

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA GESTIÓN FISCAL DEL MUNICIPIO DE
ZARZAL, RESPECTO A EL CERRITO MUNICIPIO DE QUINTA CATEGORÍA DEL
VALLE DEL CAUCA, EN EL PERÍODO 2013-2017

GUSTAVO ADOLFO HERNÁNDEZ VALENCIA
JENNIFER PAGUATIAN RODAS

UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS, ECONÓMICAS Y CONTABLES
PROGRAMA DE CONTADURÍA PÚBLICA
ZARZAL – VALLE

2019

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA GESTIÓN FISCAL DEL MUNICIPIO DE
ZARZAL, RESPECTO A EL CERRITO MUNICIPIO DE QUINTA CATEGORÍA DEL

VALLE DEL CAUCA, EN EL PERÍODO 2013-2017

GUSTAVO ADOLFO HERNÁNDEZ VALENCIA
JENNIFER PAGUATIAN RODAS

Trabajo de grado para optar al título de:
CONTADOR PÚBLICO

Directora:
NELSY DUQUE CARVAJAL

UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS, ECONÓMICAS Y CONTABLES
PROGRAMA DE CONTADURÍA PÚBLICA
ZARZAL – VALLE
2019

NOTA DE ACEPTACIÓN

JURADO

JURADO

JURADO

Zarzal, mayo de 2019

•
DEDICATORIA

A Dios

Dedico este trabajo principalmente a Dios, porque eres el pilar de mi vida, me bendices día a día con tu infinito amor, nunca me abandonas y me das fuerzas y motivos para seguir siempre adelante con mis propósitos y sueños, por hacer de mi la persona especial que soy, por darme la vida y darme lo que más amo mi familia.

A mis padres

Madre

Este trabajo va dedicado a ti, eres mi apoyo incondicional, Gracias por tu amor esto es por ti y para ti, no hay palabras para describir cuanto te amo.

Padre

A pesar de no haber crecido junto a ti sé que me amas tanto como yo, siempre me esforzare por ser un orgullo para ti.

James

Eres tú como un segundo padre para mí, sé que estas muy feliz de que llegue a a culminar esta etapa de mi vida.

A mis hermanos

Los amo y dedico este trabajo ustedes, siempre he tratado y seguir tratando de ser el mejor ejemplo para ustedes, son mi motor y motivación de seguir siempre adelante.

JENNIFER PAGUATIAN RODAS

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios por bendecirme y tenerme con vida, por guiarme a lo largo de mi existir, por ser el apoyo, la calma y la fortaleza en aquellos momentos cuando sentí que no podía dar un paso más, por ser mi motor cuando llegaron

esos momentos de dificultad y de debilidad.

Gracias a mis padres Noralba y Norberto, por haber sido los principales promotores de mis sueños como profesional, a ellos mil gracias por confiar y por creer en mí, por la perseverancia, por los consejos, los valores, los principios que me han inculcado, y todo el amor que siempre me han ofrecido, agradecer también a mi tía Leonelia, mis primos/as Andrea, Harold y Gabriel que siempre me han brindado apoyo incondicional, a mi tío Duvier y mi tía Lucely por la manera como me ayudaron en este largo proceso, agradezco a mis amistades, y a todas aquellas personas que tuvieron que ver con este proyecto, a Yesi e Iván (QEPD) y a mis tres grupos de estudio porque de cada una de las personas con las que compartí siempre aprendí algo que no sabía, descubrí el verdadero valor de la familia y el valor de la amistad.

Agradezco a los docentes de la universidad del valle (sede zarzal) Moncada, Julito (QEPD), Sara, Isabelino, Jaime, Rafael, Pinto Larmat, y a todos los demás por haber compartido sus conocimientos a lo largo de la preparación de esta profesión tan bonita, de manera especial, a la profesora Nelsy Duque Carvajal tutora de nuestra monografía quien nos ha guiado con su paciencia, y su rectitud como docente.

GUSTAVO ADOLFO HERNÁNDEZ VALENCIA

Agradezco a Dios por darme la vida y la oportunidad de hacer esta carrera que fue posible gracias a sus bendiciones, por poner en mi vida personas maravillosas que me apoyaron en todo este camino.

A mi familia por haberme apoyado en todo momento, por sus consejos, sus valores, por la motivación que me dieron y hacer de mí una persona de bien, me ayudaron en esta etapa de uno u otra forma, tanto moral como económica, mis padres Sandra N y Luis Gerardo, mi segundo padre James Hurtado, mis hermanos Santiago, Daniel, Melissa, Juan David, Geoffrey, mi abuela Carmelina, mis tías Janeth, Zoraida y Mary, mis primos Fabián, Anne y Ada Luz. Todo ha sido posible gracias a ustedes que algún momento pusieron de su parte.

A aquellas personas que participaron directa e indirectamente en mi formación profesional, a la familia Marín, Octavio Marín (QEPD) Rubiela López y José Fernando G Marín, en la mayor parte de mi carrera ustedes fueron un apoyo para mí una segunda familia, esto también ha sido posible gracias a ustedes y nunca lo voy a olvidar.

A mi universidad del valle sede zarzal, a mi tutora y directora de este trabajo Nelsy Duque Carvajal por su tiempo dedicado, sus asesorías y por impulsarnos al desarrollo de nuestra carrera profesional

A mi compañero de trabajo y gran amigo Gustavo Hernández, nos apoyamos mutuamente a lo largo de nuestra carrera profesional.

Gracias a la Alcaldía del municipio de Zarzal Valle y la Alcaldía del Municipio de Cerrito Valle por su atención e información prestada para el desarrollo de este trabajo.

Finalmente, a mis profesores y aquellos que ayudaron en asesorías y dudas presentadas.

Gracias a todos, Dios los bendiga.

JENNIFER PAGUATIAN RODAS

CONTENIDO

	pág.
<u>RESUMEN</u>	13
<u>0. INTRODUCCIÓN</u>	14
<u>1. ANTECEDENTES</u>	16
<u>2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</u>	19
<u>2.1 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA</u>	20
<u>2.2 SISTEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA</u>	20
<u>3. OBJETIVOS</u>	22
<u>3.1 OBJETIVO GENERAL</u>	22
<u>3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS</u>	22
<u>4. JUSTIFICACIÓN</u>	23
<u>4.1 JUSTIFICACIÓN TEÓRICA</u>	23
<u>4.2 JUSTIFICACIÓN METODOLÓGICA</u>	23
<u>4.3 JUSTIFICACIÓN PRÁCTICA</u>	23
<u>5. MARCO DE REFERENCIA</u>	25
<u>5.1 MARCO TEÓRICO</u>	25
<u>5.1.1 Descentralización y gestión fiscal</u>	25
<u>5.1.2 La política fiscal</u>	26

5.1.3	<u>Hacienda pública</u>	27
5.1.4	<u>Gestión fiscal</u>	30
5.1.5	<u>Finanzas territoriales</u>	32
5.1.6	<u>Presupuesto público municipal</u>	32
5.2	<u>MARCO CONCEPTUAL</u>	33
5.3	<u>MARCO LEGAL</u>	35
6.	<u>DISEÑO METODOLÓGICO</u>	38
6.1	<u>TIPO DE ESTUDIO</u>	38
6.2	<u>MÉTODO DE INVESTIGACIÓN</u>	38
6.3	<u>FUENTES</u>	38
6.4	<u>TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN</u>	38
7.	<u>CARACTERÍSTICAS DEL DESEMPEÑO FISCAL EN LOS MUNICIPIOS PERTENECIENTES A LA QUINTA CATEGORÍA DEL VALLE DEL CAUCA DURANTE EL PERÍODO 2013-2017</u>	40
7.1	<u>DESEMPEÑO FISCAL MUNICIPAL EN EL VALLE DEL CAUCA</u>	40
7.1.1	<u>Panorama departamental antes del 2013</u>	41
7.1.2	<u>Los municipios de quinta categoría del Valle del Cauca</u>	46
7.1.3	<u>Desempeño fiscal en los municipios pertenecientes a la quinta categoría del Valle del Cauca durante el período 2013-2017</u>	51
7.2	<u>INDICADORES DE DESEMPEÑO LOS RESULTADOS DE LA GESTIÓN FISCAL DEL MUNICIPIO DE ZARZAL EN EL VALLE DEL CAUCA DURANTE EL PERÍODO 2013-2017</u>	53
7.2.1	<u>La situación de la gestión fiscal en Zarzal 2013-2017</u>	53
7.3	<u>DIFERENCIAS O SIMILITUDES ENCONTRADAS EN LA GESTIÓN FISCAL ENTRE EL MUNICIPIO DE ZARZAL Y EL CERRITO EN EL VALLE DEL CAUCA DURANTE EL PERÍODO 2013-2017</u>	63
7.3.1	<u>Análisis comparativo de la gestión fiscal entre Zarzal y El Cerrito 2013-2017</u>	64
7.4	<u>CARACTERIZACIÓN DE LAS VARIABLES QUE TIENEN MAYOR INCIDENCIA EN LA GESTIÓN FISCAL DEL MUNICIPIO DE ZARZAL</u>	78
7.4.1	<u>CARACTERIZACIÓN DE LAS ENTREVISTAS</u>	78

8.	<u>CONCLUSIONES</u>	83
9.	<u>RECOMENDACIONES</u>	85
	<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	86
	<u>ANEXOS</u>	89

