

Análisis del uso y aplicación del Marco Fiscal de Mediano Plazo como instrumento de viabilidad financiera y sostenibilidad fiscal. Estudio de caso de los municipios de Medellín y Envigado (2018- 2027)*¹

*Daniela Escobar Herrera***

RESUMEN

El objetivo de la presente tesis de maestría consiste en analizar el uso y aplicación del Marco Fiscal de Mediano Plazo- MFMP- como instrumento de rango estratégico para la planeación financiera territorial a corto, mediano y largo plazo y orientado hacia el logro de la viabilidad financiera y sostenibilidad fiscal de la entidad territorial en condiciones de eficiencia y eficacia en los municipios de Medellín y Envigado para la vigencia 2018-2027. Para tal fin se realiza un análisis cualitativo con tres variables: instrumentos de acción pública, viabilidad financiera y sostenibilidad fiscal; se complementa con entrevistas semiestructuradas con expertos en los dos municipios y finalmente se incluye un análisis cuantitativo para verificar la coherencia y correlación de dos instrumentos de planificación financiera a corto plazo, el presupuesto anual y el plan financiero, contenidos en el MFMP. Se concluye un cumplimiento por parte del municipio de Medellín pero se valida la hipótesis de investigación para el municipio de Envigado.

PALABRAS CLAVE: Marco Fiscal de Mediano Plazo, gestión financiera, instrumentos de acción pública, viabilidad financiera, sostenibilidad fiscal.

*Trabajo investigativo para optar por el título de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT, 9ª cohorte. Coordinador: Adolfo Eslava Gómez.

**Ingeniera Administradora de la Universidad Nacional de Colombia- Sede Medellín y Especialista en Finanzas Públicas del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid; descobarh@hotmail.com

INTRODUCCIÓN

El Marco Fiscal de Mediano Plazo -MFMP- es una herramienta de planificación financiera del sector público, establecida por la Ley 819 de 2003, la cual, con base en las estimaciones del año en curso y en contexto de las condiciones internas y externas, tiene como objetivo construir un sendero factible con perspectiva de diez años, para la toma de decisiones fiscales, posibilitando el equilibrio entre los ingresos y los gastos, de tal forma que se garantice el cumplimiento de las normas vigentes de endeudamiento, racionalización del gasto, transparencia, disciplina y responsabilidad fiscal, acorde con lo preceptuado por la Constitución Nacional (Alcaldía de Medellín, 2018).

La presente investigación tiene como fundamento la obligación que asiste a los entes territoriales en la elaboración cuidadosa y presentación anual ante el respectivo concejo municipal del MFMP, como herramienta de planeación y sostenibilidad fiscal. Su elaboración y revisión deben hacerse bajo los lineamientos técnicos expedidos por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de su Dirección de Apoyo Fiscal, como también del Departamento Nacional de Planeación, bajo la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Sin embargo, es necesario recalcar su importancia no solo como instrumento de gobernabilidad, sino también como ejercicio que permite validar la viabilidad fiscal de cada ente territorial, con una perspectiva de largo plazo, lo cual va más allá de una obligación legal.

Es importante mencionar la relevancia del presupuesto como núcleo de planeación y acción de las finanzas públicas territoriales, insumo básico del MFMP. Comprender el presupuesto, la normatividad que lo regula, las principales fuentes de financiación de las que disponen los municipios, el proceso planificador, los instrumentos que lo operativizan, las competencias a cargo, son entre otros, aspectos que deben conocerse si se pretende ser eficiente en la gestión financiera de la Entidad Territorial y si se quiere avanzar en la consolidación de mecanismos eficaces de participación ciudadana (IDEA, 2015).

Según la publicación emitida por el IDEA, Gestión Financiera para Municipios, en el sector público la administración financiera ha estado históricamente relacionada con el cumplimiento de mandatos legales más que con la generación de aportes para las decisiones. Las coyunturas políticas, las leyes, el escrutinio público hacen que la gestión financiera en el sector público sea mucho más difícil y compleja, evidenciando un problema en el corto, mediano y largo plazo; esta complejidad reconocida que tiene uno de sus motivos principales en el hecho de que siempre los recursos serán inferiores a las necesidades, puede ser uno de los principales inconvenientes de los entes territoriales a la hora de formular, proyectar y conectar los insumos del MFMP, lo cual se analizará a lo largo de la presente investigación.

En el MFMP se estudia el comportamiento de los ingresos y gastos de la administración municipal al cierre de la vigencia fiscal inmediatamente anterior y la proyección a diez años del escenario fiscal que permita la sostenibilidad de la deuda pública, con unos ingresos *crecientes* que financien el gasto corriente o de funcionamiento y el gasto público social del municipio de Envigado durante los diez años siguientes (Alcaldía de Envigado, 2018). En concordancia con lo anterior, se abordará en el estudio de caso si el municipio de Medellín también proyecta sus ingresos de manera “creciente” para cada vigencia y cómo es su comportamiento y variabilidad porcentual de un año a otro, realizando un rastreo a las principales rentas municipales y su consecuente comparación con Envigado. El problema a discutir a lo largo de la investigación es precisamente si existe un inadecuado uso y aplicación del MFMP como herramienta de planeación para garantizar la viabilidad financiera y sostenibilidad fiscal en los municipios de Medellín y Envigado.

La Ley 819 de 2003, aparte de ser la que reglamenta la elaboración del MFMP y el cumplimiento de las metas de superávit primario e indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda, es una regla fiscal para todo el Estado, incluyendo los diferentes entes territoriales, la cual subsana aspectos de la Ley 358 de 1997 en materia de endeudamiento, especialmente en torno a los indicadores de sostenibilidad y solvencia para determinar la capacidad real de endeudamiento del ente territorial. Es válido precisar aquí que si bien las entidades territoriales son los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas (Constitución Política, 1991); el análisis se centrará en los municipios únicamente.

Desde otra perspectiva, también es válido mencionar que otra posible inconsistencia en la gestión financiera entre el corto y el mediano plazo, se puede originar en factores políticos y eventualmente populistas que terminan primando en ocasiones sobre los aspectos y teoremas técnicos. El MFMP es precisamente un instrumento que debe abordarse bajo lineamientos técnicos y perspectivas reales de ingresos, y por ello, sin desconocer la importancia de la dimensión política y el cumplimiento de los compromisos del Plan de Desarrollo de cada mandatario, lo que debe plantearse es un escenario realista de ingresos que incluya esfuerzos fiscales, mecanismos efectivos de cobro y de recaudo, procesos de fiscalización o incluso procesos de cobro persuasivo y coactivo en el marco de la normativa vigente, así como procesos de endeudamiento con la banca pública y privada, para generar mayor capacidad de inversión acorde con la capacidad real de generación de ingresos para que exista la capacidad de pago, pues de no ser así se generan déficits presupuestales y fiscales que van en contravía de una adecuada y pertinente gestión financiera.

En el estudio de caso se abordará de manera cualitativa y cuantitativa el problema anteriormente expuesto, de acuerdo al análisis comparativo que se realizará entre los municipios de Medellín y Envigado para el MFMP presentado en el período 2018-2027, tomando como hipótesis a demostrar la inconsistencia entre el presupuesto anual y el plan financiero como insumos del MFMP, poniendo en riesgo la viabilidad fiscal y financiera en los municipios de Medellín y Envigado.

MARCO TEÓRICO

El marco teórico es “un compendio escrito de artículos, libros y otros documentos que describen el estado pasado y actual del conocimiento sobre el problema de estudio [y] nos ayuda a documentar cómo nuestra investigación agrega valor a la literatura existente” (Sampieri *et al.*, 2006: 64 en Eslava *et al.*, 2018:30). De esta manera, es necesario presentar los abordajes propiamente teóricos que otros investigadores han hecho previamente para no caer en la confusión de enunciar un glosario de conceptos o un marco legal, logrando así trascender los lugares comunes y los prejuicios *-doxa-* para construir una postura crítica y científicamente argumentada sobre los mismos *-episteme-* (Eslava *et al.*, 2018, p. 32). Sin embargo, para el trabajo de investigación y profundización se requiere conocer previamente un conjunto de normas y jurisprudencia aplicables al caso en cuestión, lo cual se encuentra contemplado en el Anexo I del presente documento.

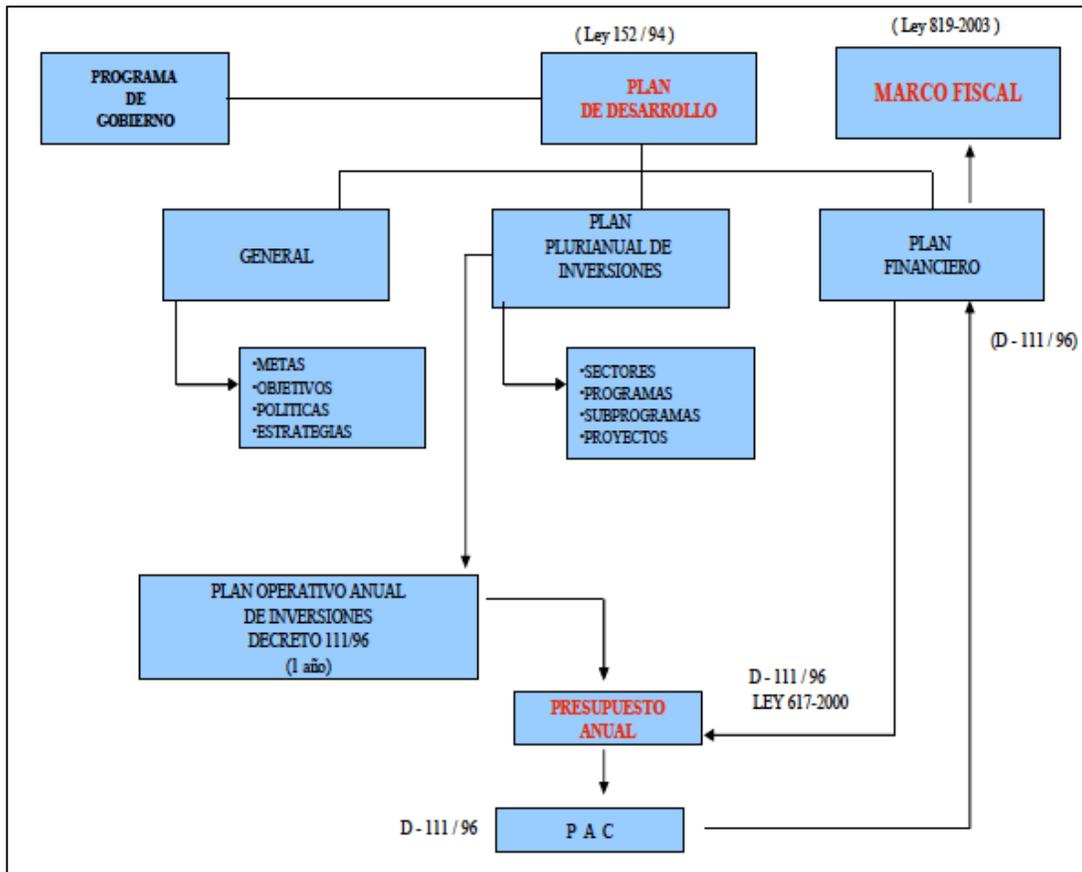
La viabilidad financiera, la sostenibilidad fiscal y los Instrumentos de Acción Pública (IAP), específicamente los instrumentos de intervención, conforman las herramientas teóricas y categorías analíticas de la presente investigación. Estas tres categorías permiten volver al problema planteado y se pretende entonces lograr su unificación empírica y explicativa mediante la hipótesis a demostrar a través del análisis comparativo de carácter cuantitativo en un nivel y contexto local, lo cual podría expresarse mediante el siguiente modelo de análisis:

$Y = f(X)$, en donde:

- **Instrumento de Planeación Financiera (IPF) = Equipo Técnico Especializado (ETE) + Gestión Financiera Territorial (GFT).**
- Equipo Técnico Especializado (ETE) = Clara separación de lo técnico y lo político, donde se logre una convergencia de apoyo mutuo para el logro de los fines propuestos.
- Gestión Financiera Territorial (GFT) = Viabilidad Financiera + Sostenibilidad Fiscal.

Revisando los componentes ajustables a la viabilidad financiera, en el ámbito local se encuentra al autor Edgar Restrepo (2016), el cual expone un problema en el municipio de Envigado asociado a la carencia de un proceso de planeación financiera adecuado que permita garantizar la solvencia fiscal y financiera en el municipio, solvencia que permitirá realizar con eficiencia, eficacia y efectividad la gestión necesaria para el logro de las soluciones a los problemas y necesidades de la comunidad, haciendo que se mejore el desarrollo económico y social con mejor calidad de vida (Restrepo, 2016, p. 3). Según el autor, el proceso de planeación financiera territorial contempla la inclusión del Programa de Gobierno del alcalde electo para la consecuente transformación al Plan de Desarrollo Municipal, previa consulta y revisión del MFMP y las disposiciones en materia de ingresos y gastos del Plan Financiero, para lograr así la construcción de un adecuado, pertinente y ajustado Plan Plurianual de Inversiones para el cuatrienio en cuestión y la desagregación anual de la inversión requerida para el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), el cual es el insumo principal para contemplar y ajustar los sectores, programas, subprogramas y proyectos para su decidida ejecución a través del Presupuesto Anual, ajustados debidamente al Plan Anual de Caja (PAC).

