fiscal y una ineficiente utilización del dinero por parte de las entidades territoriales y por la falta de desarrollo institucional y de su asunción de responsabilidades en municipios y departamentos, lo que condujo a una descentralización equivalente en la provisión de servicios al igual que el alto endeudamiento de los municipios que creció en un 190%

con relación a 1.994 y que este endeudamiento de las entidades territoriales representa el 1.9% del PIB del sistema financiero y un poco más del 10% de la cartera del sistema financiero. " ⁷

Bajo estas condiciones el congreso de la república, ha orientado las finanzas públicas territoriales mediante leyes como la 617 de 2000, 819 de 2003, para frenar el excesivo gasto público, con límites precisos por una parte y la obligación de planear sus finanzas en horizonte de 10 años, con el propósito de garantizar la autosuficiencia de los entes.

Habiendo observado en forma general el panorama actual de las finanzas municipales y con el propósito de poder estudiar cuales son las posibilidades para su mejoramiento, es de vital importancia efectuar un análisis de todos los factores tanto internos como externos que las afectan.

Con el fin de poder establecer la situación interna, así como el análisis del entorno de las finanzas municipales utilizando el método de la planeación estratégica, es primordial determinar cuál es la misión y cuales sus objetivos y metas.

Para definir la misión es necesario entender la razón de ser de las finanzas. De Acuerdo con ello se precisa que la MISIÓN va dirigida a "Determinar los recursos y bienes

⁷ *Finanzas Territoriales*. GARY, Jorge. 1995. 304, Bogotá : Revista Diners, 1995, p 14,17,18

del municipio que soporten los gastos que requiere para cumplir con las funciones encomendadas por la Constitución y las leyes".

Conocida la Misión se establecen los objetivos como " La obtención de los recursos suficientes para prestar los servicios establecidos por la ley, construir obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir con las demás funciones que le asigne la constitución y la ley" (Art. 311 C.N).

Igualmente y en razón de la situación actual de las finanzas municipales la meta a alcanzar será la de " Conseguir los recursos necesarios para garantizar todos sus gastos de funcionamiento y lograr un excedente que le sirva para optar por recursos de crédito o recursos de cofinanciación."

2.1 SITUACION INTERNA.

Para analizar la situación interna de las finanzas municipales es imperioso conocer cuáles son sus fortalezas, es decir aquellas actividades que contribuyen en forma eficiente a su desarrollo y al mismo tiempo identificar plenamente sus debilidades o sea todas las formas internas que afectan negativamente o frenan y son obstáculo para su buen desempeño.

Partiendo de estos conceptos se elabora un listado de cada una de ellas.

2.1.1 Fortalezas

Hemos encontrado como fortalezas municipales las siguientes:

1. El recurso humano potencial. Consideramos que el personal mediante procesos de capacitación continua y dinámica puede contribuir a una buena gestión.

2. La autonomía municipal. El hecho de poder autogobernarse y tomar sus propias decisiones en torno a sus recursos (elaborar planes), permite una mejor asignación de los mismos.

3. Facultad para reglamentar tributos. Esto le da la posibilidad de tener su propio estatuto tributario.

4. Garantía Constitucional de propiedad de los tributos. Implica que ni la nación, ni los departamentos podrán disponer de ellos, excepto en caso de guerra exterior.

5. Actualización tributaria. Permite dinamizar sus impuestos más representativos.

6. Experiencia en el recaudo. Le facilita organizar con eficiencia, eficacia y economía el acopio de recursos.

7. Jurisdicción coactiva. Autoriza y posibilita llevar una cartera sana.

2.1.2 Debilidades.

Se estableció que las debilidades más notables del ente municipal son:

1. Ausencia de planes de recaudo. Generalmente los municipios no establecen planes para promover el recaudo de sus propios tributos.

2. Desinterés en el recaudo. El desinterés es tan notorio que existen municipios que dejan de recaudar por falta de papelería timbrada.

3. Ineficiencia administrativa. Los actuales procesos de gestión son muy ineficientes y su burocracia excesiva contribuye aún más a que se presente esta situación en forma generalizada.

4. Concentración del recaudo. La mayor parte de los municipios solo posee una oficina de tesorería, sometiendo al contribuyente a pérdidas de tiempo y desestimulando el recaudo.

5. Desactualización del universo de contribuyentes. Generalmente los municipios recaudan casi exclusivamente lo que los propios contribuyentes a voluntad deciden

cancelar, sin preocuparse por incorporar los nuevos contribuyentes ni actualizar sus bases gravables.

6. Corrupción administrativa. Es una de las plagas que azota a todos los estamentos públicos.

7. Amnistías tributarias. Esta práctica hace que se pierdan muchos recursos. Con esto se desestimula al buen contribuyente.

8. Acumulación de cartera morosa. Por diferentes razones se genera una alta acumulación de cartera, lo cual imposibilita disponer de mayores recursos.

9. Tarifas bajas. En la mayoría de municipios las tarifas para el pago de los impuestos se encuentran en promedios relativamente bajos en relación con los rangos autorizados por la ley.

10. Tributos sin dinamismo. Los tributos municipales han sido estáticos en el tiempo.

11. Tributos costosos por peso de recaudo. Con excepción de unos pocos la mayoría de los tributos municipales tienen un alto costo de recaudo por lo cual se desestimula su cobro.

12. Gastos de funcionamiento excesivo. La burocracia y otros factores conducen a gastos elevados de funcionamiento.

13. Falta de cultura de ahorro de recursos y de buen uso de bienes públicos. La tendencia de los servidores públicos a no cuidar como propios los bienes y recursos del municipio lleva al despilfarro y grandes pérdidas por esa falta de cultura.

14. Impunidad ante el despilfarro y el mal uso de los bienes públicos. El no castigar a responsables por faltas contra el erario público y de un control ante el despilfarro induce al servidor público a ser descuidado y a apropiarse de los dineros y bienes públicos.