LISTA DE CUADROS

	Pág.
<u>Cuadro 1. Relación indicadores requeridos para el índice de desempeño fiscal.</u>	34
<u>Cuadro 2. Rangos de calificación para el índice de desempeño fiscal.</u>	35
<u>Cuadro 3. Marco legal.</u>	36
<u>Cuadro 4. Relación de fuentes y técnicas de recolección de información.</u>	39
<u>Cuadro 5. Rangos de interpretación del componente de desempeño fiscal.</u>	41
<u>Cuadro 6. Ranking municipal. Indicador de desempeño fiscal, municipios del Valle del Cauca. 2012-2013.</u>	44
<u>Cuadro 7. Desempeño fiscal municipios quinta categoría Valle del Cauca 2013-2017.</u>	52
<u>Cuadro 8. Componentes del indicador autofinanciación de los gastos de funcionamiento. Millones de pesos constantes del año 2016.</u>	54
<u>Cuadro 9. Componentes del indicador respaldo del servicio de la deuda. Millones de pesos constantes del año 2016.</u>	55
<u>Cuadro 10. Componentes del indicador dependencia de las transferencias de la nación. Millones de pesos constantes del año 2016.</u>	56
<u>Cuadro 11. Componentes del indicador generación de recursos propios. Millones de pesos constantes del año 2016.</u>	58
<u>Cuadro 12. Componentes del indicador magnitud de la inversión. Millones de pesos constantes del año 2016.</u>	59
<u>Cuadro 13. Componentes del indicador capacidad de ahorro. Millones de pesos constantes del año 2016.</u>	61
<u>Cuadro 14. Promedio de desempeño fiscal 2016 de municipios en el Valle del Cauca.</u>	63

<u>Cuadro 15. Entrevista sobre la gestión fiscal de Zarzal y El Cerrito</u>	78
<u>Cuadro 16. Variables con mayor incidencia en la gestión fiscal de Zarzal</u>	81

LISTA DE GRÁFICOS

	Pág.
<u>Gráfico 1. Cambios en el desempeño fiscal de los departamentos 2012-2013</u>	41
<u>Gráfico 2. Variación del desempeño fiscal. 2013 - 2009.....</u>	43
<u>Gráfico 3. Porcentaje del valor agregado municipal por grandes ramas de actividad económica, 2017.....</u>	51
<u>Gráfico 4. Desempeño fiscal municipios quinta categoría Valle del Cauca 2013-2017.....</u>	52
<u>Gráfico 5. Autofinanciación de los gastos de funcionamiento. Zarzal, 2013-2017</u>	54
<u>Gráfico 6. Respaldo del servicio de la deuda. Zarzal, 2013-2017.....</u>	55
<u>Gráfico 7. Dependencia de las transferencias de la nación y las regalías. Zarzal, 2013-2017.....</u>	57
<u>Gráfico 8. Generación de recursos propios. Zarzal, 2013-2017</u>	58
<u>Gráfico 9. Magnitud de la inversión. Zarzal, 2013-2017</u>	60
<u>Gráfico 10. Capacidad de ahorro. Zarzal 2013-2017.....</u>	61
<u>Gráfico 11. Indicador de desempeño fiscal. Zarzal, 2013-2017.....</u>	62
<u>Gráfico 12. Autofinanciación del funcionamiento. Zarzal y El Cerrito 2013-2017. Millones de pesos constantes del año 2016.....</u>	65
<u>Gráfico 13. Respaldo del servicio a la deuda. Zarzal y El Cerrito 2013-2017. Millones de pesos constantes del año 2016.....</u>	67
<u>Gráfico 14. Dependencia de las transferencias. Zarzal y El Cerrito 2013-2017. Millones de pesos constantes del año 2016.....</u>	69
<u>Gráfico 15. Generación de los recursos propios. Zarzal y El Cerrito 2013-2017. Millones de pesos constantes del año 2016.....</u>	71
<u>Gráfico 16. Magnitud de la inversión. Zarzal y El Cerrito 2013-2017. Millones de pesos constantes del año 2016.....</u>	73

<u>Gráfico 17. Capacidad de ahorro. Zarzal y El Cerrito 2013-2017. Millones de pesos constantes del año 2016.</u>	75
<u>Gráfico 18. Índice de desempeño fiscal. Zarzal y El Cerrito 2013-2017</u>	77

LISTA DE FIGURAS

	Pág.
<u>Figura 1. Clasificación de los ingresos públicos municipales</u>	29
<u>Figura 2. Clasificación del presupuesto de gastos</u>	30
<u>Figura 3. Localización geográfica de El Cerrito.</u>	46
<u>Figura 4. Localización geográfica de Zarzal.</u>	50

LISTA DE ANEXOS

	Pág.
<u>Anexo A. Entrevistas</u>	89
<u>Anexo B. Resultados de las entrevistas en Zarzal</u>	91
<u>Anexo C. Resultados entrevista El Cerrito</u>	102

-
- **RESUMEN**

El tema que se desarrolla pertenece al área de las finanzas públicas municipales, considerando realizar un análisis comparativo, de la gestión fiscal del municipio de Zarzal, con relación al desempeño obtenido por municipios similares, en este caso, de quinta categoría, para identificar diferencias y similitudes en el manejo que le dan las autoridades a la gestión del municipio. por ello, el objetivo es realizar un análisis comparativo de la gestión fiscal del municipio de Zarzal,

respecto a El Cerrito, municipio de quinta categoría del Valle del Cauca, en el período 2013-2017. Inicialmente se describen las características del desempeño fiscal en los municipios pertenecientes a la quinta categoría del Valle del Cauca durante el período referenciado; luego se detalla a través de indicadores de desempeño los resultados de la gestión fiscal del municipio de Zarzal; posteriormente se identifican las diferencias o similitudes encontradas en la gestión fiscal entre el municipio de Zarzal y El Cerrito en el Valle del Cauca durante el período 2013-2017 y, finalmente, se caracterizan las variables que tienen mayor incidencia en la gestión fiscal del municipio de Zarzal. En el análisis comparativo se encontró que Zarzal ha experimentado un mayor esfuerzo fiscal en los últimos años, en especial en el 2016, incluso, sus finanzas muestran una mayor estabilidad en los porcentajes de ingresos tributarios como proporción de los ingresos corrientes, a diferencia de El Cerrito que presenta mayor fluctuación.

Palabras clave: gestión fiscal; finanzas públicas municipales; desempeño fiscal; análisis comparativo de la gestión fiscal; finanzas territoriales.

• INTRODUCCIÓN

Las finanzas territoriales han tomado importancia en los últimos años en Colombia, producto del proceso de descentralización, el cual, dio su primer gran paso con la elección popular de alcaldes a mediados de la década de los años ochenta. Luego con la Constitución Política de 1991 se continuó su profundización mediante distintos cambios legales, que involucra un alto volumen de recursos mediante el modelo de transferencias o participaciones de los ingresos nacionales a los niveles de gobierno sub nacionales, razón por la cual, la gestión fiscal municipal adquiere especial relevancia.

Para los municipios colombianos, la gestión fiscal constituye un elemento de gran importancia, por la necesidad de manejar con adecuados niveles de eficiencia y eficacia, los recursos de los cuales dispone, en función del beneficio a la comunidad y el desarrollo de los entes territoriales, convirtiéndose en la base del marco fiscal de mediano plazo y la sostenibilidad municipal.

El tema que se desarrolla pertenece al área de las finanzas públicas municipales, buscando realizar un análisis comparativo, de la gestión fiscal del municipio de Zarzal, con relación al desempeño obtenido en el municipio de El Cerrito, municipios de quinta categoría que agrupa a los entes con población entre 10.001 y 20.000 habitantes y cuyos ingresos anuales sean superiores a 15.000 y hasta 25.000 SMLV. A pesar de que los municipios en referencia tienen poblaciones superiores al rango establecido, en materia de ingresos anuales son inferiores a los 25.000 SMLV, por ello pertenecen a la quinta categoría. Este tema busca identificar diferencias y similitudes en el manejo que le dan las autoridades a la gestión del municipio, por lo tanto, se pretende llevar a cabo una investigación cuyo objetivo es realizar un análisis comparativo de la gestión fiscal del municipio

de Zarzal, respecto a El Cerrito, municipio de quinta categoría del Valle del Cauca, en el período 2013-2017. Para esto, a partir de los objetivos específicos inicialmente se describen las características del desempeño fiscal en los municipios pertenecientes a la quinta categoría del Valle del Cauca durante el período referenciado; luego se detalla a través de indicadores de desempeño los resultados de la gestión fiscal del municipio de Zarzal; posteriormente se identifican las diferencias o similitudes encontradas en la gestión fiscal entre el municipio de Zarzal y El Cerrito en el Valle del Cauca durante el período 2013-2017 y, finalmente, se caracterizan las variables que tienen mayor incidencia en la gestión fiscal del municipio de Zarzal.

Se utilizó la metodología del Departamento Nacional de Planeación (DNP), a partir del índice de desempeño fiscal, que permite, a través de seis indicadores, establecer la situación fiscal de los municipios.

Entre los resultados, en el análisis comparativo se encontró que Zarzal ha experimentado un mayor esfuerzo fiscal en los últimos años, en especial en el 2016, incluso, sus finanzas muestran una mayor estabilidad en los porcentajes de ingresos tributarios como proporción de los ingresos corrientes, a diferencia de El Cerrito que presenta mayor fluctuación.