Diagrama 1. Instrumentos de planeación municipal.



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De acuerdo a la anterior gráfica, se evidencia una correlación directa entre el Plan Financiero y el Presupuesto Anual, hipótesis a validar en el estudio de caso previamente expuesto, generando así el punto de inflexión entre lo que debería ser una adecuada gestión financiera que propicie una viabilidad financiera y sostenibilidad fiscal en los diferentes entes territoriales, hasta de la misma nación, y lo que propiamente es o sucede en el mundo de las finanzas públicas. Resulta entonces necesario definir cada uno de los instrumentos anteriormente citados, con el fin de revisar su normativa y tipología aplicable al proceso de planeación financiera territorial, lo cual se realizará en el Glosario de Conceptos que se encuentra contemplado en el Anexo II del actual documento.

La literatura especializada sobre los IAP los define como un método identificable a través del cual la acción colectiva se estructura para abordar un problema público. (Salamon, 2011). Los diferentes autores han propuesto diversos enfoques, como el de los instrumentos por Linder y

Peters (1993), quienes exploran los efectos que valoran los tomadores de decisiones respecto a un determinado problema de política. Entre los factores mencionados se encuentran, por un lado, el nivel de precisión y de coercitividad de los instrumentos, los costos administrativos, y el apoyo u oposición política que el mismo pueda generar; y, por el otro, el contexto en el cual se elige un instrumento. Bajo una teoría o línea similar se encuentra Salamon (2011), quien realiza una clasificación de los instrumentos de acuerdo a ciertos rasgos que el tomador de decisiones evalúa a la hora de adoptar la decisión de cuál escoger para el desarrollo de un programa de gobierno: en una primera fase se analizan los niveles de eficacia, eficiencia, equidad, capacidad de logro, y legitimidad y viabilidad política para alcanzar los objetivos del programa; luego se examinan los instrumentos a través de la exploración de cuatro rasgos: coercitividad, objetividad, automaticidad y visibilidad. De manera que, tanto Salamon (2011) como Linder y Peters (1993) exploran los efectos de los instrumentos en relación a su capacidad de lograr los objetivos deseados en un contexto político particular; de allí que, según el contexto y el problema de que se trate un instrumento, será más conveniente que otro a los ojos de un tomador de decisiones (Sarthou, 2015).

Otro de las teorías aplicables al enfoque de instrumentos la señala Lascoumes y Le Galés (2007), quienes indican que el propio instrumento genera una relación particular entre los destinatarios de la política y los propios resultados del instrumento, por lo que éstos no son netamente técnicos y pueden llegar a producir efectos específicos, independientes e inesperados, bajo la acción de su propia lógica, como en el caso de un eventual conflicto de intereses entre los actores y los empleadores del instrumento o cambios en la política misma.

Finalmente, se pretende también resaltar el enfoque propuesto por Vedung (2007), en donde señala y clasifica los IAP en una tipología tripartita, como se ilustra a continuación:

Diagrama 2: Tipología Tripartita de IAP.



Fuente: Vedung (2007, p. 4).

De acuerdo a lo expuesto por Vedung y tratando de aterrizar sus apreciaciones al contexto aplicable de la investigación en curso, se podría plasmar aquí que el MFMP se convierte en un instrumento público que funciona a la misma vez como palo, zanahoria y sermón; puesto que depende de la perspectiva y el contexto con el cual se observe y pretenda utilizar, es decir, funciona como palo a la hora de sancionar al ente territorial por el incumplimiento de sus indicadores y metas de superávit, como también logra tener una connotación de zanahoria a la hora de recibir incentivos por su adecuada y pertinente gestión financiera, como la evaluación del desempeño fiscal de los municipios, la cual premia a los municipios con mejor posicionamiento. En último lugar, se podría interpretar también como sermón debido a las constantes y pertinentes alertas que realiza el equipo técnico a la respectiva administración municipal para no incurrir en errores que atenten contra la viabilidad financiera y sostenibilidad fiscal, fines principales que persigue el MFMP y su significativo rol en el proceso de planeación financiera.

Desde otra perspectiva, partiendo de los artículos 334, 339 y 346 de la Constitución Política de Colombia, en los cuales se establece y regulan los instrumentos de intervención para la racionalización de la economía, bajo un marco de sostenibilidad fiscal, aclarando aquí una regulación aplicable a las entidades territoriales y descentralizadas, según su orden jerárquico en departamentos, municipios o distritos; reformados también por el Acto Legislativo 3 de 2011, “por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal”, la reforma de rango constitucional aparece en el actual estado de cosas en el país como una estrategia que pretende que las diferentes

decisiones que tienen impacto sobre gasto público nacional sean coherentes con la estabilidad macroeconómica (Villota, 2012, p. 37).

Dentro de la jurisprudencia aplicable, se encuentra que el principio de sostenibilidad es un instrumento para alcanzar de manera progresiva, las finalidades del Estado Social y Democrático de Derecho, en palabras de la Corte Constitucional en la sentencia C-288 de 2012; dicho principio se convierte en un criterio orientador del accionar de los poderes públicos en Colombia en aras de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y el cumplimiento progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales dentro del modelo de Estado Social de Derecho (Aguilera, 2014, p. 5).

De acuerdo al informe generado por la Comisión del Gasto y la Inversión Pública en 2017, respecto al diagnóstico y recomendaciones al Gobierno sobre el gasto público en Colombia y al sistema presupuestal, se resalta que todo el análisis y las observaciones de la Comisión se encuentran enmarcadas en el principio de sostenibilidad fiscal, es decir, algunas de las recomendaciones no pueden interpretarse como mera necesidad de aumento en los gastos sin que medie antes un esfuerzo por aumentar los ingresos. Lo anterior atiende a ciertos elementos de cumplimiento y fundamento como: la regla fiscal, inflexibilidad del gasto público, disposiciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo de la nación, proyecciones de aumento persistentes en el recaudo, como formalización de la economía y los esfuerzos de gestión de la DIAN; inconvenientes en el proceso presupuestal, entre otros.

Respecto al abordaje teórico planteado por la Comisión del Gasto y la Inversión Pública, es necesario traer a colación una de las recomendaciones realizadas de carácter global, puesto que *“Al igual que sucede en otros países, crear un consejo fiscal consultivo, independiente del Gobierno y de los grupos políticos, altamente técnico que analice y cuantifique los costos de iniciativas de gasto contenidos en los proyectos de ley y las demandas en estudio de las cortes y de los jueces, y dé cuenta de ello a la sociedad. Este consejo también estaría encargado de hacer un juicio y seguimiento crítico del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y de la política fiscal y presupuestal. Se recomienda estudiar la posibilidad de que este consejo sirva como Secretaría Técnica del Comité de Regla Fiscal. Adicionalmente, se propone crear en la Corte Constitucional*

un equipo económico que analice el impacto que, sobre las finanzas públicas, puedan tener sus decisiones". Lo anterior indica, entre varios aspectos, una revisión crítica y esencialmente técnica del MFMP, como también lo debe ser su elaboración, demostrando aquí que si bien debe existir una adecuada articulación con lo político, esta articulación no puede condicionar o modificar inapropiadamente los elementos técnicos, prevaleciendo en el ejercicio un diagnóstico que cumpla con los requisitos normativos y presupuestales y las metas asociadas en el corto, mediano y largo plazo, en términos de la proyección de ingresos y estimación de gastos bajo el principio de sostenibilidad fiscal. Es válido resaltar que lo previamente expuesto es una problemática que se presenta con alta frecuencia, ya que se presume que en los entes territoriales a analizar no existe una clara separación entre lo político y lo técnico, dificultando el uso del MFMP como herramienta o instrumento de apoyo para buscar mantener la viabilidad fiscal del ente territorial.

Ahora bien, en la presente investigación se realizará un ejercicio metódico bajo parámetros cuantitativos de análisis comparativo de cifras del cumplimiento de este principio en los municipios de Medellín y Envigado, y se concluirá cómo ello impacta a las finanzas públicas territoriales en términos de viabilidad y sostenibilidad fiscal, a través de las conclusiones y recomendaciones obtenidas en el análisis comparativo del Plan Financiero y Presupuesto de las respectivas entidades territoriales a considerar, haciendo uso también de herramientas de análisis cualitativo, en esta caso, dos entrevistas semiestructuradas en las Secretarías de Hacienda que ayudarán a comprobar los objetivos planteados en la investigación y su incidencia en las diferentes problemáticas que se han suscitado en torno a las categorías expuestas previamente.

Para finalizar este apartado, se presenta una serie de normas aplicables al problema y categorías analíticas de la presente investigación a modo de Anexo I, en el cual se encuentra el marco constitucional, legal y regulatorio de la exploración realizada, en donde se expone de manera global (Nación) y específica (entes territoriales) los conceptos y fundamentos propios de la investigación.

EXPOSICIÓN DE HALLAZGOS Y RESULTADOS

En concordancia con la hipótesis a validar en la presente investigación - inconsistencia entre el presupuesto anual y el plan financiero como insumos del MFMP, poniendo en riesgo la viabilidad financiera y sostenibilidad fiscal en los municipios de Medellín y Envigado-, a continuación se presenta un análisis comparativo entre ambos instrumentos mencionados para evidenciar los cambios existentes y las posibles inconsistencias para los municipios objeto de estudio.

- **Municipio de Envigado**

De acuerdo con lo dispuesto en el Plan de Desarrollo 2016- 2019 *Vivir Mejor, un compromiso con Envigado*; el Plan Financiero es un instrumento de planificación y gestión financiera con base en operaciones efectivas de caja que contempla: ingresos, gastos, superávit o déficit y su financiación. Tal cual como se mencionó en la parte introductoria, una adecuada gestión financiera deberá guardar consistencia y coherencia en sus diferentes instrumentos de planificación, denotando como instrumento rector o guía de ruta al MFMP. A continuación se presentarán los ingresos estimados y la apropiación de gastos para las vigencias 2016- 2019, como insumo básico para la demostración de lo ocurrido, situación que llevó al planteamiento de la hipótesis en lo relacionado con la planeación financiera del año 2018.

Tabla 1. Ingresos estimados para financiar el plan de desarrollo en el período 2016- 2019

Conceptos	2016	2017	2018	2019	TOTAL	% Particip.
TOTAL RECURSOS DISPONIBLES PARA LA FINANCIACIÓN DEL PLAN	361.239	374.104	387.740	402.198	1.525.281	100
INGRESOS CORRIENTES	361.239	374.104	387.740	402.198	1.525.281	100
TRIBUTARIOS	186.741	197.775	209.488	221.923	815.927	53,5
NO TRIBUTARIOS	174.498	176.329	178.252	180.275	709.354	46,55
TRANSFERENCIAS	52.145	52.145	52.145	52.145	208.580	13,72
TRANSFERENCIAS SGP	44.624	44.624	44.624	44.624	178.496	11,72
Educación	32.800	32.800	32.800	32.800	131.200	8,6
Salud	5.304	5.304	5.304	5.304	21.216	1,4
Agua potable y saneamiento básico	1.043	1.043	1.043	1.043	4.172	0,3
Propósito general	5.375	5.375	5.375	5.375	21.500	1,4
Alimentación escolar	102	102	102	102	408	0,02
FOSYGA Y COLJUEGOS	7.521	7.521	7.521	7.521	30.084	2,0
OTROS NO TRIBUTARIOS	122.353	124.184	126.107	128.130	500.774	32,83
INGRESOS DE CAPITAL	0	0	0	0	0	
Recursos del crédito	0	0	0	0	0	
Cofinanciaciones y convenios	0	0	0	0	0	
Aportes entidades descentralizadas	0	0	0	0	0	

*Cifras en miles de millones de pesos.

Fuente: Plan de Desarrollo 2016- 2019. Secretaría de Hacienda, Alcaldía de Envigado (2016).

Como puede verse en la tabla anterior, el municipio no previó desde su Plan de Desarrollo la incorporación de recursos de capital de ninguna clase.

Tabla 2. Apropiación de gastos para el Plan de Desarrollo 2016- 2019.

Apropiación recursos para Plan de Desarrollo	2016	2017	2018	2019	Total	% Particip.
FUNCIONAMIENTO	64.051	69.175	74.709	80.686	288.621	18,9
Servicios personales	51.036	55.119	59.528	64.291	229.974	15,1
Gastos generales	10.146	10.957	11.834	12.781	45.718	3,0
Transferencias	2.869	3.099	3.347	3.614	12.929	0,8
SERVICIO DE LA DEUDA	25.597	23.996	22.101	19.970	91.664	6,0
Amortización	15.000	15.000	15.000	15.000	60.000	3,9
Intereses	10.597	8.996	7.101	4.970	31.664	2,1
INVERSIÓN	271.591	280.933	290.930	301.543	1.144.997	75,1
TOTAL EGRESOS	361.239	374.104	387.740	402.199	1.525.282	100

*Cifras en miles de millones de pesos.