15. Déficit fiscal local. Ocasiona la disminución en la inversión social y retrasa el mejoramiento de la calidad de vida. Además indica que son bajos los ingresos y que hay desborde en el gasto.

16. Injerencia política negativa en la toma de decisiones. El factor político tiene gran incidencia sobre las finanzas por la influencia y la presión que ejerce sobre las decisiones administrativas y fiscales.

2.2 ANALISIS DEL ENTORNO

Conocer el entorno de las finanzas públicas municipales es saber sobre los aspectos externos que pueden influir, ya sea de una forma positiva, es decir, describiendo aquellas situaciones que le sirven para su impulso y desarrollo a lo cual se ha denominado oportunidades, como también aquellos factores que constituyen un

obstáculo o desestimulan su crecimiento y que se han denominado amenazas.

Observando estos dos aspectos hemos encontrado las que según nuestro criterio son las más frecuentes e importantes.

2.2.1 Oportunidades

Se pudo determinar que las mejores oportunidades que se presentan en el ámbito de las finanzas públicas municipales son:

1. Compensación por esfuerzo fiscal. La ley le ha dado a los municipios la oportunidad de mayores ingresos provenientes de la participación nacional en proporción al esfuerzo fiscal que realicen.

2. Compensación por eficiencia administrativa. Igualmente los municipios recibirán mayores aportes por participación en los ingresos corrientes nacionales si demuestran mejoramiento en su eficiencia administrativa.

3. Sistema Nacional de Cofinanciación. Mediante este sistema los fiscos municipales se pueden ver nutridos de buena cantidad de recursos si son bien aprovechados.

4. Asesoría Nacional. Igualmente sin mayores costos los municipios tienen la posibilidad de estas asesorías para mejorar su eficiencia tanto en el recaudo como en el manejo administrativo.

5. Utilización de la tecnología. La modernización en procesos, procedimientos y equipos permite un mejor desarrollo de las finanzas.

6. Diversificación de la estructura tributaria. Se tiene la posibilidad de dinamizar varios tributos, lo cual hace que no se dependa de unos pocos impuestos.

7. Descentralización. De cumplirse la descentralización en forma integral, se permitirá una importante posibilidad de mayores recursos a los municipios.

8. Control y sanciones al despilfarro de los bienes y recursos públicos. Si la justicia es ágil y ejemplarizante, contribuirá al saneamiento de las finanzas.

9. Participación ciudadana. La participación del ciudadano como veedor, como contribuyente y como impulsador del desarrollo etc, es factor fundamental en la generación de recursos.

2.2.2 Amenazas

También se pudo determinar que a las finanzas públicas municipales las acechan una serie de amenazas sintetizadas de la siguiente forma:

1. No tener facultad para crear impuestos. Si solo el Congreso puede crear impuestos, la Nación no estará

interesada en establecer nuevos tributos para los municipios.

2. Reformas fiscales que buscan fortalecer tributos nacionales. El tener que tributar más al fisco nacional, merma la capacidad de ingreso del contribuyente local.

3. Normas tributarias rígidas. No permite la modernización de las finanzas en el corto y mediano plazo.

4. Evasión y Elusión tributaria. Es un grave problema ya que las finanzas se ven directamente golpeadas por estas actuaciones del contribuyente.

5. Desconfianza del contribuyente en la Administración del Impuesto. Muchos contribuyentes no tributan al ver que sus impuestos no se utilizan eficientemente.

6. Déficit fiscal nacional. Ocasiona la reducción de ingresos provenientes de la nación.

7. Privatización de los servicios públicos. Desaparece una fuente de recursos e igualmente la rentabilidad que busca la empresa privada afecta la capacidad de ingresos del contribuyente.

8. Recesión Económica. Se disminuye la capacidad contributiva de la población.

9. El Contrabando. Afecta el comercio y la industria local lo que se traduce en disminución de ingresos al fisco municipal.

10. Economía Informal. Sector que no tributa afectando el comercio formalmente establecido.

3. PLANTEAMIENTO DE ESTRATEGIAS

El proceso de selección de alternativas que apuntan al mejoramiento de las finanzas municipales recurriendo al método de la planeación estratégica mediante la matriz DOFA, es la herramienta que hemos utilizado para la formulación de las estrategias orientadas a fortalecer los fiscos municipales.

No sobra advertir que estas propuestas deberán ser evaluadas de acuerdo con las características del municipio que recurra a ellas.

3.1 MATRIZ DOFA

Utilizando el listado de cada una de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas descritas en el capítulo anterior, se ha construido la matriz DOFA que la componen cuatro tipos de estrategias, a saber:

- (FO) Fortaleza-Oportunidad. Significa el uso de fortalezas internas para aprovechar oportunidades externas.
- (DO) Debilidad-Oportunidad. Significa el uso de oportunidades internas para vencer debilidades externas.
- (FA) Fortaleza-Amenaza. Significa que se aproveche la fortaleza interna para atenuar o eliminar la amenaza externa.

- (DA) Debilidad-Amenaza. Significa reducir al mínimo las debilidades internas y evitar las amenazas externas.

Cada uno de estos criterios se muestra en los cuadros 1, 2, 3 y 4 respectivamente.

3.2 ESTRATEGIAS PROPUESTAS

Las estrategias que se plantean en cada uno de los cuadros las podemos definir así:

1. IMPLEMENTACION DE UN ESTATUTO TRIBUTARIO, CON LA APLICACION DE PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES PARA LO CUAL SE DEBE UTILIZAR LA ESTRATIFICACION SOCIOECONOMICA Y EL SISTEMA DE SELECCION DE BENEFICIARIOS.

El proceso de descentralización y la Constitución le han trasladado funciones al municipio como la de reglamentar sus propios tributos en un marco de equidad, progresividad y eficiencia, contando en la actualidad con mecanismos para desarrollar tales tributos. El expedir su propio estatuto tributario podrá generarle ingresos que ayuden a sostener todos los gastos que demande y un excedente para poder cofinanciar proyectos de Inversión.