El documento se estructura en nueve (9) capítulos además de esta introducción. Los capítulos 1 al 6 contienen los aspectos teóricos y metodológicos que permiten abordar la investigación, como el problema, los objetivos, la justificación, el marco de referencia y el diseño metodológico. Luego, en el capítulo 7 se abordan los resultados de la investigación, en el cual, en el punto 7.1 se hace una presentación de las características del desempeño fiscal en los municipios objeto de estudio durante el período 2013-2017, incluyendo un panorama departamental y el desempeño fiscal a través de estadísticas del DNP. Luego, en el punto 7.2 se relacionan los indicadores de desempeño fiscal que permiten conocer la situación de la gestión municipal; seguidamente, en el punto 7.3 se exponen concretamente las diferencias y similitudes encontradas a través de un análisis comparativo de los indicadores de desempeño fiscal. Después, en el punto 7.4 se caracterizan las variables que tienen mayor incidencia en la gestión fiscal del municipio de Zarzal a través de una serie de entrevistas realizadas a personal de Hacienda Pública del municipio. El capítulo 8 presenta las conclusiones del estudio y el 9 las recomendaciones.

• ANTECEDENTES

Considerando realizar un análisis comparativo, de la gestión fiscal del municipio de Zarzal, con relación al desempeño obtenido por municipios similares, en este caso, de quinta categoría, para identificar diferencias y similitudes en el manejo que le dan las autoridades a la gestión del municipio. Inicialmente se consultaron algunos antecedentes con referencia al tema de estudio, dando como resultado los siguientes trabajos:

En la biblioteca de la Universidad del Valle Buga, se encuentra el trabajo elaborado por Cuarán y Panesso, cuyo objetivo fue analizar la gestión y control que ha realizado la Administración Municipal de Tuluá, para el cumplimiento de su función constitucional durante el periodo 2001-2009, en el recaudo de los Impuestos de Predial Unificado e Industria y Comercio.

En este trabajo se realiza un análisis de la estructura organizacional de la Secretaría de Hacienda en el período señalado, así como la identificación de los recursos tecnológicos con que ha contado dicha Secretaría y las políticas de control y gestión aplicadas en el recaudo de los impuestos señalados. Igualmente, se tuvo en cuenta la actuación de los organismos de control del Estado frente a los procesos de gestión, control y recaudo de los Impuestos.

En las conclusiones, las autoras indican que se evidenció que el esfuerzo fiscal de la Administración Municipal es bajo frente a la verdadera capacidad potencial rentística del Municipio, lo que da como consecuencia una alta dependencia de las transferencias de la nación llegando a puntos del 60%, lo que puede conllevar a una menor inversión social con recursos propios.

En el 2011, Ramírez, xxx presenta una monografía cuyo objetivo fue evaluar la eficiencia y la eficacia en la gestión de las finanzas públicas del municipio de Sevilla, Valle del Cauca en el periodo 2.005 – 2.009.

El tipo de investigación que sirvió de apoyo para el alcance de los objetivos del presente trabajo fue el descriptivo, debido a que este identifica características del universo que delimita la investigación, señala formas de conducta, establece comportamientos concretos, descubre y comprueba la asociación entre variables, por consiguiente se pudo contar con el conocimiento necesario en cuanto a las características y funcionamiento de las finanzas públicas del municipio de Sevilla valle del cauca.

El método de investigación que se utilizó, con el fin de ordenar la información necesaria para el desarrollo del estudio, fue el deductivo, pues este permite a través de un fenómeno general explicar situaciones particulares que se encuentran explícitas en la situación general, en donde el contexto general fueron las finanzas públicas del municipio de Sevilla Valle del Cauca y las particularidades fueron los respectivos conceptos (activo, pasivo, patrimonio,

ingresos, gastos) que las conforman y los análisis detallados que se realizaron.

A través del estudio realizado, la autora concluye que el nivel de cumplimiento de los ingresos presupuestados en este periodo fue alto, ya que en términos generales se observó un cumplimiento superior al 90%, lo cual tiene coherencia con el crecimiento de los ingresos, ya que se determinó que del año 2.005 al año 2.006 se dio una disminución del 1% , tomando como referencia el recaudo que existió de los mismos y a partir del año 2.007 se dio un crecimiento constante alcanzando un nivel porcentual del 19% en el año 2.009. de igual manera se debe hacer énfasis que en los últimos cinco años los gastos presupuestados han sido superiores a los gastos ejecutados, lo que permite deducir que la administración municipal no ha cumplido el 100% con los gastos pronósticos, en donde los conceptos con mayor afectación han sido los inherentes a la inversión.

En el año 2013 se presenta un antecedente en el trabajo de grado de las estudiantes Hincapié y Ortíz el cual tenía como objetivo evaluar el comportamiento de la gestión fiscal en términos de la eficiencia y eficacia de la Administración Municipal en Guadalajara de Buga durante el período 2008-2011.

La investigación desarrollada es de carácter descriptivo, ya que se identificaron las características de la gestión fiscal en los períodos de gobierno seleccionados en Guadalajara de Buga, para determinar el nivel de eficiencia y eficacia. El método de investigación de este trabajo fue deductivo, partiendo de un análisis general de las finanzas públicas se llega a la caracterización específica de la gestión fiscal en el gobierno municipal de Guadalajara de Buga.

Las autoras concluyen que se presentan fortalezas de la entidad territorial en el recaudo de impuestos, especialmente en predial unificado e industria y comercio. Igualmente, el incremento de las transferencias es un factor positivo en la medida que muestra que la gestión fiscal ha sido positiva, sin embargo, la entidad territorial debe disminuir su dependencia de estos recursos. Sin embargo, se observó que, a pesar de generar ahorro, su dinámica fue inferior a lo deseado, porque su capacidad de generación disminuyó paulatinamente, debido que el incremento de los gastos de funcionamiento creció sistemáticamente, incluso por encima de los límites permitidos por la ley.

- **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

La gestión fiscal se relaciona con la Administración Pública, ya que según Beltrán y Torres ella requiere para su programación, control y ejecución, de una organización estatal que la soporte, oriente, gestione y administre, y en muchos casos que la ejecute directa o a través de otros entes no gubernamentales, es decir, que todo esto opera como un todo institucional que soporta o fundamenta los fines y funciones de las finanzas públicas.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el marco de la administración pública, los ingresos y gastos públicos requieren de una administración, tanto desde la fuente como del manejo y la ejecución de estos, lo cual exige desde el inicio hasta el final la intervención de unos procesos administrativos dados, que determinan los fines y la razón de ser de los ingresos y gastos públicos.

A pesar de estos principios básicos, Gómez et. al. señala que Colombia ha venido soportando niveles de déficit fiscal elevados, lo cual ha determinado de una u otra

forma el manejo fiscal a nivel nacional y territorial. De esta forma, una de las prioridades de la política fiscal nacional ha sido reducir los niveles elevados del déficit, pues esta situación acarrearía fuertes implicaciones de carácter macroeconómico para el país.

Esta situación fiscal implica para los municipios, en un contexto de descentralización, que el manejo de los recursos sea lo más eficiente posible. En Colombia se ha reconocido la existencia a 1.098 municipios, que se clasifican en categorías uno a seis y categoría especial de acuerdo con su número de habitantes y a sus Ingresos Corrientes de Libre Destinación –ICLD. La categoría 5 agrupa a los municipios con población entre 10.001 y 20.000 habitantes y cuyos ingresos anuales sean superiores a 15.000 y hasta 25.000 SMLV.

En el caso de Zarzal, municipio del Valle del Cauca, se ubicó en el puesto 12 del ranking elaborado por el Departamento Nacional de Planeación para el año 2013, entre un total de 42 municipios pertenecientes a este departamento, con una puntuación de 72.81; sin embargo, para el 2016 se ubicó en el puesto 4 del mismo ranking con una puntuación de 76.9, evidenciando una mejoría en su desempeño fiscal durante el período y superando al otro municipio de quinta categoría, El Cerrito, el cual, para el 2003 ocupaba el puesto 6 con 75.19 puntos, mientras que en el 2016 ocupó el puesto 11 con 75.1 puntos.

Según el DNP, el indicador de desempeño fiscal del municipio de Zarzal está entre 70 y 80 puntos, lo cual, significa que son las entidades cuya situación es similar a los del grupo solvente, pero la magnitud de los indicadores es levemente diferente. Una entidad solvente, corresponde a las entidades territoriales cuyo indicador de desempeño fiscal fue igual a superior a 80 puntos. Estos municipios gozan de unas finanzas saludables, en el sentido de que cumplen con los límites de gasto de la ley 617 de 2000, generan ahorro corriente, el gasto en inversión es alto, sus ingresos les permiten tener un amplio respaldo del endeudamiento y los recursos propios pesan de manera importante, como contrapartida a los recursos del SGP. Estas entidades, tienen mejores condiciones de solvencia financiera, comparadas con el resto.

Debido a lo anterior, es importante realizar un análisis comparativo de la gestión fiscal de Zarzal, con relación a El Cerrito, municipio de quinta categoría, utilizando indicadores de finanzas públicas municipales que permiten conocer la dinámica de los ingresos corrientes, el ahorro público, el esfuerzo fiscal, el manejo de la deuda, el comportamiento de las transferencias, para establecer cuáles han sido las causas que condujeron a mejorar las condiciones del municipio, desde la gestión fiscal de sus Gobiernos, con la finalidad de generar recomendaciones que permitan continuar evidenciando mejorías en el desempeño fiscal de Zarzal para beneficio del desarrollo social y económico del ente territorial.

- **FORMULACIÓN DEL PROBLEMA**

¿Cuál fue la situación de la gestión fiscal de Zarzal con relación al municipio de El

Cerrito, en el período 2013-2017?