Fuente: Plan de Desarrollo 2016- 2019. Secretaría de Hacienda, Alcaldía de Envigado (2016).

De acuerdo con la tabla anterior, el municipio de Envigado sólo incluyó en su plan plurianual el pago de la deuda (intereses y capital) que ya tenía contraída sin incrementarla en el período 2016-2019. Mediante el Proyecto de Acuerdo No. 044 de 2017 se aprueba el presupuesto general del municipio de Envigado y de sus entes descentralizados para la vigencia fiscal del año 2018, el cual se presenta a continuación:

Tabla 3. Presupuesto de Ingresos Envigado 2018. Proyecto de Acuerdo No. 044. Concejo de Envigado (2017).

DENOMINACIÓN	APROBACIÓN 2018
TOTAL INGRESOS²	\$401.700
INGRESOS CORRIENTES	\$327.134
Ingresos Tributarios	\$204.011
Ingresos No Tributarios	\$123.123
INGRESOS DE CAPITAL	\$43.436

*Cifras en miles de millones de pesos.

Fuente: Concejo de Envigado, 2017.

En la tabla 3 se observa el rubro de Ingresos de capital, cuando en el plan plurianual no se contemplaban ingresos por este concepto; es decir que en el tercer año de gobierno se revisó y cambió la política inicial del plan plurianual. Estos cambios de política son válidos pero deben reflejarse claramente en la programación financiera de mediano y largo plazo.

Entre el presupuesto aprobado en el 2018 y el presupuesto estimado en el plan plurianual del plan de desarrollo para el mismo año, se observa un incremento de \$45.977 millones al pasar de un total estimado de \$387.740 millones a \$433.717 millones; esta suma es prácticamente la que aparece en la Tabla 3 como “Ingresos de capital”. Este incremento, según se puede observar en la tabla 4, se aplica casi en su totalidad a inversión, lo cual evidencia una programación adecuada del manejo de los recursos del municipio, incluidos los ingresos de capital.

² No se incluyen los ingresos de los entes descentralizados para facilitar la comparación de las cifras.

Tabla 4. Presupuesto de Egresos Envigado 2018. Proyecto de Acuerdo No. 044. Concejo de Envigado (2017).

DENOMINACIÓN	APROBACIÓN 2018
TOTAL EGRESOS³	\$401.700
FUNCIONAMIENTO	\$78.667
SERVICIO DE LA DEUDA	\$29.037
INVERSIÓN	\$293.996

*Cifras en miles de millones de pesos.

Fuente: Concejo de Envigado, 2017.

Con el fin de verificar el porcentaje de variación entre presupuesto inicial y presupuesto definitivo del municipio para la vigencia 2018, correspondiente a los diferentes traslados, adiciones y reducciones, se presenta la Tabla 5.

Tabla 5. Comparativo Presupuesto Inicial vs Presupuesto Definitivo Envigado 2018.

DENOMINACIÓN	PRESUPUESTO INICIAL 2018	PRESUPUESTO DEFINITIVO 2018	VARIACIÓN PORCENTUAL
TOTAL INGRESOS	\$401.700	\$563.816	40,4%
INGRESOS CORRIENTES	\$327.134	\$368.738	12,7%
Ingresos Tributarios	\$204.011	\$221.998	8,8%
Ingresos No Tributarios	\$123.123	\$146.740	19,2%
INGRESOS DE CAPITAL	\$43.436	\$164.349	278,4%
TOTAL EGRESOS	\$401.700	\$563.935	40,4%
FUNCIONAMIENTO	\$78.667	\$85.083	8,2%
SERVICIO DE LA DEUDA	\$29.037	\$35.312	21,6%
INVERSIÓN	\$293.996	\$443.540	50,9%

*Cifras en miles de millones de pesos.

Fuente: Elaboración propia.

De la gráfica anterior se observa una adición en los ingresos de capital para la vigencia 2018, haciendo que el presupuesto definitivo tenga una variación del 278,4% con respecto al presupuesto inicial, por lo cual se podría deducir una sobreestimación en la planificación del ingreso que en su

³ No se incluyen los egresos de los entes descentralizados para facilitar la comparación de las cifras.

ejecución no se materializó, llevando a un déficit presupuestal del ingreso de capital y, por lo tanto, del ingreso total del presupuesto. Las anteriores modificaciones presupuestales o variaciones que se visualizan en el presupuesto definitivo 2018, se realizaron bajo lo expresamente dispuesto en el Decreto 003 de enero de 2018, validando también las facultades que tenía el Alcalde Municipal para realizar tales ajustes desde el Acuerdo 044 de noviembre de 2017 en los artículos 13 y 15, concluyendo que el mandatario no necesitaba llevar el presupuesto nuevamente al Concejo Municipal para su aprobación.

En la Tabla 6 se presenta el comparativo entre el presupuesto definitivo 2018 y su ejecución real, lo cual indicará el nivel de cumplimiento y esfuerzo por parte de la administración para el recaudo y su apropiación de gastos dentro de la vigencia en mención.

Tabla 6. Comparativo Presupuesto Definitivo vs Ejecución Presupuestal Envigado 2018.

DENOMINACIÓN	PRESUPUESTO DEFINITIVO 2018	EJECUCIÓN 2018	% DE CUMPLIMIENTO
TOTAL INGRESOS	\$563.816	\$448.760	79,6%
INGRESOS CORRIENTES	\$368.738	\$357.006	96,8%
Ingresos Tributarios	\$221.998	\$224.069	100,9%
Ingresos No Tributarios	\$146.740	\$132.937	90,6%
INGRESOS DE CAPITAL	\$164.349	\$61.535	37,4%
TOTAL EGRESOS	\$563.935	\$494.621	87,7%
FUNCIONAMIENTO	\$85.083	\$79.690	93,7%
SERVICIO DE LA DEUDA	\$35.312	\$35.275	99,9%
INVERSIÓN	\$443.540	\$379.656	85,6%
SUPERAVIT (DÉFICIT)	(\$119)	(\$45.861)	N/A

*Cifras en miles de millones de pesos.

Fuente: Elaboración propia.

Tal como se evidencia en la tabla anterior, el presupuesto finalmente ejecutado en el año 2018 quedó deficitario en cerca de \$46.000 millones, que equivalen al 10% del monto total de ingresos ejecutado en este año, generando una compleja situación para el municipio en términos de sus finanzas de corto plazo y en particular, con el impedimento de cumplir con las inversiones previstas para el año en mención según el plan indicativo del plan de desarrollo. Es de anotar también que

el déficit no se debió exclusivamente, aunque si mayoritariamente, al incremento desproporcionado de las rentas de capital bajo la presunción de unos ingresos inciertos que finalmente no se materializaron en el presupuesto municipal, sino que los ingresos no tributarios tuvieron un comportamiento muy inferior al estimado, ya que sólo se recaudó el 90,6% de lo previsto; contrario a estas dos fuentes, los ingresos tributarios tuvieron un comportamiento muy bueno ya que se ajustaron plenamente a lo proyectado y un poco más.

Una vez establecido el déficit, es importante comparar la ejecución real con el plan financiero contenido en el MFMP.

Tabla 7. Comparativo Presupuesto Definitivo, Ejecución Presupuestal y Plan Financiero 2018 Envigado.

DENOMINACIÓN	PRESUPUESTO DEFINITIVO 2018	EJECUCIÓN 2018	PLAN FINANCIERO (MFMP 2018-2027)
TOTAL INGRESOS	\$563.816	\$448.760	\$464.532
INGRESOS CORRIENTES	\$368.738	\$357.006	\$394.068
Ingresos Tributarios	\$221.998	\$224.069	\$242.553
Ingresos No Tributarios	\$146.740	\$132.937	\$151.515
INGRESOS DE CAPITAL	\$164.349	\$61.535	\$70.464
TOTAL EGRESOS	\$563.935	\$494.621	\$458.335
FUNCIONAMIENTO	\$85.083	\$79.690	\$93.580
SERVICIO DE LA DEUDA	\$35.312	\$35.275	\$40.113
INVERSIÓN	\$443.540	\$379.656	\$324.642
SUPERAVIT (DÉFICIT)	(\$119)	(\$45.861)	\$6.197

*Cifras en miles de millones de pesos.

Fuente: Elaboración propia.

Como puede verse, las cifras estimadas en el plan financiero del MFMP que se calcularon en el año 2017 para la discusión del presupuesto ante el Concejo, son muy cercanas a las cifras reales de ejecución en lo que a ingresos se refiere, aunque la ejecución real estuvo levemente por debajo del estimado; el desfase entre los gastos proyectados, especialmente en inversión, y los reales es mucho mayor y por ello se presenta un déficit cercano a los \$46.000 millones. A su vez, cuando

se compara el presupuesto definitivo 2018 con el plan financiero del MFMP se evidencia que los ingresos corrientes son inferiores a los del MFMP pero los ingresos de capital se incrementan de tal manera que no sólo compensan la disminución anterior sino que la superan con creces; este incremento de ingresos en el presupuesto definitivo también se refleja en un incremento en el gasto con énfasis en la inversión, la cual pasa de \$324.642 millones en el MFMP a \$443.540 millones.

Lo anterior se explica ya que dentro de los principales hallazgos se encuentra la incorporación al presupuesto 2018 la suma de \$86.415.624.551,58 millones de pesos (y por ello el presupuesto definitivo y el inicial presentan tantas diferencias, ver Tabla 5) en los ingresos de capital, los cuales no se encontraban estimados en el Plan de Desarrollo para la vigencia ni tampoco en el MFMP en su plan financiero del año 2018, presentado ante el Concejo en octubre de 2017 como requisito para avanzar en el trámite de aprobación de presupuesto. El municipio de Envigado cerró el año 2018 con un déficit fiscal y presupuestal debido a la incorporación de esta cifra que no solo se estimó en el ingreso, sino también se incluyó en la apropiación de partidas presupuestales en el gasto, ocasionando iliquidez en la Tesorería Municipal y un represamiento en el pago de las cuentas de nómina, proveedores y contratistas, generando dificultades pero sobre todo un ambiente de zozobra y desconfianza hacia la capacidad de pago del ente territorial.

De acuerdo a lo expresamente dispuesto por la Ley 819 de 2003, se podría afirmar que parte del problema mencionado, aparte de la comprensión y delimitación misma de éste, radica en que no se acataron las disposiciones a corto plazo establecidas en el MFMP, cambiando el sentido técnico de la planeación presupuestal y financiera conforme a las normas legales al generar un presupuesto sobreestimado que no se recaudó.

En el anterior sentido, se genera un presupuesto anual modificado con cifras que no se encontraban en las proyecciones del MFMP, las cuales difieren ampliamente de las cifras que luego se incluyen o se ajustan en el presupuesto anual mediante los mecanismos de modificación al presupuesto que las normas prevén en el transcurso de la vigencia fiscal. Las modificaciones presupuestales en el ingreso se pueden hacer siempre y cuando sean ingresos reales o con un alto nivel de certidumbre programado, en este caso por la venta de activos o diferentes recursos de capital, ajustándose así no solo el presupuesto anual de la vigencia correspondiente sino también el MFMP para garantizar

su coherencia y correlación como instrumentos de planeación financiera. Estas prácticas, especialmente cuando se hacen sobre las proyecciones de ingresos como en el caso de los de capital, sin tener la certeza o al menos una alta probabilidad de su ingreso, se traduce en que el presupuesto no recurre al plan financiero, ya que mientras este último se proyecta con base en el histórico de operaciones efectivas de caja y bajo el comportamiento real de las diferentes rentas que lo componen, el presupuesto anual termina modificándose sin los criterios técnicos y financieros apropiados y coherentes.

Lo anterior genera ineficacia y poca confianza en el indicador de superávit primario del plan financiero del MFMP, características que deberían ser parte integral del cumplimiento de este indicador, el cual mide el ahorro generado entre ingresos menos egresos, descontando el componente de deuda pública.

Referente a los demás puntos que hacen parte del cálculo y presentación del MFMP de los entes territoriales, no se incluye en el presente trabajo un análisis detallado de los mismos ya que supera el alcance; el análisis se enfoca en presentar los principales hallazgos para el municipio de Envigado respecto al plan financiero y el presupuesto anual para la vigencia 2018, así como también en una serie de recomendaciones encaminadas al plan de acciones y medidas específicas para el cumplimiento de metas de superávit primario. Como elemento normativo estratégico en la planeación financiera de los entes públicos, el MFMP también contempla otros aspectos adicionales, los cuales están contenidos en el artículo 5° de la Ley 819 de 2003:

- a) El Plan Financiero contenido en el artículo 4o de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 de la Ley 179 de 1994;
- b) Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 2o de la presente ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad;
- c) Las acciones y medidas específicas en las que se sustenta el cumplimiento de las metas, con sus correspondientes cronogramas de ejecución;

- d) Un informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior. Este informe debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año anterior, una explicación de cualquier desviación respecto a las metas y las medidas necesarias para corregirlas. Si se ha incumplido la meta de superávit primario del año anterior, el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene que reflejar un ajuste tal que garantice la sostenibilidad de la deuda pública;
- e) Una estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior;
- f) Una relación de los pasivos exigibles y de los pasivos contingentes que pueden afectar la situación financiera de la entidad territorial;
- g) El costo fiscal de los proyectos de ordenanza o acuerdo sancionados en la vigencia fiscal anterior.