2. ESTABLECER PLANES ANUALES DE CAPACITACION PARA LA ESPECIALIZACION DE LA GESTION PUBLICA MEDIANTE CONVENIOS INSTITUCIONALES CON EL GOBIERNO CENTRAL.

La capacitación para tener un recurso humano preparado y especializado no solo en el recaudo sino en los demás aspectos administrativos, utilizando la experiencia de los organismos nacionales, les permitirá a los municipios mejorar su eficiencia, lo que repercutirá en mejores finanzas.

3. INFORMACION AL CONTRIBUYENTE UTILIZANDO LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LA VEEDURIA DE EJECUCION DEL GASTO.

Los nuevos contextos que enmarcan una acción permanente y efectiva de la participación ciudadana en todas las actividades de la función pública y en especial sobre la ejecución del gasto de los municipios permitirán un proceso activo de veeduría y de restablecimiento de la confianza por parte del ciudadano en el deber de aportarle al Estado.

4. IMPLEMENTACION DE UNA DEPENDENCIA ESPECIALIZADA PARA LA ELABORACION Y PRESENTACION DE PROYECTOS DE COFINANCIACION PARA GARANTIZAR RECURSOS.

La ley 152 de 1.994 le determina a las entidades territoriales la obligación de implementar un banco de proyectos para poder acceder a los fondos de cofinanciación, para éste fin debe buscar la asesoría de los organismos nacionales. Estos bancos serán los nutrientes para la cofinanciación de programas y proyectos.

5. MEDIANTE SISTEMATIZACION YA SEA MANUAL O COMPUTARIZADA DINAMIZAR LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA.

El utilizar procesos sistemáticos que le permitan actualizar permanentemente su universo de contribuyentes con una información precisa, necesaria para la toma de decisiones fiscales, permitirá mejores recursos por recaudo.

6. REGLAMENTAR LA PARTICIPACION CIUDADANA

Las entidades administrativas deberán dotar al ciudadano de un estatuto de participación comunitaria donde se establezcan criterios claros, funciones y responsabilidades ágiles y flexibles en todas las instancias del desarrollo público.

7. PROMOVER LA PARTICIPACION CIUDADANA PARA EJERCER VEEDURIA EN LA EJECUCION DEL GASTO PÚBLICO.

Después de reglamentada es necesario realizar acciones y garantías para que se ponga en práctica la participación ciudadana y se den a conocer las ejecuciones de gastos que efectué la administración municipal.

8. PLAN ANUAL DE COBRO PERSUASIVO

Teniendo la información necesaria sobre el universo de contribuyentes y estableciendo las metas de recaudo, se podrá adoptar anualmente un plan por la vía de la

jurisdicción coactiva dando las herramientas óptimas a la dependencia correspondiente.

9. UTILIZACION DE LA RED BANCARIA PARA EL PAGO.

La centralización del recaudo por parte de las administraciones en sus tesorerías ha ocasionado desorganización, mala atención, ineficiencia, corrupción, etc. El optar por utilizar la red bancaria, y los sistemas previstos en el internet hará más eficiente el recaudo.

10. FOMENTAR LA CULTURA DE AHORRO EN LA UTILIZACION DE LOS BIENES Y RECURSOS PUBLICOS.

Mediante capacitaciones periódicas y constantes a todos los funcionarios sobre el buen uso de los bienes públicos, y teniendo estadísticas sobre el desperdicio y mal uso de ellos por parte de los servidores públicos y el peso que tiene este aspecto en las finanzas, hará enfrentar el problema y concientizar a todos los que intervienen para que con posterioridad se sancione pecuniariamente por tales faltas. Esto disminuirá considerablemente los gastos y mejorará las finanzas.

11. IMPLEMENTACION DE UN SISTEMA DE CONTROL INTERNO DINAMICO.

Aunque en éstos momentos se hable de un manual de funciones según la ley 190 de 1.995 o Estatuto Anticorrupción, este manual debe producirse a nivel de

cada funcionario con funciones claras, precisas, midiendo el grado de eficacia y eficiencia en el desempeño de las mismas, mejorándolas año a año con las modificaciones que se presenten. Permitirá darle responsabilidad y agilidad al mismo sistema público, mejorando las acciones y reduciendo los gastos que produce el actual proceso.

12. ESTABLECER UN SISTEMA DE INFORMACION COMPUTARIZADA.

Con el uso de la tecnología, el implementar una oficina especializada en información al contribuyente, al proveedor, al que recibe subsidios y en general sobre toda la actividad que realice la administración municipal, dará mayor agilidad, optimización de los recursos, eficiencia en trámites, responsabilidades y control por parte de la ciudadanía. Mejorará el proceso y reducirá los gastos.

13. ELABORACION DE PLANES DE DESARROLLO.

La ley 152 de 1.994 establece que todo organismo estatal debe poseer un plan de desarrollo que esté orientado al mejoramiento de la calidad de vida y el cumplimiento de los programas de gobierno. Contribuirá a una mejor asignación de los recursos y al crecimiento económico que dinamiza la actividad de la región.

14. IMPLEMENTACION DE LOS BANCOS DE PROYECTOS DE INVERSION.

El crear un banco de proyectos de inversión, el capacitar sus funcionarios y dotar la dependencia para optimizar los recursos ya fuesen propios o de la nación, servirá para que mediante los fondos de cofinanciación se logren mayores ingresos para ampliar los sectores de inversión en los municipios según la necesidad que posee cada comunidad.

15. IMPLEMENTACION DEL SISTEMA DE CONTROL DE RECAUDO.

Diseñar sistemas para el control del recaudo con objetivos, metas y acciones que se deben dar en la dependencia en donde se genera el recaudo, permitirá elevar el nivel de ingresos del municipio.

16. PROGRAMA DE INFORMACION AL CONTRIBUYENTE.

Al utilizar información periódica mediante boletines, publicidad, gaceta municipal, volantes y otros medios que lleguen a la comunidad, sobre las acciones del gasto, los impactos de la inversión, cobertura de servicios, etc, hará que el ciudadano adquiriera confianza en su administración, logrando con esto interesarlo en el cumplimiento de sus deberes fiscales.