- **SISTEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA**

¿Cuáles son las características del desempeño fiscal en los municipios de zarzal y el cerrito durante el período 2013-2017?

¿Cuáles son los resultados que muestran los indicadores de desempeño sobre la gestión fiscal del municipio de Zarzal y el cerrito durante el período 2013-2017?

¿Qué diferencias o similitudes se encuentran en la gestión fiscal entre el municipio de Zarzal y el municipio de El Cerrito durante el período 2013-2017?

¿Cuáles son las variables que tienen mayor incidencia en la gestión fiscal del municipio de Zarzal?

- **OBJETIVOS**

- **OBJETIVO GENERAL**

Realizar un análisis comparativo de la gestión fiscal del municipio de Zarzal, respecto a El Cerrito, municipio de quinta categoría del Valle del Cauca, en el período 2013-2017.

- **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

Describir las características del desempeño fiscal en los municipios pertenecientes a la quinta categoría del Valle del Cauca durante el período 2013-2017.

Detallar a través de indicadores de desempeño los resultados de la gestión fiscal del municipio de Zarzal en el Valle del Cauca durante el período 2013-2017.

Identificar las diferencias o similitudes encontradas en la gestión fiscal entre el municipio de Zarzal y El Cerrito en el Valle del Cauca durante el período 2013-2017.

Caracterizar las variables que tienen mayor incidencia en la gestión fiscal del municipio de Zarzal.

-
-
- **JUSTIFICACIÓN**

- **JUSTIFICACIÓN TEÓRICA**

El trabajo desarrollado se enmarca en la teoría de la descentralización, la cual, según Oates es una forma de organización del Estado que genera ganancias en materia de eficiencia, que son posibles porque los gobiernos locales son más cercanos a sus habitantes y a la geografía de su territorio y, por lo tanto, poseen un mejor conocimiento de las preferencias, necesidades y costos de provisión a nivel local que un gobierno central, logrando así ser más eficientes. Además, se considera que la competencia entre las diferentes entidades territoriales puede motivar a los administradores locales a innovar y rendir cuentas a sus ciudadanos.

- **JUSTIFICACIÓN METODOLÓGICA**

El análisis de la gestión fiscal a partir del Indicador de Desempeño Fiscal del DNP permite conocer el sistema de ponderaciones y los indicadores de gestión financiera sobre los cuales se establece el ranking de municipios, situación que permite tener claridad sobre aquellos factores que tienen mayor incidencia en el desempeño fiscal y, por ende, más argumentos para recomendar acciones para el mejoramiento de este.

- **JUSTIFICACIÓN PRÁCTICA**

La investigación aporta al desarrollo del conocimiento a través de la aplicación de los conceptos teóricos y metodológicos adquiridos, como herramientas para la comprensión de la gestión fiscal municipal, convirtiéndose así en un documento de interés tanto académico como práctico, ya que los gestores de la política económica pública tendrán un referente importante para la estructuración de futuros presupuestos en el marco de los planes de desarrollo municipal.

Para la profesión contable, el desarrollo de este tipo de investigación resulta pertinente, dado el enfoque financiero que se plantea y que explora aquellas herramientas de análisis del contador público, en su rol de investigador y analista de la gestión financiera de una entidad territorial, haciendo uso de los presupuestos públicos municipales, como insumo para el desarrollo del trabajo.

Por lo tanto, dado que los propósitos de la Universidad del Valle se enmarcan en la pertinencia de la formación de sus profesionales, de tal forma que tenga impacto en su entorno próximo, esta investigación permite precisamente, acercar la institución a la realidad del municipio de Zarzal, en su componente de gestión

fiscal. Con ello, se cumple parte de la misión institucional.

De esta forma, los resultados de la investigación tienen un importante impacto para la sociedad, ya que se espera que contribuyan a tener claridad sobre las características de la gestión fiscal en el municipio de Zarzal, para generar recomendaciones que conduzcan a fortalecer las finanzas territoriales, lo cual es en beneficio de la sociedad, debido a que el fortalecimiento de la gestión implica un mejor manejo de los recursos, que deben ser destinados en alguna proporción a la inversión municipal.

• MARCO DE REFERENCIA

• MARCO TEÓRICO

Para el alcance de los objetivos del trabajo, es pertinente delimitar teóricamente el estudio, a partir de la construcción de un marco teórico que brinde las herramientas conceptuales para la comprensión y análisis de los resultados.

• Descentralización y gestión fiscal

Una de las formas de organización del Estado es la descentralización. Según Porras, consiste en otorgar funciones administrativas a personas públicas diferentes al gobierno central que las cumplen en su nombre propio y bajo su responsabilidad, con el propósito de “dar mayor autonomía política, fiscal y administrativa a los departamentos y municipios frente al Estado central y, a su vez, acercar la administración a los ciudadanos para que éstos la reconozcan como asunto propio.” Dentro de la descentralización territorial, aparece la descentralización fiscal, que es la autonomía que tienen las entidades territoriales para tomar decisiones respecto a sus finanzas, tanto en términos de ingresos como de asignación de gastos.

Según Bonet, una de las principales razones para descentralizar son las posibles ganancias en materia de eficiencia que se podrían alcanzar bajo este régimen.

Oates plantea que dichas ganancias son posibles porque los gobiernos locales son más cercanos a sus habitantes y a la geografía de su territorio y, por lo tanto, poseen un mejor conocimiento de las preferencias, necesidades y costos de provisión a nivel local que un gobierno central, logrando así ser más eficientes. Además, se considera que la competencia entre las diferentes entidades territoriales puede motivar a los administradores locales a innovar y rendir cuentas

a sus ciudadanos.

Bonet sostiene que los beneficios de la descentralización serán posibles si las estructuras de gobierno fiscal e institucional conectan los ingresos tributarios y los gastos públicos descentralizados. La idea es que en la medida en que el porcentaje de gasto público financiado con recursos propios es mayor, las ganancias en eficiencia como resultado de ese gasto serán mayores. Por esto, es importante comprender el papel de la política fiscal, debido a que, a través de ella, se dirigen las acciones del Estado.

- **La política fiscal**

La Política Fiscal, son las herramientas que utiliza el Estado para obtener los ingresos necesarios, para el logro de los objetivos económicos del país. En esta materia, los aportes del economista John Maynard Keynes son importantes, debido a que giraron en torno a la relevancia de la política fiscal como instrumento capaz de resolver todos los problemas en las economías de los países. Este planteamiento subyace en el argumento de que “la participación del Estado en el sistema económico es deseable y los Impuestos juegan un papel crucial en las políticas de reactivación económica y de distribución equitativa del ingreso.”

Según Martínez, Keynes planteó que existían tres formas de financiar el aumento de los gastos públicos: mediante Impuestos, emisión de dinero o emisión de deuda pública. Sin embargo, en el caso de un incremento en los Impuestos para financiar el gasto público, resultaría una política restrictiva que contraería la economía por las distorsiones en las pautas de consumo. Por lo tanto, según Keynes, el mejor efecto expansivo en la economía se consigue mediante el déficit fiscal, es decir, aumentando la diferencia entre los gastos y los ingresos públicos.

Para Juan Camilo Restrepo la Política Fiscal tiene como objetivo atender los gastos fundamentales del Estado, pero teniendo cuidado de tener la menor distorsión en las decisiones económicas de los demás agentes en la economía.

La Política Fiscal cuenta con los ingresos fiscales como principal fuente para la atención de los gastos del Estado; según Restrepo, desde el punto de vista presupuestal, dichos ingresos pueden clasificarse en ordinarios y extraordinarios. Los primeros son aquellos que con cierta regularidad ingresan al patrimonio público. Los segundos, aquellos que ingresan de manera esporádica. Entre los ingresos ordinarios están las rentas de dominio público, las tasas, los ingresos parafiscales y los Impuestos. Los ingresos ordinarios también se clasifican en tributarios y no tributarios.

Con relación al gasto público, Enrique Low Murtra, indica que es uno de los principales instrumentos de política fiscal existentes para mejorar la distribución del ingreso y la riqueza. Sin embargo, no en todas las circunstancias el gasto público tiene esta bondad, debido a que el manejo del mismo, puede incluso

profundizar las diferencias sociales, al dirigirse en grandes proporciones a las clases más favorecidas de la sociedad.

Siguiendo a Murtra, existen varias categorías del gasto público: gastos públicos regresivos, progresivos y de pobreza. Los primeros son aquellos que benefician en mayor proporción a las familias de altos ingresos, permitiendo una distribución de beneficios y gastos aún más injusta que la original de ingresos y rentas de la propia estructura social; los segundos son aquellos que, aun siendo concentradores, reflejan una distribución del beneficio del gasto menos injusta que la existente en ingresos y rentas en la estructura social; los gastos de pobreza son efectivamente redistributivos, porque benefician en mayor proporción a los que tienen menos niveles de ingreso y riqueza.

Los impuestos constituyen una fuente de ingresos de gran relevancia para el financiamiento del gasto público y el sostenimiento del Estado. Debido a esto, es importante conceptualizar sobre las finanzas públicas, dada su relación con la política fiscal.

- **Hacienda pública**

Para el desarrollo de los objetivos y la comprensión de los resultados, es importante entender el concepto de hacienda pública, ya que corresponde al contexto dentro del cual los encargados de la gestión fiscal, buscan el logro de los objetivos del sector público, disponiendo de unos recursos limitados, que deben manejar con eficacia y eficiencia.

Según Retrepo se denomina Hacienda Pública al conjunto de órganos de la administración de un Estado encargados de hacer llegar los recursos económicos, así como los instrumentos, para gestionar y recaudar los tributos.