En cuanto a las metas de superávit primario, se logra evidenciar que el municipio de Envigado arroja un resultado insostenible en su indicador, asociado al ya mencionado déficit presupuestal presentado en la vigencia por aquella diferencia negativa entre ingresos y egresos, lo que genera un incumplimiento de la Ley 819 de 2003 y el impacto negativo para el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

El indicador de superávit/déficit primario se obtiene de la proporción resultante al dividir el déficit primario sobre el total de intereses pagados en la vigencia 2018 es $(- \$13.702 / \$8.468) * 100\% = - 161,8\%$, dando como resultado un valor menor a 100% e indicando que el municipio de Envigado no podrá sostener ampliamente el pago de los intereses de la deuda con su déficit primario en la vigencia 2018, sin tener en cuenta los demás compromisos pendientes de pago en la tesorería hasta llegar a los \$45.861 mencionados en el déficit presupuestal.

Tabla 8. Metas de Superávit Primario Envisado.

ENVIGADO				
METAS DEL SUPERAVIT PRIMARIO				
LEY 819 DE 2003 (millones de pesos)				
CONCEPTOS	2016	2017	2018	2019
INGRESOS CORRIENTES	356.764	371.532	381.113	403.827
RECURSOS DE CAPITAL	76.688	96.875	59.693	61.484
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	62.018	87.816	106.596	112.843
GASTOS DE INVERSION	298.826	340.179	347.912	365.990
SUPERAVIT O DEFICIT PRIMARIO	72.609	40.412	-13.702	-13.522
INDICADOR (superavit primario / Intereses) > = 100%	807,1%	860,2%	-161,8%	-164,6%
	SOSTENIBLE	SOSTENIBLE	INSOSTENIBLE	INSOSTENIBLE
Millones de pesos				
Servicio de la Deuda por:	2016	2017	2018	2019
Intereses	8.996	4.698	8.468	8.214

2020	2021	2022	2023	2024
428.158	454.230	482.173	512.130	544.254
63.328	65.228	67.185	69.201	71.277
119.459	126.468	133.892	141.758	150.090
385.009	405.017	426.067	448.211	471.509
-12.981	-12.027	-10.601	-8.638	-6.068
-162,9%	-155,6%	-10601106,7%	-8638480,0%	-6067952,7%
INSOSTENIBLE	INSOSTENIBLE	INSOSTENIBLE	INSOSTENIBLE	INSOSTENIBLE
2020	2021	2022	2023	2024
7.968	7.729	0	0	0

*Cifras en miles de millones de pesos.

Fuente: Superávit Primario MFMP Envisado 2018-2027.

- **Municipio de Medellín**

De acuerdo con lo dispuesto en el MFMP del municipio de Medellín 2019-2028 “El MFMP a partir del Plan Financiero permite vislumbrar la situación económica y financiera del Municipio, ya que a través de la estimación de los ingresos que la Administración percibirá en el mediano plazo, se establece la distribución del gasto y se fijan los límites de éste, asignando así los montos que garanticen el funcionamiento y operatividad de la Administración, el cumplimiento de las

obligaciones financieras y de las metas y programas trazados en el Plan de Desarrollo 2016 – 2019 “Medellín cuenta con vos”-, se evidencia entonces un compromiso de la administración por el cumplimiento en la planeación presupuestal y financiera.

Tal cual como se ilustró con el municipio de Envigado, se presenta la siguiente tabla con el fin de verificar el porcentaje de variación entre presupuesto inicial y definitivo del municipio de Medellín para la vigencia 2018, correspondiente a los diferentes traslados, adiciones y reducciones que se realizaron.

Tabla 9. Presupuesto Inicial vs Presupuesto Definitivo Medellín.

DENOMINACIÓN	PRESUPUESTO INICIAL 2018	PRESUPUESTO DEFINITIVO 2018	VARIACIÓN PORCENTUAL
TOTAL INGRESOS	\$5.426.405	\$6.420.607	18,3%
INGRESOS CORRIENTES	\$3.310.415	\$3.506.900	5,9%
Ingresos Tributarios	\$1.587.846	\$1.588.611	0,1%
Ingresos No Tributarios	\$1.722.569	\$1.918.289	11,4%
INGRESOS DE CAPITAL	\$2.115.990	\$2.913.707	37,7%
TOTAL EGRESOS	\$5.315.951	\$6.313.874	18,8%
FUNCIONAMIENTO	\$584.492	\$551.595	-5,6%
SERVICIO DE LA DEUDA	\$247.051	\$172.137	-30,3%
INVERSIÓN	\$4.484.408	\$5.590.142	24,7%
SUPERAVIT (DÉFICIT)	\$110.454	\$106.733	-3,4%

*Cifras en miles de millones de pesos.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados en el CHIP.

Se presume un esfuerzo de la Administración por incrementar los ingresos de su presupuesto definitivo respecto a su inicial para la ejecución de diferentes proyectos de inversión, teniendo una variación positiva de 24,7% con respecto al presupuesto inicial. Es válido resaltar el aumento de los ingresos de capital, lo cual podría indicar una óptima y real sobreestimación en la planificación del ingreso que en su ejecución se materializó, llevando a un superávit presupuestal del ingreso de

capital y, por lo tanto, del ingreso total del presupuesto en ambos escenarios. Respecto a los egresos, se observa una vez más el esfuerzo adelantado por disminuir gastos y lograr una austeridad, específicamente en los de funcionamiento con una reducción del 5,6%.

Tabla 10. Presupuestos Definitivo vs Ejecución Medellín 2018

DENOMINACIÓN	PRESUPUESTO DEFINITIVO 2018	EJECUCIÓN 2018	% DE CUMPLIMIENTO
TOTAL INGRESOS	\$6.420.607	\$5.857.643	91,2%
INGRESOS CORRIENTES	\$3.506.900	\$2.862.531	81,6%
Ingresos Tributarios	\$1.588.611	\$1.639.165	103,2%
Ingresos No Tributarios	\$1.918.289	\$1.223.366	63,8%
INGRESOS DE CAPITAL	\$2.913.707	\$2.995.112	102,8%
TOTAL EGRESOS	\$6.313.874	\$5.835.105	92,4%
FUNCIONAMIENTO	\$551.595	\$541.027	98,1%
SERVICIO DE LA DEUDA	\$172.137	\$171.577	99,7%
INVERSIÓN	\$5.590.142	\$5.122.501	91,6%
SUPERAVIT (DÉFICIT)	\$106.733	\$22.538	21,1%

*Cifras en miles de millones de pesos.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados en el CHIP.

De la tabla anterior se infiere una adecuada planeación financiera y presupuestal en la mayoría de los componentes principales de la ejecución presupuestal. Tal cual como se argumentó en la tabla 9, los ingresos de capital presentaron una sobre ejecución en el recaudo, como también los ingresos tributarios, 102,8% y 103,2% respectivamente. A pesar de que no se recaudaron la totalidad de ingresos previstos en el presupuesto definitivo, se logró cerrar con un superávit de \$22.538 millones de pesos, lo que consecuentemente se traducirá en unos indicadores de ley sanos para las finanzas públicas municipales.

Tabla 11. Comparativo Presupuesto Definitivo, Ejecución Presupuestal y Plan Financiero 2018 Envigado.

DENOMINACIÓN	PRESUPUESTO DEFINITIVO 2018	EJECUCIÓN 2018	PLAN FINANCIERO (MFMP 2018-2027)
TOTAL INGRESOS	\$6.420.607	\$5.857.643	\$5.426.405
INGRESOS CORRIENTES	\$3.506.900	\$2.862.531	\$2.803.521
Ingresos Tributarios	\$1.588.611	\$1.639.165	\$1.527.535
Ingresos No Tributarios	\$1.918.289	\$1.223.366	\$1.275.986
INGRESOS DE CAPITAL	\$2.913.707	\$2.995.112	\$2.147.384
TOTAL EGRESOS	\$6.313.874	\$5.835.105	\$5.426.405
FUNCIONAMIENTO	\$551.595	\$541.027	\$694.946
SERVICIO DE LA DEUDA	\$172.137	\$171.577	\$247.051
INVERSIÓN	\$5.590.142	\$5.122.501	\$4.484.408
SUPERAVIT (DÉFICIT)	\$106.733	\$22.538	0

*Cifras en miles de millones de pesos.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados en el CHIP.

De acuerdo a la tabla anterior, los valores estimados en el plan financiero del MFMP que se calcularon en el año 2017 para la discusión del presupuesto ante el Concejo, están por debajo de las cifras reales de ejecución en lo que a ingresos se refiere, siendo este un aspecto positivo en su planificación y apropiación del gasto, por lo que se presenta un superávit de \$22.538 millones. A su vez, cuando se compara el presupuesto definitivo 2018 con el plan financiero del MFMP se evidencia que los ingresos se estimaron en mayor cuantía pero los gastos de funcionamiento y servicio de la deuda estuvieron por debajo de lo proyectado, como también la inversión tanto en su recaudo como en su apropiación definitiva estuvo por encima de lo planeado, logrando un equilibrio presupuestal para no cerrar con déficit, aspecto a resaltar de la gestión y planificación financiera que realiza el municipio de Medellín.

Surtido el análisis cuantitativo y cualitativo para el municipio de Medellín, se logró evidenciar que para la vigencia 2018-2027, se elaboró un plan financiero en sintonía con las disposiciones

consignadas en la Ley, en consecuencia, las cifras proyectadas guardan consistencia con las metas de superávit primario, de endeudamiento público y con las previsiones para la economía internacional, nacional y regional. No obstante, se observa un valor negativo en la sostenibilidad de la Ley 819 de 2003 en la vigencia 2018, concretamente en las Metas de Superávit Primario, por lo que se verifica y constata que en la “Cartilla de aplicación de la Ley 819 de 2003 para las Entidades Territoriales” del Ministerio de Hacienda, se analiza de manera profunda el comportamiento del indicador del ahorro primario y, en coherencia con el literal d. del artículo 5º, concluye que “evidenciar déficit primario en una o varias vigencias en el MFMP no significa necesariamente que la deuda pública de esa entidad territorial sea insostenible. En estos casos, la deuda puede ser sostenible si la magnitud de ese déficit primario es compensada por superávits primarios programados de forma realista en otras vigencias, dentro de un horizonte de diez años”, tal como se observa en Cuadro No. 3 Metas de Superávit Primario 2018 – 2027 del MFMP presentado por el municipio de Medellín (Anexo I Marco Fiscal de Mediano Plazo, 2018-2027, p.147).

De un lado, las proyecciones de ingresos son el resultado de análisis técnicos y de la aplicación de diversas metodologías estadísticas de reconocida validez e idoneidad. De otro, los análisis incorporan el resultado de las disposiciones de tipo legal, el monitoreo constante sobre los principales indicadores macroeconómicos, la gestión que la administración hará en torno al fortalecimiento del recaudo en materia de fiscalización tributaria, gestión catastral y acciones de cobro persuasivo y coactivo, y la aplicación rigurosa de las recomendaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Ibídem, p. 5).

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Una vez realizadas las entrevistas semiestructuradas de carácter cualitativo y conectadas con el análisis cuantitativo a las cifras dispuestas por el Plan Financiero y el presupuesto anual, los expertos entrevistados coinciden en que el MFMP es un instrumento de rango estratégico para la planeación financiera territorial a corto, mediano y largo plazo; orientado hacia el logro de la viabilidad financiera y sostenibilidad fiscal de la entidad territorial, con criterios de eficiencia y eficacia. No se trata entonces del solo cumplimiento de una norma legal sin valorar cada uno de

sus componentes y el alcance de éstos dentro de las finanzas públicas, sino de un ejercicio con un alto componente técnico que se articule adecuadamente al ámbito político en la toma de decisiones acertadas bajo criterios técnicos responsables e independientes que permitan cumplir en la mejor forma posible los compromisos adquiridos por el mandatario en su plan de desarrollo.

Mientras no existan en el ente territorial situaciones excepcionales no previstas, el presupuesto anual debe estar ligado a los contenidos del MFMP y seguir las directrices y disposiciones contenidas allí con carácter vinculante, esperando los insumos asociados al contexto y a las diferentes variables internas y externas, con todo el rigor técnico y normativo.