17. EJERCER JURISDICCION COACTIVA.

El ejercer la jurisdicción coactiva sobre los deudores morosos del pago de los tributos municipales, llevará la recuperación de dicha cartera y por ende un mayor

ingreso por estos conceptos, lo cual redundará en beneficio de las finanzas municipales.

18. OPTIMIZACION EN EL COBRO DE LOS TRIBUTOS MÁS DINAMICOS.

Centrar el esfuerzo tanto humano como tecnológico en el cobro de los tributos más dinámicos o aquellos que le aportan más al fisco municipal, permitirá mejorar los ingresos.

19. MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DEL SERVICIO.

Actuar siempre en la búsqueda del mejoramiento en la calidad del servicio que se presta y de lograr mayor cobertura de los servicios públicos a través de la atención al cliente, solución pronta en sus reclamos, tarifas acordes con el consumo y estrato socioeconómico y ampliación de la cobertura de servicios a nuevos beneficiarios evitando expansión sin planes de mejoramiento, conduciría a dinamizar las entidades y evitar la desaparición de estas fuentes de ingresos mediante la privatización.

20. IMPLEMENTAR EL SISTEMA DE AUTOAVALUO DEL IMPUESTO PREDIAL.

El implementar el autoevaluó en el pago del impuesto predial con una declaración fácil de llenar, clara y espontánea del contribuyente, con parámetros ágiles y sencillos en la presentación del valor del predio acorde

con la situación económica, hará que mejoren los ingresos por este concepto.

21. IMPLEMENTAR LA DECLARACION DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO.

El implementar la auto declaración del contribuyente de industria y comercio, donde se le permita en forma sencilla informar su estado de ventas anuales y que ella se den en forma espontánea, precisa y con bases gravables justas, permite evitar trámites engorrosos; rígidos y sin dinamismo que inducen a la evasión y la elusión del impuesto, logrando así mejorar los ingresos municipales.

22. PROMOVER, FORTALECER Y FACILITAR LA INVERSION PRIVADA.

Facilitar y darle condiciones a la empresa privada, para promover inversión especialmente en el sector industrial, lo cual genera empleo y dinamiza la economía.

23. REGLAMENTAR Y PROMOVER LA RECUPERACION DEL ESPACIO PÚBLICO

Con base en la autonomía que le ha concedido la Constitución, a través de normas se debe reglamentar el uso del espacio público con el fin de ofrecer garantías para reubicación de los vendedores callejeros e igualmente implantar prohibición de otorgar licencias a

nuevos informales para garantizar la protección de la economía industrial y comercial que paga tributos.

24. ESTABLECER PLANES PARA DETECTAR Y DENUNCIAR EL CONTRABANDO.

Se deben elaborar y ejecutar planes de lucha contra el contrabando, con la utilización de mecanismos ágiles y de control con la colaboración de la ciudadanía y de las entidades especializadas como la DIAN.

25. ELABORAR PLANES ANUALES DE RECAUDO.

Estos planes deberán orientarse a programar y estimular al contribuyente para que pague sus tributos en los primeros meses del año, especialmente aquellos impuestos más representativos del municipio.

26. ESTABLECER FORMAS ALTERNATIVAS DE PAGO.

Con la utilización de la red bancaria para el pago ágil del contribuyente, y hoy en días el internet puede ofrecer una mayor oportunidad sin que el contribuyente se desplace a las oficinas, además se pueden implementar nuevas formas de pago como, tarjetas de crédito, cheques, formas diferidas de pago del tributo, etc, para garantizarle a la comunidad y al contribuyente facilidades de pago acorde con sus ingresos mensuales.

27. FORTALECER CONTROL FISCAL Y VEEDURIA CIUDADANA.

El organismo de control fiscal está en un proceso de adecuación acorde con sus nuevas funciones, lo cual se debe fortalecer mediante convenios con la Contraloría General de la Nación para capacitar y profesionalizar la entidad fiscalizadora al igual que dinamizar la participación de la ciudadanía en el ejercicio del control de la ejecución del gasto público. Ello conllevaría a controlar el despilfarro vía ahorro de los recursos y dineros públicos para lograr optimizar su ejecución.

3.3 IMPLEMENTACION DE LAS ESTRATEGIAS PROPUESTAS

Las formulaciones que aquí se plantean pueden ser vistas como alternativas para preparar o diseñar un plan estratégico por parte de las administraciones municipales, encaminado a fortalecer sus finanzas.

Cada municipio, si decide implementar esta perspectiva, deberá tener en cuenta sus propias características: económicas, sociales, culturales, comunitarias, administrativas, etc. y a su vez mirar interiormente su capacidad institucional.

Los parámetros de implementación y evaluación de las estrategias propuestas serán los instrumentos principales por donde debe guiarse la administración para elaborar el plan estratégico y medir sus

resultados. La puesta en marcha de esta alternativa permitirá fortalecer dinámicamente los fiscos municipales logrando mejores niveles de vida para sus habitantes.

3.3.1 Acciones para su aplicación.

La implementación de las estrategias propuestas dependerá de la acción que realice cada municipio y sus partícipes en la administración, ejecución y control de los bienes y recursos públicos en busca del mejoramiento de las finanzas municipales.

Las estrategias enumeradas pertenecen a cuatro campos importantes de decisión según la acción que se desarrolle a saber: fiscal-financiero, político-administrativo, operativo y de gestión-dirección.

En el cuadro 7 se resumen las estrategias propuestas, agrupadas de acuerdo con la acción que debe ejecutarse para ser desarrollada.

3.3.1.1 Acción fiscal-financiera

La decisión de tipo fiscal en procura de mejorar las finanzas deberá centrarse en la implementación de acciones que permitan el incremento real de los ingresos y la reducción de los gastos.