Cuando se habla de hacienda pública, el concepto se puede definir desde tres puntos de vista diferentes:

El primero la define como los recursos disponibles por parte del Estado y las entidades públicas para el cumplimiento de sus actividades y proyectos. El segundo como el conjunto de entidades públicas que tienen encomendado gestionar los ingresos que recibe el Estado. El tercero, como la disciplina que se encarga del estudio de los objetivos del sector público y la forma como se pueden lograr éstos con unos recursos limitados.

Los tres objetivos fundamentales de la hacienda pública son: la redistribución para dar un mayor bienestar a la población por medio de una distribución más equitativa de los recursos, la estabilidad y, por último, el desarrollo de la economía. Para lograrlos, las entidades públicas deben realizar tres actividades fundamentales: obtención de ingresos y otros recursos, ejecución y control de los gastos e inversiones y la elaboración y control del presupuesto necesario para

realizar las actividades propuestas.

La Hacienda Pública cuenta con un principio básico el cual consiste en la “mayor participación con el mínimo de intervención”, se considera su principio rector. El sujeto pasivo en el vínculo jurídico que se establece con las obligaciones fiscales, está constituido por los contribuyentes. Según Restrepo, se cuenta con unos recursos limitados para alcanzar los objetivos del sector público, siendo ésta una perspectiva que se encuentra en el concepto de Hacienda Pública. Por esto, el papel que juegan los contribuyentes es fundamental, en el sentido de que su conducta de pago determina en gran parte, la posibilidad del sector público de alcanzar los objetivos.

Para Mauricio Duverger los ingresos de dominio público provienen de las explotaciones industriales y comerciales del Estado, producto de la evolución general, porque en la edad media la tierra era el principal fuente de ingresos y su explotación constituía la actividad económica más importante, hoy en día la industria y el comercio han tomado el primer lugar.

Advierte que la tasa es el precio pagado por el usuario de un servicio público no industrial en contrapartida de las prestaciones o ventajas que él recibe de ese servicio. Señala unos ejemplos de lo que es una tasa: El valor pagado por el envío de una correspondencia el cual se llama tasa postal, y los derechos de inscripción pagados por los estudiantes en la enseñanza superior son tasas.

Según Duverger: “La verdadera distinción del impuesto y de la tasa reposa en la ausencia o en la existencia de una contrapartida proporcional y no en el carácter profesional obligatorio o no obligatorio”. En la tasa existe una contraprestación, mientras que, en el impuesto, no se está pagando un servicio específico o retribuyendo una prestación determinada. Además, el pago de la tasa es de carácter voluntario y el pago del impuesto es de carácter obligatorio.

Distinguidas las funciones y los objetivos de la hacienda pública conviene conocer el vínculo que existe entre la tributación y el presupuesto público, debido a que, mediante los ingresos obtenidos de la tributación en un periodo específico, se presupuestan los gastos e ingresos del periodo siguiente.

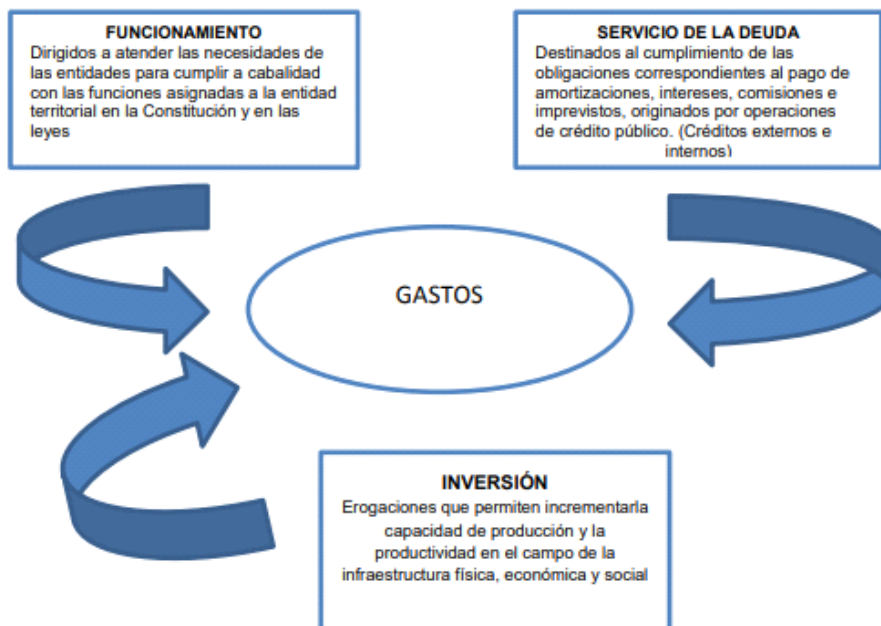
En las siguientes figuras se puede evidenciar la estructura de los ingresos y gastos públicos municipales:

Figura 1. Clasificación de los ingresos públicos municipales



Fuente: Guía presupuesto público municipal, 2012

Figura 2. Clasificación del presupuesto de gastos



Fuente: MHCP Dirección del Presupuesto Público Nacional

- **Gestión fiscal**

Para el desarrollo del trabajo resulta fundamental la incorporación de los principales conceptos teóricos relacionados con la gestión fiscal.

El artículo 3 de la Ley 610 de 2000, define la gestión fiscal como: "...el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales."

Por su parte, los principios de la gestión fiscal, según la ley 42 de 1993 en su artículo 8 son: Eficacia, Economía, Eficiencia, Equidad, Valoración de los Costos Ambientales.

La eficiencia la ley la define como la maximización de resultados, con los mismos recursos, en un período determinado. Se entiende por esta el uso racional de los recursos disponibles en la consecución del producto, "es obtener más productos con menos recursos". Lo que realmente se mide es la forma como se manejan los recursos disponibles para la obtención de productos o resultados. Está relacionada con aspectos internos de la organización y no con los aspectos externos de la empresa. La eficiencia está dada como una medida de manejo de los recursos o de las variables existentes en el proceso. Los recursos o variables que están presentes en el proceso son materiales.

Por su parte, la eficacia es para la ley, la obtención de los resultados de manera oportuna y con entera relación con los objetivos y metas propuestos. Se entiende por esta, el logro de los atributos del producto que satisface las necesidades, deseos y demandas de los clientes.

Tiene que ver con alcanzar los atributos de los productos propuestos para el cumplimiento de la misión. La eficacia es absoluta, es decir, se alcanza o no se alcanza el resultado propuesto.

La equidad es la concepción de una justicia fundada en la igualdad ante el derecho y el respeto por los derechos de cada cual. Equidad es entonces un proceso donde intervienen variables y se obtienen productos. Es necesario reconocer que las variables representan unos gastos y que los productos representan unos ingresos.

Para la ley el principio de valoración de costos ambientales permite cuantificar el impacto por el uso, deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente. Evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.

Finalmente, el principio de economía, la ley lo define como aquel en virtud del cual, en igualdad de condiciones de calidad de los bienes y servicios se obtenga la menor costa posible. Consiste, pues en que el valor contratado, sea menor o igual que el valor del mercado.

En el presente trabajo, la gestión fiscal se estudia desde la óptica de la eficiencia y la eficacia, medida a través de indicadores de desempeño fiscal en el marco de las finanzas territoriales, ya que se trata de una evaluación a nivel municipal.

- **Finanzas territoriales**

El tema de las finanzas territoriales está en función de la descentralización, la cual, según Zapata en Colombia dio su primer gran paso con la elección popular de alcaldes a mediados de la década de los años ochenta. Luego con la Constitución Política de 1991 se continuó su profundización mediante distintos cambios legales, pues no sólo decidió involucrar un alto volumen de recursos mediante un generoso modelo de transferencias o participaciones de los ingresos nacionales a los niveles de gobierno sub nacionales, sino que también ordenó que el nivel intermedio de gobierno, la gobernación, fuera elegida por voto popular.

Zapata resalta la integralidad del proceso pues las decisiones a favor de los territorios, departamentos y municipios, comprenden temas políticos, económicos y administrativos. Se defiende que la descentralización política y fiscal fortalece la democracia, al acercar las decisiones estatales al ámbito local, y puede hacer más eficiente el uso de los recursos públicos puesto que los mandatarios locales tienen una mayor capacidad para leer las preferencias de sus ciudadanos, entre otras razones. Así, de obtenerse buenos resultados con los programas sociales ejecutados por los gobiernos territoriales estos, además, tendrán un mayor reconocimiento social y apropiación por parte de las comunidades, profundizándose así la autonomía territorial.

Igualmente, se argumenta que un acelerado proceso de descentralización puede generar problemas como pereza fiscal, un aumento de la dependencia de las transferencias intergubernamentales, un aumento desbordado del gasto público, malos resultados fiscales de departamentos y municipios con el consecuente aumento del endeudamiento y del déficit fiscal territorial, entre otros efectos.

- **Presupuesto público municipal**

Es por ello que toma relevancia el presupuesto público municipal, el cual, de acuerdo con Ariza, se ha convertido en el medio más idóneo para que el Estado priorice las políticas económicas y sociales contenidas en los planes de desarrollo que por mandato legal está obligado a ejecutar. El presupuesto contiene todos los ingresos y gastos de la entidad, entendidos dentro de los gastos, la inversión

propriadamente dicha. De esta forma todo ciudadano tiene interés en el presupuesto, bien como contribuyente de los impuestos, tasas y contribuciones, como contratista, proveedor o prestador de servicios, beneficiario de los planes y proyectos o como funcionario público.