La estimación de los ingresos debe realizarse bajo operaciones efectivas de caja y con un alto nivel de certeza, es decir, con recaudo efectivo y con ajustes reales con base en variables externas e internas como: la inflación, el desarrollo y crecimiento económico, crecimiento urbanístico del territorio, el incremento de las unidades económicas sujetas al impuesto de industria y comercio, entre otros; puesto que de seguir una metodología diferente se podría incurrir en fallas que lleven a situaciones problemáticas dentro del ente territorial, como es el caso de una iliquidez en la tesorería, retrasos en las cuentas por pagar a proveedores y contratistas, dificultades en el pago de la nómina, desequilibrio en los precios de mercado para la contratación estatal, incumplimiento en los proyectos de inversión asociados al Plan de Desarrollo, mala calificación para la adquisición de deuda pública y tasas de interés mayores, entre otros.

Respecto al municipio de Envigado para la vigencia 2018, la incorporación de recursos sin un nivel de certeza alto produjo una serie de situaciones complejas y consecuencias dentro de sus finanzas públicas, ocasionando así un déficit fiscal y presupuestal que será objeto de intervención a nivel interno, mediante el plan de acciones y medidas previstas para subsanar el déficit y no repetición para la vigencia 2019; como también a nivel externo por los diferentes órganos de control y las medidas que se deban tomar, ya sean disciplinarias, fiscales o penales previstas por la normatividad vigente. En concordancia con lo anterior, el Artículo 15 del Acuerdo 044 de 2017 establece que: “El presente Acuerdo debe interpretarse en su ejecución conforme a las disposiciones contenidas en el Plan de Desarrollo Municipal, Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Plan de Inversiones, respetando las asignaciones que en dichos acuerdos se le hagan a cada programa. No se podrán

realizar incorporaciones al Plan de Gastos e Inversiones que no estén consagrados en el Banco de Proyectos Municipal, en el Plan de Desarrollo Municipal o Plan de Inversión, a menos que provengan de orden legal o mandato judicial, para los cuales el Señor Alcalde queda facultado para realizar los ajustes que sean del caso para dar cumplimiento a tales disposiciones”, por lo cual se reitera el grado de relevancia que debe tener el MFMP y sus proyecciones a la hora de realizar el presupuesto anual del municipio, como también su coherencia y correlación con los instrumentos de planeación financiera de corto plazo.

Lo anterior se recomienda subsanar y evitar a través de una pertinente y acertada optimización de los ingresos, mediante acciones que eleven de manera recurrente el recaudo, como un esfuerzo mayor en la actualización catastral que aún está pendiente en el municipio; eficiencia y eficacia en el cobro persuasivo y coactivo para la recuperación de recursos; implementación de planes para evitar la evasión y elusión de impuestos desde el nivel territorial, de la mano de un apoyo institucional hacia la formalización de diferentes unidades productivas en el territorio; mantener una baja dependencia de las transferencias provenientes del sector central y departamental, evitando así períodos de *pereza* fiscal por parte de sus gobernantes. Es válido precisar en este apartado que, de manera general, toda entidad estatal no debe sobreestimar sus ingresos para evitar la apropiación de compromisos que generen déficit fiscal.

Por otro lado, en materia de egresos se recomienda implementar acciones encaminadas hacia la austeridad y priorización del gasto, comenzando por el funcionamiento y el reperfilamiento de la deuda, como también la optimización de recursos de inversión desde los diferentes procesos de contratación estatal, procurando obtener precios de mercado consistentes con la realidad y no un cobro desbordado y mayor por los diferentes bienes y servicios a adquirir.

Adicionalmente, se sugiere al municipio adoptar buenas prácticas generadoras de éxito en otras entidades territoriales y alcanzar las metas de mejoramiento continuo y gestión integral en los diferentes procesos de la administración municipal, según el contexto y variables influyentes en los diversos instrumentos de planificación financiera, como lo es el caso de Medellín, en donde miembros de la Alta Dirección son *dueños* y responsables de las rentas municipales, evitando

sesgos de selección asociados a múltiples ámbitos que obstaculicen o modifiquen los procesos de planeación financiera territorial de manera eficiente, eficaz y efectiva.

Una vez realizado el análisis cuantitativo y cualitativo para validar la hipótesis de investigación en el municipio de Medellín, se evidenció que dada la problemática suscitada en la presente investigación, se refleja que el comparativo de los dos entes territoriales estudiados, el municipio de Medellín cumple en términos generales con la consistencia en su planeación presupuestal y financiera.

A través de lo evidenciado en la presente investigación, se invita a que los tomadores de decisiones o la Alta Dirección consulten en primer lugar al MFMP a la hora de formular y presentar los demás instrumentos de planeación financiera en el corto y mediano plazo, tales como el presupuesto anual, plan operativo anual de inversiones, plan anual de caja, plan plurianual de inversiones y plan de desarrollo; logrando así una consistencia y coherencia técnicas que den cuenta de una planificación financiera responsable para el logro de la viabilidad financiera y sostenibilidad fiscal en el ente territorial, sin dejar atrás las diversas esferas políticas que poseen el conocimiento del territorio y sus necesidades principales. Lograr un equilibrio entre lo técnico y lo político en la toma de decisiones para la consecución de metas y un impacto positivo en la gestión municipal.

Finalmente, se trae a colación el Proyecto de Ley aprobado por el Congreso de la República en mayo de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, encontrándose actualmente en sanción presidencial. En ésta se establece que se adicionará el literal h y un párrafo al artículo 5° de la Ley 819 de 2003 para las entidades territoriales, las cuales deberán incorporar en su MFMP el análisis de la situación financiera de las entidades del sector descentralizado y hacer ejercicios de simulación sobre el impacto que puedan tener los resultados de dichas entidades en las finanzas de la entidad territorial y en los indicadores de las normas de responsabilidad fiscal territorial. También asevera que el MFMP de las entidades territoriales deberá contener la descripción de las estrategias e instrumentos para garantizar su cumplimiento. Los concejos y asambleas al aprobar el presupuesto y el plan de inversiones del plan de desarrollo tendrán en cuenta que éstos sean consistentes con

el MFMP de la entidad territorial, corroborando entonces los argumentos y casos presentados a lo largo de la presente investigación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuerdo 066 de 2017. Por medio del cual se expide la normativa sustantiva aplicable a los tributos vigentes en el municipio de Medellín. Noviembre 20 de 2017.
- Acuerdo 052 de 2017. Por medio del cual se expide la normativa sustantiva aplicable a los ingresos tributarios en el municipio de Envigado. Diciembre 22 de 2017.
- Alcaldía de Medellín (2018). Anexo I Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018- 2027. Disponible en <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://fc28cc32b747873dc60bb9e1e0c49a74>.
- Alcaldía de Envigado (2018). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018- 2027. Secretaría de Hacienda.
- Alcaldía de Envigado (2016). Plan de Desarrollo 2016-2019 *Vivir Mejor*. Disponible en <https://www.envigado.gov.co/obras-publicas/Documents/Plan-De-Desarrollo-Municipal-de-Envigado-Raul-Cardona-2016-2019.pdf>
- Aguilera, J. (2014). Límites y alcances del principio de sostenibilidad fiscal en el Estado Social de Derecho. (Tesis de Maestría). Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-132 de 2012, M.P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-288 de 2012, M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-332 de 2012, M.P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-490 de 2012, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-870 de 2014, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

- Eslava, A., Olaya, C., Valencia, G., Zapata, P. (2018). *Rigor y vigor en los estudios de gobierno y políticas públicas: diseño, análisis y exposición*. Medellín: Editorial EAFIT.
- Guía para la Formulación del Plan Operativo Anual de Inversión. (2002). En línea. Recuperado de <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/DocumentosExternos/GUIAPOAI.pdf>
- Informe final de la Comisión del Gasto y La Inversión Pública. (2017). En línea. Recuperado de <https://www.fedesarrollo.org.co/content/informe-final-de-la-comisi%C3%B3n-del-gasto-y-la-inversi%C3%B3n-p%C3%ABlica>
- Instituto para el Desarrollo de Antioquia, IDEA (2015). Gestión Financiera para Municipios. En línea. Recuperado de <https://www.idea.gov.co/BibliotecaPublicaciones/Gesti%C3%B3n%20Financiera%20para%20municipios.pdf>
- Lascoumes, P., Le Galès, P. (2012). A ação pública abordada pelos seus instrumentos, Revista Pós Ciências Sociais, vol. 9, núm. 18, pp. 19-44. Recuperado de <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/viewFi-le/1331/1048>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General del Presupuesto Público Nacional. (2011). Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano. Recuperado de http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FMIG_5822818.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
- Portela, Y. (2012). *Sostenibilidad fiscal frente a los derechos fundamentales*. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander.
- Restrepo, E. (2016). *Propuestas para garantizar la solvencia fiscal y financiera en el municipio de Envigado*. (Tesis de Maestría). Universidad de Medellín, Medellín, Colombia.
- Salamon, L. M. (2011). The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. Fordham Urban Law Journal. Symposium - Redefining the Public Sector: Accountability and Democracy in the Era of Privatization, 28(5), 1611-1674. Recuperado de <https://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol28/iss5/>
- Sampieri, R., Fernández- Collado, C., Baptista, L. (2006). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill.

- Sarthou, N.F. (2015). *Instrumentos de política como enfoque de análisis de los sistemas de pago al mérito: Contribuciones analíticas a partir del caso argentino*. 37(149), 150-168. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/281405770_Los_instrumentos_de_politica_como_enfoque_de_analisis_de_los_sistemas_de_pago_al_merito_Contribuciones_analiticas_a_partir_del_caso_argentino
- Vedung, E. (2007). Policy Instruments: Typologies and theories. En M. Bemelmans Videc, Ray Rist & E. Vedung (Eds.), *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy instruments and their evaluation* (pp. 21-58). New Brunswick, NJ: Transaction Books [traducción al español en CEDET, Centro de Estudios Desarrollo y Territorio; recuperado de <https://bit.ly/2Iy4lpe>].
- Villota, S. (2012). *El principio constitucional de la sostenibilidad fiscal y el proyecto social para Colombia: reflexiones en torno al Acto Legislativo No. 03 de 2011*. 13(2), 36-51. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4242073>

ANEXO I. MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y REGULATORIO.

1.1. Marco Constitucional

Los siguientes artículos contemplados en la Constitución Política (CP) de Colombia hacen referencia a los principios rectores de la viabilidad financiera y sostenibilidad fiscal, como también las siguientes sentencias emitidas por la Corte Constitucional y demás actos legislativos aclaratorios.

- **Artículo 334 CP:** sobre la intervención del Estado en la economía. Artículo modificado por el artículo 1o. del Acto Legislativo 3 de 2011. El propósito se enmarca en lograr el funcionamiento racional de la economía, el mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y de los beneficios del desarrollo, que deberán seguirse bajo la sostenibilidad fiscal, que se erige ahora como un principio indispensable para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho. La sostenibilidad fiscal, como principio, es una obligación transversal en las decisiones y actuaciones de todas las ramas y órganos del poder público, que tendrán ahora el deber de colaborar, dentro de sus competencias, para hacerla efectiva (Portela, 2012).

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica. La modificación realizada establece que al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva (Congreso de la República, 2011).

- **Artículo 339 CP:** sobre la existencia del Plan Nacional de Desarrollo. Inciso 1o. modificado por el artículo 2o. del Acto Legislativo 3 de 2011. Se dictamina que el plan de inversiones públicas y los presupuestos plurianuales de los programas de inversión pública deberán garantizar la sostenibilidad fiscal.
- **Artículo 346 CP:** sobre presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones. Inciso 1o. modificado por el artículo 3o. del Acto Legislativo 3 de 2011. Indica que las leyes de

presupuesto y de apropiaciones deberán elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.