3.3.1.2 Acción político-administrativa

Deben estar encaminadas en dos rumbos una endógena y la otra exógena, la primera debe enfocarse a reglamentar, promover, fortalecer acciones al interior de la administración con el objeto de buscar eficiencia y eficacia.

La segunda deberá desarrollar el vínculo activo dinámico de la participación ciudadana en la toma de decisiones que realice el municipio por intermedio de sus servidores públicos.

3.3.1.3 Acción operativa

Son las acciones inherentes a la función del recaudo que debe adelantar la administración para que posibilite desarrollar estrategias que redunden en el mejoramiento de los ingresos. Estas son acciones que pueden ser puestas en práctica en el corto plazo y que no requieren de gran cantidad de recursos para su ejecución.

3.3.1.4 Acción de dirección-gestión

Es la forma como la administración municipal determina desarrollar las estrategias previstas por parte de cada una de las dependencias involucradas, de tal manera que

permita cumplir con lo planeado. Para ello deberá recurrir a la capacidad institucional y a los recursos suficientes con el fin de evaluar con posterioridad la gestión acorde con los objetivos y metas trazadas según el plan que adopte dicha administración.

3.3.2 Parámetros para su aplicación

Fundamentalmente el ensayo está dirigido a ciudades intermedias (municipios de segunda y tercera categorías). Sin embargo por la misma forma amplia y general con que se trató el tema, permitirá que municipios de cuarta categoría hacia abajo, según sus características puedan analizar las estrategias propuestas y elaborar su plan estratégico que le permita efectuar las acciones pertinentes. Así por ejemplo, municipios que no cuentan con la infraestructura económica en sectores primordiales como el industrial y el comercial, podrán aplicar solamente acciones en otros campos.

3.3.3 Parámetros para su evaluación

Dado el carácter de la investigación, el cual pretende solamente dar algunos elementos de análisis a las administraciones municipales para que busquen mejorar la gestión de sus finanzas públicas, se plantea entonces que el municipio que decida adentrarse en esa búsqueda deberá preparar su propio plan estratégico a partir de lo que aquí se propone y que del mismo modo ese plan

tendrá que contener sus indicadores y parámetros para su posterior evaluación.

Evaluar la implantación de las estrategias que hayan sido aplicadas, significa encontrar el grado de efectividad logrado en razón de los objetivos y metas propuestas, en términos cuantificables, al igual que determinar el impacto obtenido, que no es otra cosa que observar el cambio de la situación global de las finanzas como resultado de la aplicación del plan diseñado.

Ahora bien, para evaluar lo aplicado es necesario predeterminar parámetros e indicadores que sirvan para medir la efectividad y el impacto tanto cualitativa como cuantitativamente, además determinar la eficiencia y la eficacia de las acciones ejecutadas.

Conformar un sistema de indicadores requiere tener en cuenta parámetros como la delimitación del tiempo (inicio y terminación de la acción), actividades realizadas, resultados obtenidos, recursos utilizados etc. Así mismo para establecer resultados respecto a cambios sobre los indicadores, deberá especificarse la medida del indicador antes de la ejecución del plan o de la aplicación de cualquier estrategia.

Además deberá tenerse en cuenta que los indicadores seleccionados tengan algunas características tales como: ser prácticos, sencillos, útiles para tomar decisiones, que midan con un grado aceptable los resultados, que se puedan expresar en forma numérica, que tengan

pertinencia y que reflejen con fidelidad los cambios producidos.

Finalmente se debe agregar que dichos indicadores corresponden al cumplimiento de los principios de individualidad, es decir que cada indicador sea independiente de los demás, simplicidad, o sea que utilice el mínimo posible de elementos o componentes y finalidad que significa que cada indicador obedezca a un fin que justifica su diseño.

CUADRO 1. ESTRATEGIAS TIPO FO (FORTALEZA - OPORTUNIDAD) .

FORTALEZAS.

1. REGLAMENTACIÓN DEL TRIBUTO.
2. RECURSO HUMANO.
3. EXPERIENCIA EN LA RECAUDACIÓN DEL TRIBUTO.
4. AUTONOMIA.
5. ACTUALIZACIÓN TRIBUTARIA.
6. GARANTIA CONSTITUCIONAL DE LA PROPIEDAD DE LOS TRIBUTOS MUNICIPALES.
7. JURISDICCIÓN COACTIVA.

OPORTUNIDADES.

1. COMPENSACIÓN POR EL ESFUERZO FISCAL.
2. SISTEMA NACIONAL DE COFINANCIACIÓN.
3. ASESORIA NACIONAL.
4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA.
5. UTILIZACIÓN DE LA TECNOLOGIA.
6. DIVERSIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA LOCAL.
7. CONTROL Y SANCIONES AL DESPILFARRO DE LOS BSS Y RECURSOS PUBLICOS.
8. COMPENSACIÓN POR EFICIENCIA ADMINISTRATIVA.
9. DESCENTRALIZACIÓN.

ESTRATEGIAS.

1. IMPLEMENTACIÓN DE UN ESTATUTO TRIBUTARIO CON APLICACIÓN DE PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES PARA LO CUAL SE DEBE UTILIZAR LA ESTRATIFICACIÓN SOCIECONOMICA Y EL SISBEN. (F1, F4, F6, 01, 09).
2. PROGRAMAS ANUALES DE CAPACITACIÓN PARA LA ESPECIALIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA MEDIANTE CONVENIOS INSTITUCIONALES CON EL GOBIERNO CENTRAL. (F2, 03).
3. INFORMACIÓN AL CONTRIBUYENTE UTILIZANDO LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA VEEDURIA DE EJECUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO. (F3, 04, 07).
4. IMPLEMENTACIÓN DE DEPENDENCIA ESPECIALIZADA PARA LA ELABORACIÓN Y PRESENTACIÓN DE PROYECTOS DE COFINANCIACIÓN PARA GARANTIZAR RECURSOS. (F2, 02, 03).
5. MEDIANTE SISTEMATIZACIÓN YA SEA MANUAL O COMPUTARIZADA DINAMIZAR LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA. (F3, F5, 05).
6. REGLAMENTAR PARTICIPACIÓN CIUDADANA. (F4, 04).
7. PROMOVER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EJERCER VEEDURIA EN LA EJECUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO. (F4, 04, 07, 08).