El presupuesto anual es el componente final del proceso de planificación y contiene el cómputo anticipado de las rentas e ingresos que el ente territorial y sus establecimientos públicos esperan recibir en una determinada vigencia fiscal, lo mismo que los gastos en que incurrirán todos los órganos que lo integran.

Respecto a los diferentes conceptos de ingresos del Municipio contiene: Impuesto Predial, Impuesto de Industria y Comercio con su correspondiente impuesto de avisos y tableros, Impuesto a los Vehículos Automotores, Impuesto de Circulación y Transito, Recaudo de Cartera, Sobretasa a los combustibles, Degüello de ganado, Espectáculos Públicos, Juegos Permitidos, Delineación y Urbanismo, Ocupación de vías y sitios públicos, Derechos de Transito, Matricula, Cambios de empresa, licencia de tránsito, tarjeta de operación y demás derechos , Gaceta municipal, Aportes y participaciones, aportes nacionales, departamentales y auxilios, Fosyga, Etesa, Sistema General de Participaciones (transferencias) para salud, educación y saneamiento básico y propósito general, Rendimientos financieros, regalías petrolíferas, multas y sanciones entre otros.

Por su parte, el presupuesto de gastos del municipio contiene una sección para la Alcaldía y sus dependencias, los fondos sin personería jurídica autorizados por la ley y creados mediante Acuerdo municipal, la Personería, el Concejo municipal, la Contraloría Municipal y los establecimientos públicos del orden municipal, distinguiendo entre los gastos de funcionamiento tales como servicios personales, prestación de servicios, gastos generales incluidos los servicios públicos, las mesadas pensionales y las transferencias de ley, el Servicio de la deuda que corresponde al pago de los créditos que se han obtenido y los gastos de inversión clasificados por programas y subprogramas derivados del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI).

- **MARCO CONCEPTUAL**

Los indicadores utilizados para la evaluación de la gestión fiscal se obtienen a partir de la estructura de cuentas de los presupuestos y se reflejan en cada uno de los seis componentes del índice. De acuerdo con el DNP los indicadores que permiten evaluar el desempeño fiscal son:

Cuadro 1. Relación de indicadores requeridos para el índice de desempeño fiscal.

Indicador	Fórmula	Observación	Parámetro de resultado
1/ Autofinanciación del funcionamiento	Gasto funcionamiento/ ICLD * 100%	Mide qué parte de los recursos de libre destinación está destinada a pagar la nómina y los gastos	< 70% Municipios de 2da categoría

		generales de operación de la administración central de la entidad territorial	
2/ Magnitud de la deuda	Servicio de la deuda / ingresos disponibles * 100%	El indicador de respaldo de la deuda se obtiene como la proporción de los ingresos disponibles que están respaldando el servicio de la deuda	Este indicador guarda relación con los indicadores de la ley 358 de 1997 y 819 de 2003 y se espera que la deuda total no supere la capacidad de pago de la entidad ni comprometa su liquidez en el pago de otros gastos.
3/ Dependencia de las transferencias	Transferencias + Regalías / ingresos totales * 100%.	Indica el peso que tienen estos recursos en el total de ingresos y su magnitud refleja el grado en el cual las transferencias y regalías se convierten en los recursos fundamentales para financiar el desarrollo territorial	Un indicador por encima de 60% señala que la entidad territorial financia sus gastos principalmente con recursos de transferencias de la Nación y Regalías.
4/ Generación de los recursos propios	Ingresos tributarios / ingresos corrientes * 100%	Refleja el peso relativo de los ingresos tributarios en el total de ingresos corrientes. Esta es una medida del esfuerzo fiscal que hacen las administraciones al comparar las fuentes endógenas de ingresos como lo son los impuestos que genera autónomamente la entidad territorial, y mide la importancia de esta gestión tributaria frente a otras fuentes externas de financiamiento del gasto corriente	Valora el esfuerzo que hacen las entidades territoriales de generar rentas tributarias propias
5/ Magnitud de la inversión	Inversión / gasto total * 100%	Permite cuantificar el grado de inversión que hace la entidad territorial, respecto del gasto total	Se espera que este indicador sea superior a 70%, lo que significa que más de la mitad del gasto se está destinando a inversión
6/ Capacidad de ahorro	Ahorro corriente / ingresos corrientes * 100%	Es el balance entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes y es igual al ahorro corriente como porcentaje de los ingresos corrientes	Se espera que sea positivo

Fuente: elaboración propia a partir del DNP. Desempeño fiscal de los departamentos y municipios, 2013

A partir de los anteriores indicadores se evalúa el Desempeño Fiscal y se clasifican en las siguientes categorías dependiendo del resultado:

Cuadro 2. Rangos de calificación para el índice de desempeño fiscal.

Calificación	Valor	Descripción de la categoría según DNP (2013)
Solvente	> o igual a 80 puntos	Estos municipios gozan de unas finanzas saludables, cumplen con los límites de gasto de la ley 617 de 2000, generan ahorro corriente, el gasto en inversión es alto, sus ingresos les permiten tener un amplio respaldo del endeudamiento y no

		dependen en exceso de las transferencias nacionales. Estas entidades, tienen mejores condiciones de solvencia financiera, comparadas con el resto (DNP, 2013)
Sostenible	Entre 70 y 80 puntos	Su situación es similar a los del grupo solvente, pero la magnitud de los indicadores es menor (DNP, 2013)
Vulnerable	Entre 60 y 70 puntos	Aunque pueden cumplir con los límites de gasto de la ley 617 de 2000 y generar ahorros propios, dependen de manera importante de las transferencias y son entidades expuestas a desequilibrios en sus finanzas como consecuencia de choques en sus estructuras financieras. Estas entidades mantienen apenas un nivel de equilibrio relativo en su balance fiscal, pero sin presentar excedentes que les permita sortear holgadamente algún desequilibrio en sus finanzas (DNP, 2013)
Riesgo	Entre 40 y 60 puntos	Se encuentran en riesgo de generar déficit corriente por la insuficiencia de recursos propios, lo que los hace altamente dependientes de las transferencias y con probabilidad de incumplir los límites de gasto de la ley 617 de 2000. En este sentido, requieren atención especial para garantizar su solvencia financiera de largo plazo (DNP, 2013)
Deterioro	< o igual a 40	presentan un indicador de desempeño fiscal menor o igual a 40, reflejando baja capacidad de ahorro, dificultades para garantizar el pago de los gastos de funcionamiento, alta dependencia de las transferencias y menores posibilidades de inversión. Son estos los entes territoriales que requieren mayor atención, si se quiere garantizar su sostenibilidad de largo plazo. Para estas entidades, cualquier choque financiero sería difícil de sortear (DNP, 2013)
Sin información		Son las entidades que no reportaron información o que la reportaron incompleta o inconsistente, razón por la cual, se hace imposible conocer el desempeño en sus finanzas y por lo cual, ocupan los últimos lugares del escalafón de desempeño fiscal. Requieren acción inmediata de los organismos de control (DNP, 2013)

Fuente: elaboración propia a partir de DNP (2013).

• MARCO LEGAL

En el desarrollo del trabajo conviene tener en cuenta las siguientes normas relacionadas con el tema de estudio:

Cuadro 3. Marco legal

Norma	Definición	Relación con la investigación
Ley 136 de 1994	<p>Define en su artículo 1 al municipio como la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites que lo señalen la Constitución y la ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio.</p> <p>En su artículo 2, indica que el régimen municipal estará definido por lo dispuesto en la Constitución Política, por lo establecido en la ley y por las siguientes disposiciones:</p>	Permite comprender la estructura de las entidades territoriales en estudio, así como las competencias que les otorga la ley, en especial en el manejo de los recursos públicos.

<p>a) En materia de la distribución de competencias con la Nación y las entidades territoriales, y los regímenes de planeación y presupuestal, por las correspondientes leyes orgánicas, de conformidad por lo dispuesto en los artículos 288, 342 y 352 de la Constitución Política;</p> <p>b) En relación con las instituciones y mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal, por lo dispuesto en la respectiva ley estatutaria, de acuerdo con lo previsto en los artículos 103 y 152 de la Constitución Política;</p> <p>c) En lo concerniente con su endeudamiento interno y externo, y sujeto a la capacidad de endeudamiento del municipio, de conformidad con la ley; En lo relativo a los regímenes salariales y prestacionales de sus empleados públicos, por las normas generales que dicte el Congreso y las disposiciones que en desarrollo de ellas.</p> <p>d) En relación con los regímenes de distribución de recursos entre la Nación y los municipios, de los tributos propios de éstos, de los servicios públicos su cargo, del personal, del régimen contractual y del control interno y electoral, se sujetarán a las normas especiales que se dicten sobre dichas materias.</p>	
--	--

Norma	Definición	Relación con la investigación
Decreto 111 de 1996	<p>Compila las normas de las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1991 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto, por lo tanto, todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en este Estatuto que regula el sistema presupuestal.</p> <p>Esta Ley Orgánica del Presupuesto, su reglamento, las disposiciones legales que ésta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social.</p>	Este decreto se relaciona con el tema de estudio porque los indicadores para analizar la gestión fiscal municipal se basan en los presupuestos públicos, por lo tanto, es importante considerar esta norma en el desarrollo del trabajo.
Ley 358 de 1997	Indica en su artículo 1 que 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. 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.	Esta Ley se relaciona con uno de los indicadores que permiten estudiar la gestión fiscal de las entidades territoriales del presente trabajo, concretamente con la magnitud de la deuda.