- **Acto legislativo 3 de 2011.** Por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal.
- **Sentencia C-132 de 2012.** Aunque hace parte integral de la dinámica normativa en torno a la sostenibilidad fiscal, la Corte Constitucional se declaró INHIBIDA.
- **Sentencia C-288 de 2012.** El ciudadano Longas Londoño considera que el Acto Legislativo 3 de 2011 configura un exceso del Congreso en el ejercicio del poder de reforma de la Constitución. El argumento central del cargo consiste en considerar que la previsión de la sostenibilidad fiscal genera que el fin último del Estado Constitucional sea el mantenimiento de la disciplina fiscal, subordinándose a él la vigencia de los derechos constitucionales, los cuales solo podrán ser desarrollados cuando las condiciones presupuestales así lo permitan. En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución, resuelve:
Primero. Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados en esta sentencia, el Acto Legislativo 3 de 2011 “por el cual se establece el principio de sostenibilidad fiscal”.
Segundo. INHIBIRSE de adoptar decisión de fondo respecto de la Ley 1473 de 2011 “por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones”, en razón de la ineptitud sustantiva de la demanda.
- **Sentencia C-332 de 2012.** Los ciudadanos Jorge Gaitán Gómez, Yuri Fernando Gaitán Castillo, María Fanny Beltrán Morales, María Reinalda Ojeda de Estupiñán, Wilson Armando García Chivita, Edwin Harold Echeverry Holguín y José Joaquín Moreno Durán interpusieron sendas acciones públicas de inconstitucionalidad en contra de la totalidad del Acto Legislativo 03 de 2011, por violación del artículo 375 Superior. En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución, resuelve:
Declarar EXEQUIBLE, por el cargo analizado, el Acto Legislativo 03 de 2011.
- **Sentencia C-490 de 2012.** Los ciudadanos María Janeth Rodríguez, Aristóbulo Lozano Espejo, Euripides Gutiérrez Conde, Raquel Ruiz Céspedes, Otalvaro Castañeda Hernando, Alejandro Tiquidimas Fernández y Miguel Ángel Agudelo Gutiérrez interponen acción pública de inconstitucionalidad en idéntico texto, por tanto, y en vista que las mismas fueron acumuladas, se hará un solo resumen de sus argumentos. Los accionantes aducen

que el trámite mediante el cual fue aprobado el Acto Legislativo 3 de 2011 incurrió en un vicio por desconocimiento del artículo 375 Superior. En consecuencia, solicitan se declare la inexecutable total de dicha reforma constitucional. En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución, resuelve: ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-332 del 9 de mayo de 2012, que declaró EXEQUIBLE el Acto Legislativo No. 3 de 2011, por el cargo analizado en esta oportunidad.

- **Sentencia C-870 de 2014.** La Corte Constitucional analiza múltiples argumentos en la demanda de inconstitucionalidad en torno a la sostenibilidad e incidentes de impacto fiscal. En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución resuelve declarar EXEQUIBLES nueve puntos, INEQUIBLES un punto e INHIBIDA otro tanto; referente a la Ley 1695 de 2013, “por medio de la cual se desarrolla el artículo 334 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

1.2. Marco Legal

La siguiente normativa vigente aplicable al MFMP está explícitamente consagrada en la Ley 819 de 2003, de la cual se desprenden otras leyes y decretos referentes a la viabilidad financiera y sostenibilidad fiscal, endeudamiento y presupuesto.

- **Proyecto de Ley de febrero de 2019.** Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.
- **Ley 1873 de 2017.** Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018.
- **Ley 1473 de 2011.** Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.

ARTÍCULO 1o. OBJETO. La presente ley tiene por objeto expedir normas que garanticen la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuyan a la estabilidad macroeconómica del país.

- **Ley 819 de 2003.** Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

ARTÍCULO 1o. MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO. Antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional, presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto.

- **Ley 617 de 2000.** Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.
- **Ley 358 de 1997.** Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento.

ARTÍCULO 1o. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 364 de la Constitución Política, el endeudamiento de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago. Para efectos de la presente Ley, se entiende por capacidad de pago el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones.

- **Decreto 111 de 1996.** Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

ARTÍCULO 1o. La presente ley constituye el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación a que se refiere el artículo 352 de la Constitución Política. En consecuencia, todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en este Estatuto que regula el sistema presupuestal. (Ley 38/89, artículo 1o.; Ley 179/94, artículo 55, inciso 1o.).

1.3. Marco Reglamentario

Acorde a lo establecido en el artículo 45 de la Resolución No. 0007 de 2016 expedida por la Contraloría General de la República, los departamentos y municipios deberán rendir anualmente

el MFMP de que trata la Ley 819 de 2003, a más tardar el 31 de enero de la vigencia siguiente. El anterior artículo descrito prescribe lo siguiente:

ARTÍCULO 45°. MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO. Para efectos de las Estadísticas Fiscales del Estado, los Alcaldes y Gobernadores remitirán anualmente el Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata la Ley 819 de 2003 a la Contraloría General de la República — Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas, a más tardar el 31 de enero de la vigencia siguiente, a través del formato denominado marco fiscal de mediano plazo que aparece en el Micrositio de Finanzas Públicas en la página web de la Contraloría General de la República. PARÁGRAFO. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá remitir el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano plazo del Gobierno Nacional dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a su aprobación. Para el caso del Gobierno Nacional deberá enviar las modificaciones al plan financiero, dentro de los ocho (8) días siguientes a su aprobación.

Adicionalmente, se encuentran establecidos los lineamientos para la presentación de la información en materia fiscal territorial y al MFMP en la Cartilla Resolución Reglamentaria Orgánica 007 del 9 de junio de 2016, “*Por la cual se reglamenta la rendición de información para la contabilidad presupuestal y del tesoro, la información presupuestal de los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas; el control y seguimiento al límite del gasto territorial; el régimen presupuestal del Sistema General de Regalías; el registro y refrendación de la deuda pública; la auditoría al balance de hacienda; las estadísticas fiscales del Estado y demás disposiciones sobre la materia*”.

Es relevante incluir en este apartado el Decreto 1068 de 2015, *por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público*, en donde se especifican a manera de libros la estructura del sector, régimen reglamentario y las disposiciones finales en materia de regulación. Finalmente, resulta ser de alta importancia el incluir en este apartado el marco regulatorio específico aplicable a cada entidad territorial objeto de análisis, puesto que en esta se establecen y sustentan todos los “*impuestos, tasas, contribuciones y demás cargas impositivas vigentes en cada jurisdicción, además de las normas para su administración, recaudo, fiscalización, determinación, discusión, control, devolución y cobro, al igual que la regulación*

del régimen sancionatorio”; dicha normativa se encuentra plenamente dispuesta en el Acuerdo 066 de 2017, por medio del cual se expide la normativa sustantiva aplicable a los tributos vigentes en el Municipio de Medellín, y en el Acuerdo 052 de 2017, por medio del cual se expide la normativa sustantiva aplicable a los ingresos tributarios en el Municipio de Envigado.

ANEXO II. GLOSARIO DE CONCEPTOS.

- **Programa de gobierno. Ley 131 de 1994.** Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones. En desarrollo del artículo 259 de la Constitución Política, se entiende por Voto Programático el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura. En desarrollo de los artículos 40 y 103 de la Constitución Política, la revocatoria del mandato por el incumplimiento del programa de gobierno, es un mecanismo de participación popular, en los términos de esta Ley. Los candidatos a ser elegidos popularmente como gobernadores y alcaldes deberán someter a consideración ciudadana un programa de gobierno, que hará parte integral de la inscripción ante las autoridades electorales respectivas, debiéndose surtir posteriormente su publicación en el órgano oficial de la entidad territorial respectiva o, en su defecto, las administraciones departamentales o municipales ordenarán editar una publicación donde se den a conocer los programas de todos los aspirantes, sin perjuicio de su divulgación pública de acuerdo con la reglamentación en materia de uso de medios de comunicación.
- **Plan de desarrollo. Ley 152 de 1994.** Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. La presente Ley tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el capítulo 2o. del título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación. Se adoptarán con el fin de garantizar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de sus funciones. La concertación de que trata el artículo 339 de la Constitución procederá

cuando se trate de programas y proyectos de responsabilidad compartida entre la Nación y las entidades territoriales, o que deban ser objeto de cofinanciación. Los programas y proyectos de cofinanciación de las entidades territoriales tendrán como prioridad el gasto público social y en su distribución territorial se deberán tener en cuenta el tamaño poblacional, el número de personas con necesidades básicas insatisfechas y la eficiencia fiscal y administrativa.

- **Plan Financiero: Ley 819 de 2003.** Identificado en el numeral a) del capítulo 5) de la Ley 819 de 2003, Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual se define como un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público de mediano plazo que permite proyectar las previsiones de ingresos, gastos, excedentes, requerimientos y alternativas de financiamiento necesarios para el cumplimiento del Plan de Desarrollo y la ejecución presupuestal, en concordancia con la política monetaria y cambiaria. Tiene como base las operaciones efectivas de aquellas entidades cuyo efecto sobre la situación fiscal, cambiaria o monetaria del país haga aconsejable tenerlas en cuenta en el Plan Financiero.
- **Plan Plurianual de Inversiones:** Se establece a través de una matriz con los respectivos programas, subprogramas y proyectos de cada uno de los sectores de la inversión tales como: educación, salud, agua potable y saneamiento básico, deporte y recreación, cultura, vivienda, agropecuario, transporte, ambiental, centros de reclusión, prevención y atención de desastres, promoción del desarrollo, atención grupos vulnerables, equipamiento, desarrollo comunitario, fortalecimiento institucional, justicia y seguridad, los cuales se ejecutaran en cada uno de los años del periodo de gobierno. A cada proyecto se le establece el costo estimado de su ejecución, la programación anual de su ejecución, la fuente de su financiación y su asignación anual.
- **Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI):** es el instrumento mediante el cual se concretan las inversiones del Plan de Desarrollo y de los Planes de Acción, de acuerdo con la estructura de financiación del Plan Financiero. En el POAI se realiza la anualización para una vigencia fiscal de las inversiones del corto y mediano plazo, contenidas en el Plan de Desarrollo Municipal. Por consiguiente, debe contener los programas y proyectos a ejecutar durante la vigencia fiscal (Guía para la Formulación del Plan Operativo Anual de Inversión, 2002).

- **Presupuesto Anual:** contenido en el Decreto 111 de enero 15 de 1996, “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1195 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”. “El presupuesto es la herramienta que le permite al sector público cumplir con la producción de bienes y servicios públicos para satisfacción de las necesidades de la población de conformidad con el rol asignado al Estado en la economía y sociedad del país” (ASIP, s.f.).
- **Plan Anual de Caja (PAC):** El programa anual mensualizado de caja fija es el instrumento mediante el cual se define el monto mensual de fondos disponibles en la Cuenta Única Nacional para efectuar el pago de los compromisos asumidos en desarrollo de las apropiaciones presupuestales incorporadas en el Presupuesto y financiadas con recursos de la Nación. El PAC fija el monto máximo para efectuar pagos.

ANEXO III. ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS.

Entrevista 1 MFMP Municipio de Medellín

Entrevistado: Rodrigo Toro Londoño

Cargo: Líder de Programa- Unidad de Evaluación Financiera

Dependencia: Secretaría de Hacienda

Fecha: abril 25 de 2019

1. Qué es el MFMP y el impacto en las finanzas públicas de la administración municipal.

Ha sido un instrumento importante y completo, arrancó en el año 2004, con muchas precariedades por ser un instrumento nuevo que se ha ido cualificando en la medida en que se va avanzando a nivel normativo, metodológico, procedimental, tecnológico, etc.; para hacerlo una herramienta que sirva efectivamente para la gestión financiera del municipio. Se utiliza mucho. Se define como una herramienta de planificación financiera de rango estratégico, consideramos que dentro de la escala de la planificación pública está por encima de todos los demás instrumentos porque le da contexto a los planes de desarrollo para poder ejecutarlos. Es una herramienta mediante la cual, bajo el

análisis de variables contexto internas y externas, se proyectan las finanzas municipales a 10 años con el propósito de garantizar la solvencia, sostenibilidad del sector público. El MFMP queda incorporado en la constitución mucho tiempo después de que se hubiera instaurado en la ley a través de una reforma constitucional que fue presionada hacia el gobierno nacional por los organismos multilaterales, específicamente por el FMI cuando se planteó la regla fiscal, hablando de un marco de sostenibilidad fiscal (MFMP).

El MFMP es un instrumento completo que tiene unas partes fundamentales y que a veces no se valoran lo suficiente: el contexto, el plan de acciones y medidas, el pasivo contingente, valoración de los acuerdos y exenciones, etc. En el mundo corriente, al hablar del MFMP se habla solamente del plan financiero y a las proyecciones de las cifras e indicadores. Surge como un instrumento dentro de un entramado de políticas estatales que estaban orientadas a la sostenibilidad de las entidades territoriales y las finanzas públicas. Están una cantidad de normas como de endeudamiento, funcionamiento, condicionamiento de vigencias futuras, ley de las APP, etc. Lo más usual en muchos entes territoriales frente al MFMP es cumplir una tarea y hacer unas proyecciones, se toman las del año pasado y se incrementan el IPC; ni el Concejo ni las administraciones lo ven como un real instrumento de planeación financiera. En el municipio de Medellín, hasta hace muy poco el MFMP era tan solo una preocupación de la secretaría de hacienda; de Planeación solo se recibía el componente de inversión para el plan de desarrollo y ya. Comienza a convertirse en una preocupación para otras instancias cuando aparece por ejemplo gestión humana para hacer la modelación del tope del incremento salarial, también a la secretaría de infraestructura física por la proyección de la deuda y la tasa de cambio asociada para la ejecución de diferentes proyectos de infraestructura, planeación, EDU, etc. Hay otra estrategia que se ha implementado en el municipio para hacerle entender a la gente que el marco es algo que nos condiciona a todos, es el tema de las acciones y medidas, se realiza la evaluación a conciencia de las estrategias que deben implementarse, las cuales se llevan a una instancia nueva que es el Comité de Eficiencia, en el cual se verifica el comportamiento del recaudo y los gastos, se dan insumos para verificar correctivos, cambios en las proyecciones o correctivos estructurales en las proyecciones. Estas generan una importancia muy relevante dentro del proceso por los intereses asociados, es decir, quién es el dueño de la renta, subsecretario de ingresos en este caso. La proyección de gastos cambian por fluctuaciones en la nómina, las cesantías, las vacaciones,

concursos de comisión, incrementos del IPC y salario mínimo, etc. Las proyecciones de ingresos se realizan es muy importante que haya una unidad técnica independiente que se encargue de las proyecciones, que tenga el rigor técnico y la solvencia para marcar límites y advertencias a los secretarios de despacho. En caso de volar algún indicador de ley 617 o 358, habría consecuencias graves como por ejemplo que los bancos exigieran el pago total de la deuda y podría llegarse a una situación de quiebra.