CUADRO 2. ESTRATEGIAS TIPO DO (DEBILIDAD - OPORTUNIDAD) .

DEBILIDADES.

1. AUSENCIA DE PLANES DE RECAUDO.
2. INEFICIENCIA ADMINISTRATIVA.
3. CONCENTRACIÓN DEL RECAUDO.
4. DESACTUALIZACIÓN DEL UNIVERSO DEL CONTRIBUYENTE.
5. AMNISTIAS TRIBUTARIAS.
6. CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA.
7. INJERENCIAS POLITICAS EN DECISIONES ADMINISTRATIVAS.
8. DESINTERES EN EL RECAUDO.
9. FALTA DE CULTURA DE AHORRO DE RECURSOS Y BUEN USO DE BIENES PUBLICOS.
10. IMPUNIDAD ANTE EL DESPILFARRO Y EL MAL USO DE LOS BIENES PUBLICOS.
11. ACUMULACION DE LA CARTERA MOROSA.
12. TRIBUTOS COSTOSOS POR PESO DE RECAUDO.
13. TARIFAS BAJAS.
14. GASTOS DE FUNCIONAMIENTO EXCESIVOS.
15. DEFICIT FISCAL LOCAL.
16. TRIBUTOS SIN DINANISMO.

OPORTUNIDADES.

1. COMPENSACIÓN POR ESFUERZO FISCAL.
2. SISTEMA NACIONAL DE COFINANCIACIÓN.
3. ASESORIA NACIONAL.
4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA.
5. UTILIZACIÓN DE LA TECNOLOGIA.
6. DIVERSIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA LOCAL.
7. CONTROL Y SANCIONES AL DESPILFARRO DE LOS BIENES Y RECURSOS PUBLICOS.
8. COMPENSACIÓN POR EFICIENCIA ADMINISTRATIVA.
9. DESCENTRALIZACIÓN.

ESTRATEGIAS.

1. UTILIZACIÓN DE LA RED BANCARIA PARA EL PAGO. (05, 03, D2, D3, D5, D6).
2. FOMENTAR LA CULTURA DE AHORRO EN LA UTILIZACIÓN DE LOS BIENES Y RECURSOS PUBLICOS. (08, D6, D9, D14).
3. IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE CONTROL INTERNO DINÁMICO. (03, 08, D2, D6, D10, D14, D15).
4. ESTABLECER UN SISTEMA DE INFORMACIÓN COMPUTARIZADA (05, D2, D4, D6, D14, D15).
5. IMPLEMENTACIÓN DE UN ESTATUTO TRIBUTARIO. (06, 09, D2, D8, D11, D13, D15, D16).
6. ELABORACIÓN DE PLANES DE DESARROLLO. (09, D1, D2, D7, D14, D15).
7. IMPLEMENTACIÓN DE LOS BANCOS DE PROYECTOS DE INVERSIÓN. (02, 05, 09, D7).
8. IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL DEL RECAUDO. (01, 08, D2, D6, D8).
9. PROGRAMA DE INFORMACIÓN AL CONTRIBUYENTE. (04, D8, D10, D11).
10. EJERCER JURISDICCIÓN COACTIVA. (09, D5, D11).

CUADRO 3. ESTRATEGIAS TIPO FA (FORTALEZAS - AMENAZAS) .

FORTALEZAS.

1. REGLAMENTACIÓN DEL TRIBUTO.
2. RECURSO HUMANO.
3. EXPERIENCIA EN LA RECAUDACIÓN DEL TRIBUTO.
4. AUTONOMIA.
5. ACTUALIZACIÓN TRIBUTARIA.
6. GARANTIA CONSTITUCIONAL DE LA PROPIEDAD DE LOS TRIBUTOS MUNICIPALES.
7. JURISDICCIÓN COACTIVA.

OPORTUNIDADES.

1. COMPENSACIÓN POR EL ESFUERZO FISCAL.
2. SISTEMA NACIONAL DE COFINANCIACIÓN.
3. ASESORIA NACIONAL.
4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA.
5. UTILIZACION DE LA TECNOLOGIA.
6. DIVERSIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA LOCAL.
7. CONTROL Y SANCIONES AL DESPILFARRO DE LOS BSS Y RECURSOS PUBLICOS.
8. COMPENSACIÓN POR EFICIENCIA ADMINISTRATIVA.
9. DESCENTRALIZACIÓN.

ESTRATEGIAS.

1. IMPLEMENTACIÓN DE UN ESTATUTO TRIBUTARIO CON APLICACIÓN DE PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES PARA LO CUAL SE DEBE UTILIZAR LA ESTRATIFICACIÓN SOCIECONOMICA Y EL SISBEN. (F1, F4, F6, O1, O9).
2. PROGRAMAS ANUALES DE CAPACITACIÓN PARA LA ESPECIALIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA MEDIANTE CONVENIOS INSTITUCIONALES CON EL GOBIERNO CENTRAL. (F2, O3).
3. INFORMACIÓN AL CONTRIBUYENTE UTILIZANDO LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA VEEDURIA DE EJECUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO. (F3, O4, O7).
4. IMPLEMENTACIÓN DE DEPENDENCIA ESPECIALIZADA PARA LA ELABORACIÓN Y PRESENTACIÓN DE PROYECTOS DE COFINANCIACIÓN PARA GARANTIZAR RECURSOS. (F2, O2, O3).
5. MEDIANTE SISTEMATIZACIÓN YA SEA MANUAL O COMPUTARIZADA DINAMIZAR LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA. (F3, F5, O5).
6. REGLAMENTAR PARTICIPACIÓN CIUDADANA. (F4, O4).
7. PROMOVER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EJERCER VEEDURIA EN LA EJECUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO. (F4, O4, O7, O8).