Ley 617 de 2000	Con la se busca la regulación y autocontrol de los gobiernos territoriales con el fin de obtener sostenibilidad fiscal y financiera. De manera concreta, limitó el gasto corriente de las entidades territoriales y estableció la obligatoriedad de acogerse a los porcentajes autorizados para el saneamiento fiscal y además permitió que la nación emita garantías a los créditos de las entidades territoriales dirigidos al saneamiento fiscal, a través del llamado Fondo de Contingencia.	La Ley en referencia determina el control de los gastos de funcionamiento, uno de los indicadores que permiten evaluar la gestión fiscal municipal.
Ley 819 de 2003	También llamada de responsabilidad fiscal, contiene un conjunto de reglas, procesos y procedimientos para la administración de las finanzas públicas. El artículo 5º establece normas de presupuesto para la transparencia fiscal de las entidades territoriales, por lo que indica que es necesario presentar el proyecto de presupuesto conteniendo el plan financiero, las metas de superávit primario, el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad; igualmente debe contener las acciones y medidas específicas en las que se sustenta el cumplimiento de las metas, con sus correspondientes cronogramas de ejecución, un informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior.	Esta ley es importante para el trabajo porque enmarca el conjunto de reglas, procesos y procedimientos relacionados con la administración de las finanzas públicas de las entidades territoriales.

Fuente: elaboración propia

• DISEÑO METODOLÓGICO

• TIPO DE ESTUDIO

En cuanto al tipo de investigación se empleó el descriptivo, el cual tiene como propósito la delimitación de los hechos que conforman el problema de investigación. Según Carlos Méndez, en este tipo de estudios “se identifican características del universo de investigación, se señalan formas de conducta y actitudes del total de la población investigada, se establecen comportamientos concretos y se descubre y comprueba la asociación entre variables de investigación,” por consiguiente es necesario identificar las características de la gestión fiscal en los municipios de quinta categoría como son Zarzal y el cerrito para determinar el nivel de eficiencia y eficacia de ambos municipios.

• MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

Respecto al método de investigación se aplicó el método deductivo, el cual, a partir de “la teoría general acerca de un fenómeno o situación, se explican hechos o situaciones particulares”. De acuerdo con Méndez, a partir de situaciones generales se llega a identificar explicaciones particulares contenidas explícitamente en la situación general. Debido a esto se tomará como referencia

un análisis general de las finanzas públicas para llegar a la caracterización específica de la gestión fiscal en el municipio de Zarzal y el cerrito durante el período 2013-2017.

- **FUENTES**

Se utilizaron fuentes primarias y secundarias. Las fuentes primarias están representadas en los funcionarios a cargo de la Secretaría de Hacienda Pública del municipio de Zarzal, encargados de la gestión fiscal de la entidad territorial.

Las fuentes secundarias corresponden a los estudios realizados por el DNP, la información teórica, los presupuestos públicos municipales, entre otros.

- **TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN**

Con relación a las técnicas de recolección de información, para la consecución de objetivos se encuentran las siguientes:

Cuadro 4. Relación de fuentes y técnicas de recolección de información

Objetivo específico	Fuente	Técnica de recolección
Describir las características del desempeño fiscal en los municipios pertenecientes a la quinta categoría del Valle del Cauca durante el período 2013-2017.	Secundaria: informes de desempeño fiscal del DNP para cada año del período 2013-2017.	Se utilizará como técnica de recolección el análisis documental para el desempeño fiscal accediendo a estudio del DNP (Departamento Nacional de Planeación). Se clasificará la información, se utilizarán gráficos de tendencias de los indicadores y se realizarán las respectivas comparaciones.
Detallar a través de indicadores de desempeño los resultados de la gestión fiscal del municipio de Zarzal en el Valle del Cauca durante el período 2013-2017	Secundaria: presupuestos públicos de los municipios (ejecutado)	La técnica utilizada será el análisis documental, específicamente de cifras de los presupuestos públicos obtenidas en la alcaldía municipal de Zarzal. Con estas cifras se calculan los 6 indicadores de desempeño fiscal, para establecer las variables que han incidido en sus resultados.
Identificar las diferencias o similitudes encontradas en la gestión fiscal entre el municipio de Zarzal y el municipio de quinta categoría de mejor desempeño en el Valle del Cauca durante el período 2013-2017	Secundarias: resultados obtenidos en los indicadores del objetivo 2	La técnica utilizada es el análisis de indicadores de desempeño fiscal.

Caracterizar las variables que tienen mayor incidencia en la gestión fiscal del municipio de Zarzal	Primarias: personal de la Secretaría de Hacienda Pública del Municipio de Zarzal	Se utiliza la entrevista para la recolección de fuentes primarias
---	--	---

Fuente: elaboración de los autores, 2019

Para las entrevistas se contó con la colaboración de las siguientes personas:

FELIPE ANDRÉS ÁLVAREZ VÁSQUEZ
ALCALDIA ZARZAL – DEPARTAMENTO DE PRESUPUESTO

GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ SOTO
ALCALDIA ZARZAL – DEPARTAMENTO DE PRESUPUESTO

GERARDO TAMAYO
ALCALDIA EL CERRITO – DEPARTAMENTO DE PRESUPUESTO

- **CARACTERÍSTICAS DEL DESEMPEÑO FISCAL EN LOS MUNICIPIOS PERTENECIENTES A LA QUINTA CATEGORÍA DEL VALLE DEL CAUCA DURANTE EL PERÍODO 2013-2017**

- **DESEMPEÑO FISCAL MUNICIPAL EN EL VALLE DEL CAUCA**

El desempeño fiscal es un indicador cuya importancia radica en que expone los principales determinantes de la gestión fiscal a nivel municipal, permitiendo establecer una clasificación de acuerdo al valor del indicador, en función de las características que ha tenido dicha gestión, considerando el autofinanciamiento de los gastos de funcionamiento, el respaldo del servicio a la deuda, la dependencia de las transferencias, la generación de recursos propios, la magnitud de la inversión y la capacidad de ahorro. Según el informe del DNP, La medición del Desempeño Fiscal conlleva a tratar un conjunto de variables correspondientes a cada categoría de las entidades. Una vez realizado el cálculo de seis indicadores de gestión financiera, se hace una agregación en un indicador sintético con un escalafón (“ranking”) de desempeño a partir de este índice agregado. El indicador sintético mide globalmente el resultado fiscal alcanzado en cada año y se encuentra en una escala de 0 a 100, donde valores cercanos a 0 reflejan bajo desempeño fiscal y valores cercanos a 100 significan que la entidad territorial logró en conjunto los siguientes resultados:

- Buen balance en su desempeño fiscal
- Suficientes recursos para sostener su funcionamiento
- Cumplimiento a los límites de gasto de funcionamiento según la Ley 617/00
- Importante nivel de recursos propios (solventía tributaria) como contrapartida a los recursos de SGP

- Altos niveles de inversión
- Adecuada capacidad de respaldo del servicio de su deuda
- Generación de ahorro corriente, necesario para garantizar su solvencia financiera.

Los indicadores utilizados se obtienen a partir de la estructura de cuentas de los presupuestos públicos y se reflejan en cada uno de los seis componentes del índice:

1. Autofinanciación de los gastos de funcionamiento
2. Respaldo del servicio de la deuda
3. Dependencia de las transferencias de la Nación y las Regalías (SGR)
4. Generación de recursos propios
5. Magnitud de la inversión
6. Capacidad de ahorro

La metodología de evaluación del desempeño fiscal establece 5 rangos de clasificación de las entidades territoriales que van de cero a cien puntos, donde cero es el menor y cien el mayor, estos rangos agrupan a los municipios y departamentos de acuerdo con el índice sintético de desempeño logrado en el periodo evaluado. Los rangos clasifican a los gobiernos subnacionales de acuerdo con los resultados ubicándolas entre las más débiles o las más avanzadas de acuerdo con el lugar que ocupen en la evaluación fiscal, esos rangos se clasificaron en:

Cuadro 5. Rangos de interpretación del componente de desempeño fiscal

Niveles de Desempeño Fiscal	Solvente	Sostenible	Vulnerable	Riesgo	Deterioro *
Rangos de Desempeño Fiscal	≥ 80	≥ 70 y < 80	≥ 60 y < 70	≥ 40 y < 60	<40

* Incluye los municipios sin información o no evaluables por inconsistencias.

Fuente: DNP, Desempeño fiscal de los departamentos y municipios, 2013

- **Panorama departamental antes del 2013**

Considerando que el período de análisis del presente trabajo corresponde a los años 2013-2017, se presenta inicialmente los antecedentes de la situación del desempeño fiscal en el departamento del Valle del Cauca, para contextualizar el panorama de los municipios de quinta categoría y poder, luego, establecer los cambios ocasionados durante el período de análisis correspondiente. En el gráfico 1 se presentan los cambios en el desempeño fiscal de los departamentos para los años 2012 y 2013.

Gráfico 1. Cambios en el desempeño fiscal de los departamentos 2012-2013



Fuente: DNP-DDTS. Citado por: DNP, Desempeño fiscal de los departamentos y municipios, 2013

En el eje X está el indicador para el año 2012 y en el eje Y para el 2013. Los departamentos que se ubican por encima de la diagonal son aquellos que mejoraron su situación fiscal en el 2013 con relación al 2012. En caso contrario, los que se ubican por debajo de la diagonal son aquellos que han deteriorado su situación de desempeño fiscal. Con relación al departamento del Valle del Cauca, se observa que está por debajo de la diagonal, es decir, se presentó un deterioro del indicador de desempeño fiscal en el año 2013 con relación al 2012. Sin embargo, se aprecia igualmente que en el año 2013 su calificación fue de 74.83, lo que corresponde a un rango de calificación sostenible (según Cuadro 3).