2. ¿Qué pasa con el componente político?

Los Secretarios de Hacienda y Directores de Planeación son el componente más técnico de la administración municipal pero no dejan de ser también políticos y actores fundamentales. En últimas, las decisiones no las toma el técnico sino el político, pero este primero si hace las alertas pertinentes y quedan documentadas. En el municipio se está construyendo una cartilla sobre cómo elaborar el MFMP en el municipio de Medellín. En este tema de las proyecciones, los equipos técnicos suelen ser muy cautos o moderados, puesto que saben que si se genera déficit, se incurriría en una falta gravísima que da hasta destitución e inhabilidad; por lo cual hay que saber separar los intereses y que prevalezca lo técnico. A diferencia de esto, los políticos suelen ser más agresivos. Las medidas o estrategias permanentes que se implementen para un mayor recaudo de ingresos son las que permiten mover la curva ascendente de egresos, por ejemplo una actualización catastral, una efectiva gestión en el cobro coactivo, incremento en la tarifa del predial o industria y comercio, etc. Hay un equipo que se encarga de las proyecciones, las cuales se calculan con series de tiempo, modelos estadísticos y econométricos, hacen una verificación con los dueños de la renta, una especie de “juicio de expertos”. El servicio de la deuda se calcula según un aplicativo que toma en cuenta las condiciones y realiza las simulaciones.

Los capítulos del MFMP son fundamentales para la elaboración de las proyecciones, que son efectivamente el fuerte del marco, contenidas en el plan financiero. Se arranca con el contexto macroeconómico con tres elementos: TRM, IPC y tasas de interés. Son importantes porque la capacidad de endeudamiento y el servicio de la deuda están condicionados por la manera en como fluctúe el dólar y por el estrés de la Superintendencia Financiera para el cálculo del saldo de la deuda. El tema de los colchones o márgenes son muy importante en el marco.

Una conclusión muy importante es que es primordial que haya equipos técnicos con el conocimiento y rigor técnico para que puedan dar argumentos, aunque al final la decisión no sea tomada por ellos, pero que puedan dar recomendaciones sistematizadas para que en un momento dado no se salgan del cumplimiento de las normas. Se necesita sistematizar el proceso para que las decisiones no queden en cabeza de pocos y la metodología quede plasmada, es decir, explicando el proceso efectuado y la manera en como se deben tomar las decisiones desde la perspectiva técnica. Como existen dueños de las rentas, no es tan sencillo incluir o excluir cualquier ingreso o gasto; esto implica que debe haber responsables directos de cada una de las cifras

se hacen tres versiones: borrador, con el cierre de marzo, la segunda o preliminar con el cierre de junio, con la cual se trabajan los techos presupuestales y la versión definitiva con el corte de septiembre, con la que se hacen los ajustes y se radica, en caso de que sean necesarios. Las modificaciones se realizan en esta última versión en el proceso de aprobación del presupuesto. Si se modifica, como está modificando el plan financiero, debe cumplir nuevamente con el proceso: ir al COMFIS, ir al CONPES, calcular todo y entregarlo al Concejo. Cuando se van a hacer todas las versiones, el borrador es el que hace el técnico de hacienda, el preliminar es el que coteja con los técnicos dueños de los procesos, se reúnen con tesorería y la subsecretaria de ingresos y se firma un acta donde conciertan los valores definitivos y firman, quedando toda la trazabilidad. El definitivo es el validado a nivel directivo en hacienda.

Hay 5 cosas en las que utiliza más el marco: 1) la fuente de información para el presupuesto. Hacienda le pasa a presupuesto el plan financiero totalmente detallado en la parte de ingresos, en la de gastos se entrega por subagregados. Presupuesto tiene autonomía para moverse dentro de esos márgenes. Pero el agregado de funcionamiento no lo puede mover. El servicio de la deuda tampoco lo toca, se calcula a detalle. 2) El componente del POAI con sus fuentes que se entregan a Planeación. Las fuentes condicionan parte de la distribución, dentro de los respectivos programas y proyectos de la administración, de acuerdo a la destinación específica o libre. 3) Cálculo de la capacidad de endeudamiento y crédito. 4) Gasto de funcionamiento, concretamente en los incrementos de la nómina. 5) Pasivo pensional, atado al pasivo contingente, contando con una metodología muy adecuada para calcularlo y proyectarlo

El plan financiero tiene tres horizontes temporales: 1) el del MFMP que es a 10 años. 2) Plan financiero del plan de desarrollo que es el plan plurianual de inversión que es a 4 años. 3) el operativo anual que es el presupuesto.

La actualización catastral es necesaria hacerla constantemente para no llegar rápido al tope del indicador de 50%, evitando así un incumplimiento en la ley 819 de 2003. Presupuestar el superávit, se hizo por primera vez en Medellín en 2017 para presupuesto del 2018. Se parte de la premisa de que siempre va a haber, la pregunta es cuánto.

A modo de conclusión, el presupuesto anual está ligado al MFMP y sigue sus disposiciones con carácter vinculante. El presupuesto espera los insumos del MFMP con todo el rigor técnico y normativo.

Entrevista 2 MFMP Municipio de Envigado

Entrevistado: Edgar Restrepo Restrepo

Cargo: Profesional Universitario

Dependencia: Secretaría de Hacienda

Fecha: Mayo 02 de 2019

1. Cuál es la definición de MFMP desde la perspectiva suya y más allá de lo que la norma establece.

El MFMP es planear financieramente al ente territorial para que sea viable en el corto, mediano y largo plazo, hasta 10 años. Si logramos que esa planeación sea cierta y veraz, lograremos tener eficiencia y eficacia en toda la parte fiscal y financiera del municipio.

2. ¿Qué otras dependencias del municipio, adicional a la Secretaría de Hacienda, tienen en cuenta el MFMP para alguna de sus actividades y metas?

Directamente el DAP, se trabajará con ellos para efectos de techos presupuestales que deben ser recogidos del MFMP para la inversión y algunos asuntos más específicos como PPP que se trabaja

en el municipio y algunas otras unidades ejecutoras para aspectos de la inversión, como también la Tesorería para mirar PAC por ejemplo que es también una planeación de recursos y liquidez de los mismos, para tener certeza de que dentro de lo planeado en el marco y en el plan financiero si se vayan a tener los recursos. Ellos participan a nivel de miembros del COMFIS porque el MFMP se incluye con su aprobación, el alcalde, director del DAP, Tesorero y Secretario de Hacienda. También se aprueba en Consejo de Gobierno el MFMP y con esas actas y firmas se va al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda.

3. Nos puedes contar un poco a lo largo de cada año, cómo es el cronograma para elaborar el MFMP, quienes intervienen, cuáles son los hechos más relevantes.

Nosotros empezamos más o menos en junio entregando los techos a las unidades ejecutoras para hacer POAI. El estimativo de los ingresos se hace con un promedio histórico, se toman los últimos tres años bajo operaciones efectivas de caja, o sea ingresos reales. Proyectamos con unas variables externas, por ejemplo en predial el GNC nos da un incremento de avalúo catastral muy similar al IPC, pero los entes territoriales que tienen gran urbanismo como Envigado tienen esas variables internas que nos hacen tener más predios y que se matriculen al año una cantidad de predios que entran a engrosar el recaudo del predial. Esa variable interna la estimamos y se le suma a la variable externa y entonces, por decir algo, el avalúo catastral creció en el IPC un factor de 3.18% y la variable interna la estimamos en un 5% o 6% entonces sería casi un 9% de incremento en el predial en el municipio de Envigado. Lo mismo rentas como Industria y Comercio, miramos el promedio de los últimos tres años y los ajustamos con variable de incremento del IPC pero también como la cantidad de unidades económicas que se crean en el municipio y también sobre la declaración de ingresos de los declarantes. Finalmente, se entregan los techos al DAP y ellos ya redistribuyen ese techo a las unidades ejecutoras, de acuerdo con el Plan de Desarrollo.

4. Siempre en nuestros entes territoriales los recursos son inferiores a las necesidades que se tienen. Existe alguna instancia o espacio en el cual se busque con Hacienda o Planeación, incrementar ingresos o techos en algún momento de este proceso, buscando cumplir metas de plan de desarrollo, que son los compromisos que adquiere el alcalde.

Si. El incremento de rentas dentro de la vigencia fiscal se ha dado y de hecho en este momento estamos esperando que Catastro Departamental nos valide resoluciones que generarían mucho más

ingreso del predial porque hay una novedad, Catastro no tiene el talento humano necesario para atender los requerimientos de sus 124 municipios, exceptuando Medellín que sí lo tiene y es autoridad catastral. En Envigado, por ejemplo, una urbanización está pagando predial hoy con avalúo de un predio madre o lote de mayor extensión, cuando ya los apartamentos se entregaron hace 2 o 3 años y tienen escrituras. En el momento en que catastro genere esos nuevos prediales, el impuesto subirá no al 9% sino al 16% o 17%. Son nuevas rentas, lo mismo con industria y comercio, con rentas que se deriven del alumbrado público, de la sobretasa a la gasolina, obligaciones urbanísticas, etc. En caso en que nos supere la renta estimada, la incorporamos nuevamente en el presupuesto, guardando prudencia de que sea sobre el total del recaudo de todas las rentas. En este Plan de Desarrollo se tuvo mucho cuidado de no hacer nueva deuda pública, entonces no está como un nuevo ingreso este tema pero sí la venta de activos, una venta fuerte de un plan parcial Vegas Sur donde se incluye el predio del antiguo matadero y entonces generaría nuevos recursos.

5. La venta de ese activo (Vegas Sur) está proyectado a lo largo de este año pero de todas maneras tiene cierto nivel de incertidumbre porque nadie puede garantizar que sí se vaya a materializar esa venta y mucho menos garantizar el valor del ingreso. ¿Qué pasa con los recursos del gasto que están a cargo de esa venta?

El presupuesto y el plan financiero son al fin y al cabo instrumentos flexibles que habrá que mirar el comportamiento real de las rentas y si habrá que reducirlas, se reduce, de la misma manera por acuerdo municipal. La incertidumbre en la venta de los activos es clara y esa es una de las fallas que tuvimos nosotros en el municipio, es un ingreso que por la incertidumbre no se debe estimar desde el presupuesto inicial, sino una vez se tenga certeza o el negocio listo y firmado y con unos compromisos de pago y si están dentro de esta vigencia, incorporarlos, o lo más consistente sería que en el momento en que entre la renta a la tesorería, sí se incorpore en el presupuesto y se apropien luego las partidas para el gasto y se aumente la destinación a las unidades ejecutoras.

6. Históricamente en el municipio, ¿Cómo ha sido el manejo de esos ingresos excepcionales cuando los ha habido? ¿Ha sido que desde un principio se incorporan en el presupuesto o cuando ya realmente se materializan?

Con excepción de esta venta de Vegas Sur, siempre ha sido con el momento cierto del ingreso. También recuerdo en algunas vigencias que el crédito, que es un ingreso de capital también, se incorpora desde el inicial. Esto no es debido porque el crédito, aún el municipio de Envigado que ha tenido siempre una buena capacidad de endeudamiento y los bancos siempre han estado dispuestos a prestarle, no ha habido ningún riesgo porque siempre se ha pagado el servicio de la deuda, pero es posible que el alcalde decida no hacer crédito o que las rentas corrientes fueron suficientes y se sobreejecuten entonces no se debe tener ese crédito tampoco desde el inicial, más bien como dijimos anteriormente, incorporarlos en el momento en que se haga el desembolso.

7. Pero entonces para una proyección de MFMP de todas maneras se tienen en cuenta la posibilidad de que ingresen esos recursos de capital en algún momento o no la tienes en cuenta, más bien se ajusta el MFMP cuando eso pase y cómo se conjugan.

En el MFMP no se tiene en cuenta esos posibles ingresos por la incertidumbre que se tiene. El plan financiero se hace con recursos y operaciones efectivas de caja, como también su proyección. No se tienen en cuenta posibles ingresos de capital, estos en el Plan de Desarrollo como en el plan financiero se incorporan siempre y cuando se den, si miramos en el Plan de Desarrollo, vemos que no tiene en sus ingresos ningún ingreso de capital, solo los corrientes recurrentes.