CUADRO 4. ESTRATEGIAS TIPO DA (DEBILIDAD - AMENAZA) .

DEBILIDADES

1. AUSENCIA DE PLANES DE RECAUDO.
2. INEFICIENCIA ADMINISTRATIVA.
3. CONCENTRACIÓN DEL RECAUDO.
4. DESACTUALIZACIÓN DEL UNIVERSO DEL CONTRIBUYENTE.
5. AMNISTIAS TRIBUTARIAS.
6. CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA.
7. INJERENCIAS POLITICAS EN DECISIONES ADMINISTRATIVAS.
8. DESINTERES EN EL RECAUDO.
9. FALTA DE CULTURA DE AHORRO DE RECURSOS.
10. IMPUNIDAD ANTE EL DESPILFARRO Y EL MAL USO DE LOS BIENES PUBLICOS.
11. ACUMULACIÓN DE LA CARTERA MOROSA.
12. TRIBUTOS COSTOSOS POR PESO DE RECAUDO.
13. TARIFAS BAJAS.
14. GASTOS DE FUNCIONAMIENTO EXCESIVOS.
15. DEFICIT FISCAL LOCAL.
16. TRIBUTOS SIN DINAMISMO.

AMENAZAS.

1. NO FACULTAD DE CREAR TRIBUTOS.
2. LAS REFORMAS FISCALES BUSCAN FORTALECER LOS TRIBUTOS NACIONALES.
3. NORMAS TRIBUTARIAS RIGIDAS.
4. EVASION Y ELUSION TRIBUTARIA.
5. DESCONFIANZA DEL CONTRIBUYENTE EN LA ADMINISTRACIÓN DEL IMPUESTO.
6. DEFICIT FISCAL NACIONAL.
7. PRIVATIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO.
8. RECESSION ECONOMICA.
9. EL CONTRABANDO.
10. ECONOMIA INFORMAL.

ESTRATEGIAS.

1. ELABORAR PLANES ANUALES DE RECAUDO (D1, D5, D8, D11, A1, A2, A4, A6).
2. FORTALECER CONTROL INTERNO. (D2, D6, D8, D9, A5, A6, A7).
3. UTILIZAR RED BANCARIA PARA RECAUDAR. (D3, D6, D8, D11, A8).
4. ESTABLECER FORMAS ALTERNATIVAS DE PAGO. (D2, D5, D6, D8, D11, D15, A3, A8).
5. SISTEMATIZAR Y DINAMIZAR LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA. (D4, D8, D11, D12, D13, D15, D16, A1, A3, A4, A6).
6. ESTABLECER PLANES DE DESARROLLO Y BANCOS DE PROYECTOS DE INVERSIÓN. (D2, D7, D15, A5, A7, A8).
7. FORTALECER CONTROL FISCAL Y VEEDURIA CIUDADANA. (D9, D10, D14, A5, A7).
8. ESTABLECER PLANES PARA DETECTAR Y DENUNCIAR EL CONTRABANDO. (D6, A9).
9. REGLAMENTAR Y PROMOVER LA RECUPERACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO. (D7, A9, A10).

CUADRO 5. GRUPOS DE ESTRATEGIAS SEGÚN LA ACCIÓN APLICADA.

FINANCIERO - FISCAL.	POLITICO - ADMINISTRATIVO.	OPERATIVO.	GESTIÓN - DIRECCIÓN.
<p>1. Implementación de un estatuto tributario con la aplicación de principios constitucionales para lo cual se debe utilizar la estratificación socio-económica y el sistema de selección de beneficiarios.</p> <p>7. Promover la participación ciudadana para ejercer veeduría en la ejecución del gasto.</p> <p>17. Ejercer jurisdicción coactiva.</p> <p>18. Optimización en el cobro de los tributos más dinámicos.</p> <p>20. Implementar el sistema de autoavaluo del impuesto predial.</p> <p>21. Implementar la declaración del impuesto de industria y comercio.</p>	<p>3. Información al contribuyente utilizando la participación ciudadana en la veeduría de ejecución del gasto.</p> <p>6. Reglamentar la participación ciudadana.</p> <p>11. Implementación de un sistema de control interno dinámico.</p> <p>12. Establecer un sistema de información computarizado.</p> <p>16. Programa de información al contribuyente.</p> <p>22. Promover, fortalecer y facilitar la inversión privada.</p> <p>23. Reglamentar y promover la recuperación del espacio público.</p> <p>27. Fortalecer el control fiscal y veeduría ciudadana.</p>	<p>3. Establecer planes anuales de capacitación para la especialización de la gestión pública mediante convenios institucionales con el gobierno central.</p> <p>5. Mediante sistematización ya sea manual o computarizada dinamizar la estructura tributaria.</p> <p>8. Plan anual de cobro persuasivo.</p> <p>9. Utilización de la red bancaria para el pago.</p> <p>25. Elaborar planes anuales de recaudo.</p> <p>26. Establecer formas alternativas de pago.</p>	<p>4. Implementación de una dependencia especializada para la elaboración y presentación de proyectos de cofinanciación para garantizar recursos.</p> <p>7. Promover la participación ciudadana para ejercer veeduría en la ejecución del gasto.</p> <p>10. Fomentar la cultura de ahorro en la utilización d los bienes y recursos públicos.</p> <p>11. Implementación de un sistema de control interno dinámico.</p> <p>13. Planes de desarrollo.</p> <p>14. Implementación de los bancos de proyectos de inversión.</p> <p>15. Implementación del sistema de control de recaudo.</p> <p>17. Ejercer jurisdicción coactiva.</p> <p>18. Optimización en el cobro de los tributos más dinámicos.</p> <p>19. Mejoramiento de la calidad del servicio.</p> <p>20. Implementar el sistema de autoevaluación del impuesto predial.</p> <p>21. Implementar la declaración del impuesto de industria y comercio.</p> <p>24. Establecer planes para detectar y denunciar el contrabando.</p> <p>25. Elaborar planes anuales de recaudo.</p>

NOTA: Los números corresponden a la numeración dada en el capítulo 3.