8. Entonces qué pasó, cuáles fueron las razones técnicas, políticas, coyunturales por las cuales sí se hizo esta vez.

Esta vez se dio una inconsistencia entre el presupuesto que incluyó venta de activos desde el presupuesto inicial pero no así los tiene el plan financiero del MFMP ni tampoco el plan de desarrollo.

9. O sea que en este momento no están coincidiendo totalmente el presupuesto de la vigencia con el MFMP.

Hay un desbalance, porque el presupuesto sí incluyó por alguna directriz en donde quienes en el COMFIS creyeron que ese ingreso se iba a dar y no se consultó el plan financiero como base del presupuesto, y lógicamente este no incluía estos recursos. Por eso la necesidad de mostrarles a los entes territoriales que de no atender esta planeación del plan financiero del MFMP y la misma del PD y entrar a hacer una planeación de corto plazo en el presupuesto que no sea consistente, puede

llevar a los entes territoriales, como al municipio de Envigado, a un déficit fiscal que es la situación actual en el municipio y a una iliquidez de tesorería, porque si se apropia en el gasto, se genera el compromiso, se ejecutan las obras y demás pues se va dando una cuenta por pagar que no va a tenerse la liquidez para pagarla. De hecho el municipio cerró el 2018 con un déficit de 53.000 millones, se acudió entonces a un crédito de tesorería y a un esfuerzo fiscal con un cobro coactivo más profundo y que en la factura del predial fuera incluido el código anual de cobro, ya que Envigado cobra semestralmente, pero no se generó descuento. El déficit fiscal y el crédito de tesorería se subsanaron en marzo pero persiste un déficit presupuestal, porque en este año 2019 vuelve y se incluye la partida del ingreso del 100% de la venta de Vegas Sur en 82.000 y es un ingreso demasiado representativo para el municipio. La petición que queremos hacer, precisamente con este trabajo de tesis de Daniela, es dejar constancia que la consistencia de la planeación de largo plazo en el MFMP, la de corto plazo como en el POAI y el presupuesto, deben ser siempre consistente con cifras que sí sean las que se vayan a ejecutar y con un alto nivel de certeza, en la medida de lo posible, con un sentido conservador en la medida de garantizar que sean ingresos ciertos.

No tiene razón que yo me desgaste haciendo un plan financiero a 10 años y donde en el año del diagnóstico o de la presente vigencia proyecte una cifra y el presupuesto que es para el mismo año proyecte otra; eso no tiene sentido. Entonces estamos perdiendo el tiempo en alguno de los dos mecanismos de planeación.

10. No hubo ninguna observación en el Concejo cuando se aprobó el presupuesto el año pasado o alguna salvedad frente a que existían esas diferencias o algún ente de control.

Algunos concejales no hicieron el voto del presupuesto pero finalmente por mayoría quedó aprobado. Se presentaron observaciones desde el equipo técnico de Hacienda que realiza esta planeación y es ahí donde se requiere que la Alta Dirección atienda también los conceptos del equipo técnico, como también que sean consecuentes con metodologías técnicas que exige la norma legal. Y el componente político en el buen sentido de la palabra, de que la alta dirección quiera tener recursos presupuestales para solucionar problemas y otras necesidades y generar desarrollo económico pues se den dentro de ese plan técnico. Entonces ahí no hubo atención a esta planeación técnica que se tenía, no acogerse, y es la alta dirección la que tiene la voluntad y

competencia de definir como cifras pero lo ideal es que se atiendan las cifras técnicas que genera el equipo.

11. ¿A pesar de haber tenido ese déficit en el cierre del año pasado, por qué crees que se insista en este ingreso con un nivel de incertidumbre medio-alto?

Esto es un error de cálculo y estimación de los ingresos. Primero porque es un ingreso de capital y hay que esperar a que sí se de e incorporarlo al presupuesto. Es un concepto más de la alta dirección de incluirlo en el presupuesto y de darle apropiación y destinos para poder tener capacidad de contratación pero ahí es donde todo podría salir contrario porque si no se da el ingreso pues se generaría otra vez el déficit. No debería hacerse y desde el equipo técnico lo hemos dicho pero ya en la alta dirección se dice que eso sí lo pueden recaudar porque ellos manejan unos conceptos de la venta si no se da toda en este año, sí se generan unos compromisos del comprador con el municipio. Y que Hacienda, a través del factoring, entra a vender todas esas cuentas por cobrar que tengan. Pero no es tan fácil y el factoring tiene un costo financiero alto.

12. Cuáles serían las posibles sanciones o perjuicios que podrían llegar al municipio, desde entes de control o cualquier otra instancia, si se vuelve a cerrar con déficit dos años consecutivos. Qué sería lo peor que le podría pasar al municipio, desde una perspectiva de plantearle también a esos altos directivos, quienes son en últimas los que toman las decisiones.

Los entes de control tendrían hallazgo de un nuevo déficit y por norma presupuestal cuando se de un déficit hay que ir a atender el déficit y más bien ir a congelar o aplazar partidas nuevas o apropiaciones y reducir gasto. Es claro que hay que optimizar el ingreso y reducir gasto de funcionamiento, sacrificando el presupuesto de este año en esa misma partida. Si el estimativo del ingreso de este año 2019 estaba para el gasto en unos 43.000 millones aproximadamente, se redujeron 53.000, pero hay proyectos ahí que son necesarios hacer entonces se necesita recuperar dinero para atender esos destinos, porque lo que se hizo fue congelarlo porque las necesidades de la comunidad siguen vigentes. Se trabajó en el egreso y eso afecta claramente la ejecución de la inversión. Hay ejemplos claros como en la contratación, el mantenimiento que hace medio ambiente al tratamiento de cuencas, hasta que sea posible. Desde la nación habrían sanciones disciplinarias y graves porque al fin y al cabo son leyes que debe acatar el representante legal del

ente territorial y esas sanciones ya la procuraduría definirá qué tipo, generalmente son en tiempo y pecuniarias y posiblemente lleguen a penales. Ellos definen esas sanciones y que estén dentro de la norma legal.

13. Normalmente en los empalmes que se hacen, este año lógicamente habrá empalme, hay una serie de criterios muy generales que da planeación, uno de los puntos en que más hace énfasis es desde la perspectiva de hacienda en cuál es la situación fiscal y financiera del municipio en términos de ingresos y del gasto. En ese sentido, cual podría ser eventualmente una recomendación, desde la parte técnica, para quienes lleguen al municipio el próximo año.

Es muy importante que el MFMP se haga a largo, mediano y corto plazo y no solo en el presupuesto. Un aspirante a la alcaldía o al concejo podrá visionar en el MFMP las rentas muy ciertas que va a tener en los próximos 10 años y sobre todo en el periodo de gobierno que van a tener. Si el plan financiero y el MFMP están estimados con esos recursos muy veraces y consistentes como se hace, porque sí lo hacemos así, ellos podrán visionar con qué recursos financieros contar para trabajar un programa de gobierno que si gana, tendrá que calcarse en un plan de desarrollo. Allí viene la consistencia de que un plan de desarrollo que venga en un próximo mandato sea bueno, entonces la idea es que sí hay una obligación con los nuevos aspirantes y la secretaria de hacienda debe ser siempre asesora para entregarles una información consistente y veraz que tenga en su análisis y comentarios posibles nuevos ingresos que tengan incertidumbre pero separados de los que ya están incluidos en el plan financiero que sí son ciertos.

Que sus propuestas y sus programas de gobierno tengan una viabilidad fiscal basada entonces en lo histórico y las proyecciones que se hacen con el MFMP que tienen un alto nivel de certeza y que eventualmente haya propuestas de otro tipo de ingreso, pero entendiendo que tendrán un nivel de incertidumbre, dependiendo de esas propuestas de fuentes de ingreso, para que a su vez el gasto tenga esa asociación, es decir, estos que no son tan indispensables que se peguen de esos ingresos que no son tan ciertos; y este que es el gasto fundamental y la inversión más relevante con estos ingresos ciertos.

Por ejemplo mira, el MFMP tiene dos componentes, el plan financiero y tiene otros seis puntos definidos en la ley y en esos se hace un análisis, aquí tiene mas o menos 45 páginas que presentan

en forma mas resumida, allí debe mostrarse, por decir algo: el municipio de Envigado tiene un ente descentralizado de empresa comercial e industrial que es ENVIASEO y EVAS (disposición final de residuos). Generalmente los excedentes se les han dejado allá para capitalizar la empresa, conforme a la norma legal. En este año se decidió por parte de la administración que esos excedentes se vinieran en transferencias o como recurso de capital (80%). En el plan financiero no se tenían pero si había una constancia de que eran posibles recursos que podrían entrar a fortalecer, en caso de que se materialicen. No estaban en el plan financiero porque se han recogido como un promedio de caja donde no han entrado en ninguno de los años anteriores pero sí se debe dejar constancia de que la administración podrá, eventualmente, hacer uso de esos recursos. En ese caso se haría un ajuste en el MFMP pero para el que se presente para los siguientes 10 años a partir de ahora, cuando ya sea cierto ese ingreso o dentro de la misma vigencia si entran esos recursos, se incorporan y adicionan al presupuesto del año y se incluyen al plan financiero en la revisión semestral que se hace.

14. Cuáles han sido los principales inconvenientes y beneficios que ha traído el ejercicio de construcción del MFMP

Primero, no acatamos el principio de la consistencia de la planeación financiera. Tenemos que validar que el corto, mediano y largo plazo tenga cifras iguales. El presupuesto no puede tener una cifra que no esté en el plan financiero porque las consecuencias serían un posible déficit fiscal e iliquidez de tesorería y eso implicaría un poco de problemáticas externas en no pagarle a proveedores, no pagar nómina y de pronto un crecimiento de costos y precios, ya que estos se castigan por la demora en el pago y se vuelve mas difícil para el municipio encontrar precios de mercado. Hacienda tiene la obligación de ser asesora técnica y de advertir que eso no debe hacerse porque traería esas consecuencias. La idea es que la alta dirección también sea técnica y tenga en cuenta esos conceptos.

Históricamente, Envigado ha sido un municipio que siempre ha tenido las puertas abiertas con el sector financiero porque ha sido un municipio que ha tenido un manejo muy consistente, hasta la fecha, de todo el tema financiero. Podría eventualmente generarse un riesgo para el municipio con el sector financiero en que haya incumplimiento en sus distintos instrumentos de planificación financiera. La banca que nos ha prestado siempre a un bajo costo financiero, DTF+2, ellos van a

mirar que el municipio tiene problemas de déficit y liquidez, sí van a estar dispuestos a prestarnos pero a una tasa mayor, lo que podría generar problemáticas de detrimento fiscales y ser posibles hallazgos de un ente de control. La mala planeación también tiene consecuencias de un mayor gasto o detrimento patrimonial, sabiendo que se podría tener un costo financiero más bajo.

La idea es que haya acuerdo entre un equipo técnico que está ahí por carrera administrativa o por prestación de servicios o provisionalidad, pero que tiene la obligación de hacer unas planeaciones financieras ciertas, entonces que haya esa misma consistencia con los funcionarios de la alta dirección, para que no se generen problemáticas difíciles que de ser recurrentes, como el caso de los déficits, nos lleven a hallazgos de los entes de control con sanciones disciplinarias, pecuniarias y hasta penales. A sobrecostos por los proveedores en sus precios, costos financieros superiores en la banca cuando se requiera crédito y de evitar a toda costa que en un tercer año no vaya a haber déficit fiscal porque el órgano de control nos podría “tirar” a ley 617 y a ley 550 que obligaría a reducir drásticamente el gasto de funcionamiento en personal que es muy requerido para la administración.

La idea con este trabajo de grado ha sido desde el principio en insistir en la importancia de esa permanente interacción entre los equipos técnicos, aquellas personas que poseen un conocimiento muy profundo de algunos temas y los equipos que llegan de la mano del alcalde, que a su vez tienen un conocimiento de las priorizaciones, de las cosas que quieren hacer en el territorio pero que ambos procesos necesariamente se tienen que conjugar y conversar, como también respetar mutuamente sus criterios.

El problema existente es la no consistencia entre esa planeación del corto y mediano plazo en distintos documentos como el presupuesto anual, el plan financiero del MFMP y con el del plan de desarrollo. Entonces sí hay un problema que nos lleva a la situación de déficit fiscal, que obliga a dejar suspendidos algunos elementos del gasto que podrían llegar a traer otro tipo de consecuencias más adelante, como también llevar a la administración a generar una presión tributaria que no estaba consciente de hacerla, como subir tarifas para cubrir déficit. Dicha presión entraría a castigar fuertemente los ingresos de las familias, afectando su calidad de vida y

generando esfuerzos fiscales que no son justos ni equitativos. Esta bien hacer presión tributaria donde se valide que sí se pueda hacer, generando un compromiso de ambas partes.

Planear adecuadamente lo fiscal es generar una calidad de vida con una consistencia y equidad dentro de lo social, que permita asumir unos compromisos a mediano y largo plazo basados en el MFMP, el cual determina efectivamente esa consistencia. El MFMP se presenta como anexo al proyecto de presupuesto.