BIBLIOGRAFÍA

1. ALVIAR ARMIREZ, Oscar y ROJAS HURTADO, Fernando. *Elementos de Finanzas Públicas en Colombia*. Bogotá D.C: Temis, 1989.
2. ALVIAR RAMIREZ, Oscar y Rojas Hurtado, Fernando. *Elementos de finanzas públicas en Colombia*. Bogotá: Temis, 1989.
3. BORJA, Jordi. *Estado- Descentralización y democracia*. . Sogamoso: Esap-Uptc, 1994.
4. Borja, Jordi. *La descentralización una cuestión de Método*. sogamoso: Convenio UPTC_ESAP, 1994.
5. CHANIN LIZCANO, guillermo. *La cuestión Económica en el constitucionalismo*. Sogamoso: Convenio ESAP-UPTC, 1994.
6. *CONSTITUCION NACIONAL DE 1991*. BOGOTÁ: LEGIS S.A.
7. DAVID, Fred R. *La gerencia estratégica*. Bogotá: Fondo editorial legis, 1987.
8. DE ZUBIRIA, Andrés. *Constitución y Autonomía Local*. Bogotá: Ediciones Utopía, 1995.
9. DE ZUBIRIA, andrés. *Constitución y descentralización territorial*. Bogotá: edición príncipe, 1995.
10. GARAY, Jorge. «Finanzas Territoriales.» (Revista Diners), nº 304 (1995).
11. GARAY, JORGE. *Los engaños del capitalismo*. barcelona: Paidós, 2000.
12. GARAY, Luis Jorge. «Entrevista. Las Finanzas Locales.» (Diners), nº 304 (1995).
13. Gomez Ricardo, JORGE. *Estado y Economía*. Sogamoso: Uptc, 1995.
14. GUITIERREZ CASTRO, Edgar. *Política de Reactivación*. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá, 1986.
15. GUTIERREZ CASTRO, Edgar. *Política de Reactivación*. Bogotá: Cámara de Comercio, 1986.
16. Ley 1176. *BANCO DE LA REPÚBLICA*.
http://juriscol.banrep.gov.co:8080/basisjurid_docs/legislacion/normas_buscar_cont.html
(último acceso: 12 de Enero de 2008).
17. Ley 12 DE 1986. *BANCO DE LA REPÚBLICA*.
http://juriscol.banrep.gov.co:8080/basisjurid_docs/legislacion/normas_buscar_cont.html
(último acceso: 26 de Febrero de 2000).
18. Ley 136 de 1994. *BANCO DE LA REPÚBLICA*. (último acceso: 22 de Marzo de 2000).
19. Ley 14 de 1983. *BANCO DE LA REPÚBLICA*.
http://juriscol.banrep.gov.co:8080/basisjurid_docs/legislacion/normas_buscar_cont.html
(último acceso: 26 de Febrero de 2000).
20. Ley 190 de 1995. *BANCO DE LA REPÚBLICA*.
http://juriscol.banrep.gov.co:8080/basisjurid_docs/legislacion/normas_buscar_cont.html
(último acceso: 30 de Marzo de 2000).
21. Ley 38 de 1989. *BANCO DE LA REPÚBLICA*.
http://juriscol.banrep.gov.co:8080/basisjurid_docs/legislacion/normas_buscar_cont.html
(último acceso: 26 de Febrero de 2000).
22. Ley 617 de 2000. *BANCO DE LA REPÚBLICA*.
http://juriscol.banrep.gov.co:8080/basisjurid_docs/legislacion/normas_buscar_cont.html
(último acceso: 18 de Enero de 2001).
23. Ley 715 de 2001. *BANCO DE LA REPÚBLICA*.
http://juriscol.banrep.gov.co:8080/basisjurid_docs/legislacion/normas_buscar_cont.html
(último acceso: 15 de Enero de 2002).
24. Ley 819 de 2003. *BANCO DE LA REPÚBLICA*. (último acceso: 08 de Agosto de 2003).
25. LIPIETZ, Aláin. *Lo nacional y regional ¿Cuál autonomía frente a la crisis capitalista mundial*. Bogotá: Caudernos de Economía No. 11 Universidad Nacional de Colombia, 1987.

26. LOPEZ Garavito, Luis Fernando. *Intervencionismo de Estado y Economía en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1995.
27. MONCAYO, C, Victor Manuel. *El régimen territorial en la Constitución de 1991, frente a las tendencias contemporáneas del estado*. Sogamoso: Documento Seminario de Finanzas Públicas. Convenio Esap-Uptc, 1994.
28. Nacional, Planeación. *Plan indicativo una herramienta de gestión*. Bogotá, 1994.
29. NOHEL, Dieter. *Descentralización Política y Consolidación Democrática Europa-América del sur*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1991.
30. PEÑA, Oscar. *El departamento y el municipio*. Bogotá: Señal Editora, 1989.
31. PERRY Rubio, Guillermo. *Las Finanzas Intergubernamentales en la Constitución de 1991*. Sogamoso: Documento Esap-Uptc, 1994.
32. PHILIPS, Nicola. *Nuevas técnicas de Gestión*. Barcelona: Ediciones Folio, 1994.
33. PINO Dussan, Ernesto. *Planeación estratégica*. Duitama: Camará de Comercio. Seminario Taller, 1991.
34. REDDIN, Bill. *Gerencia por resultados*. Bogotá: Fondo editorial legis, 1989.
35. RESTREPO, Juan Camilo. *Hacienda Pública*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1995.
36. RODRÍGUEZ, Adolfo. *Planeación y Descentralización*. Bogotá: ESAP, 1992.
37. RUEDA Acevedo, Luis Domingo. *Presupuesto público*. Sogamoso: Esap-Uptc, 1994.
38. SUAREZ, Mario. *El reto actual: La apertura económica*. Bogotá: Cámara de Comercio, 1991.
39. VALENZUELA, José. *Crítica del modelo Neoliberal*. México D.F: Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.