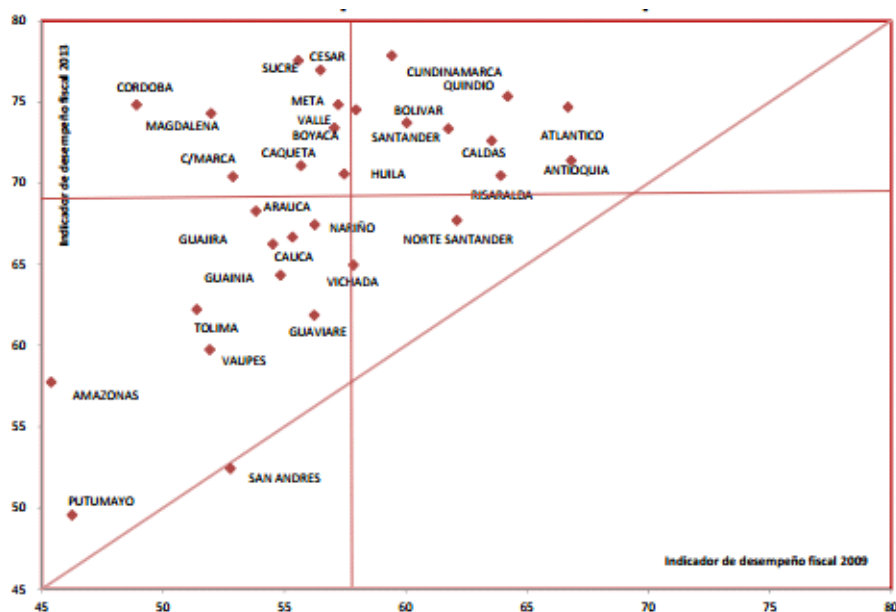
Según la metodología del DNP, una situación sostenible, corresponde a “las entidades para las cuales el indicador de desempeño fiscal se situó entre 70 y 80 puntos. Su situación es similar a los del grupo solvente, pero la magnitud de los indicadores es menor.”

Por lo tanto, de acuerdo con dicha metodología, estos departamentos gozan de unas finanzas saludables, en el sentido de que cumplen con los límites de gasto de la ley 617 de 2000, generan ahorro corriente, el gasto en inversión es alto, sus ingresos les permiten tener un amplio respaldo del endeudamiento y los recursos propios pesan de manera importante, como contrapartida a los recursos del SGP.

Para el Valle del Cauca, esta situación en particular es positiva, si se tiene en cuenta que para el año 2009, según información del DNP, presentaba unas finanzas deterioradas, al ubicarse en un rango entre 55 y 60 puntos (ver gráfico 2). Es decir, en dicho año, la calificación ubicaba al departamento en un nivel de riesgo, lo que significa, según la metodología del DNP, corresponde a “departamentos que se encuentran en riesgo de generar déficit corriente por la insuficiencia de recursos propios, lo que los hace altamente dependientes de las transferencias y con probabilidad de incumplir los límites de gasto de la ley 617 de 2000. En este sentido, requieren atención especial para garantizar su solvencia

financiera de largo plazo.”

Gráfico 2. Variación del desempeño fiscal. 2013 - 2009.



Fuente: DNP-DDTS. Citado por: DNP, Desempeño fiscal de los departamentos y municipios, 2013

De acuerdo con lo anterior, el municipio de Zarzal, perteneciente al departamento del Valle del Cauca, se encontraba en un contexto político de mejoramiento en la gestión fiscal, en el período 2009-2013, gracias a procesos de saneamiento que han venido teniendo los municipios y el departamento. Sin embargo, es importante verificar, en particular cómo se encontraba Zarzal respecto al indicador de desempeño fiscal.

Al respecto, en el cuadro 6, el municipio de mejor desempeño fiscal en el año 2013 fue Yumbo, con 82.24 puntos, seguido de Tuluá con 78.85 puntos, es decir, son municipios sostenibles y solventes de acuerdo con la calificación del DNP. Respecto al municipio objeto del presente trabajo (Zarzal), se ubicaba en la posición 12 entre los 42 entes del departamento, con una puntuación de 72.81, es decir, una posición sostenible según la clasificación del DNP (ver cuadro 3), la cual correspondía a las entidades cuyo indicador de desempeño fiscal está entre 70 y 80 puntos, lo cual, significa que gozaba de unas finanzas saludables, en el sentido de que cumplía con los límites de gasto de la ley 617 de 2000, generaba ahorro corriente, el gasto en inversión era alto, sus ingresos le permitía tener un amplio respaldo del endeudamiento y los recursos propios pesaban de manera importante, como contrapartida a los recursos del SGP.

Cuadro 6. Ranking municipal. Indicador de desempeño fiscal, municipios del Valle

del Cauca. 2012-2013.

Código Dane Mpio	Municipio	Indicador de desempeño Fiscal 2013	Posición Departamental 2013	Indicador de desempeño Fiscal 2012	Posición Departamental 2012	CATEG_LEY 617 VIGENCIA 2013
76892	Yumbo	82,24	1	80,58	1	1
76834	Tuluá	78,85	2	80,42	2	2
76890	Yotoco	77,12	3	72,07	12	6
76233	Dagua	76,78	4	75,13	7	6
76130	Candelaria	76,57	5	76,87	4	3
76248	El Cerrito	75,19	6	77,78	3	5
76563	Pradera	75,09	7	75,27	6	6
76113	Bugalagrande	74,7	8	75,96	5	6
76001	Cali	74,09	9	73,57	11	E
76520	Palmira	73,84	10	74,86	9	1
76109	Buenaventura	73,25	11	69,47	17	1
76895	Zarzal	72,81	12	75,11	8	5
76377	La Cumbre	72,42	13	70,81	15	6
76036	Andalucía	70,95	14	71,45	13	6
76306	Ginebra	70,55	15	68,35	21	6
76364	Jamundí	70,31	16	62,26	37	3
76869	Vijes	70,15	17	69,49	16	6
76318	Guacarí	69,49	18	73,67	10	6
76497	Obando	69,34	19	68,29	22	6
76622	Roldanillo	69,25	20	67,30	25	6
76670	San Pedro	69,21	21	66,02	29	6
76400	La Unión	68,98	22	66,30	28	6
76111	Guadalajara de Buga	68,55	23	65,13	32	2

Continuación cuadro 6.

Código Dane Mpio	Municipio	Indicador de desempeño Fiscal 2013	Posición Departamental 2013	Indicador de desempeño Fiscal 2012	Posición Departamental 2012	CATEG_LEY 617 VIGENCIA 2013
76275	Florida	68,18	24	68,20	23	6
76606	Restrepo	68,14	25	64,51	34	6
76147	Cartago	67,96	26	70,97	14	4
76736	Sevilla	67,66	27	68,68	19	6
76041	Ansermanuevo	67,38	28	67,38	24	6
76403	La Victoria	67,2	29	68,45	20	6
76616	Riofrío	67,1	30	68,83	18	6
76845	Ulloa	66,93	31	65,87	30	6
76126	Calima	66,82	32	66,59	26	6
76100	Bolívar	66,48	33	65,66	31	6
76828	Trujillo	65,32	34	66,46	27	6
76122	Caicedonia	64,77	35	65,02	33	6
76020	Alcalá	63,41	36	63,03	35	6
76863	Versalles	62,96	37	60,68	40	6
76823	Toro	62,68	38	62,42	36	6
76250	El Dovio	62,63	39	60,70	39	6
76243	El Águila	61,63	40	61,30	38	6
76054	Argelia	60,4	41	58,01	41	6
76246	El Cairo	59,53	42	52,78	42	6

DNP. Anexo 2. Desempeño fiscal de los departamentos 2013, ordenados de mayor a menor calificación. Archivo en Excel.

Considerando que el trabajo se concentra en el desempeño fiscal, como se decía al inicio del capítulo, los indicadores utilizados se obtienen a partir de la estructura de cuentas de los presupuestos públicos y se reflejan en cada uno de los seis componentes del índice:

1. Autofinanciación de los gastos de funcionamiento
 2. Respaldo del servicio de la deuda
 3. Dependencia de las transferencias de la Nación y las Regalías (SGR)
 4. Generación de recursos propios
 5. Magnitud de la inversión
 6. Capacidad de ahorro
- **Los municipios de quinta categoría del Valle del Cauca**

En el Valle del Cauca existen dos municipios de categoría 5, los cuales son El Cerrito y Zarzal.

- El Cerrito

El Cerrito es un municipio ubicado en el departamento de Valle del Cauca (ver Figura 3), cuenta con una extensión de 466 Km.² Los límites del municipio son:

Al norte: con los Municipios de Guacarí, Ginebra y Buga
Al oriente: con el Departamento de Tolima y el Municipio de Palmira
Al sur: el Municipio de Palmira
Al occidente: el Municipio de Víjes.

Figura 3. Localización geográfica de El Cerrito.



Fuente: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Colombia - Valle del Cauca - El Cerrito.svg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Colombia_-_Valle_del_Cauca_-_El_Cerrito.svg)

- Sistema Económico de El Cerrito

De acuerdo con información de la Alcaldía Municipal, el sistema económico de El Cerrito es la siguiente:

a. Producción Agrícola

En el municipio de El Cerrito se encuentran dos subregiones definidas geográficamente, las cuales determinan la vocación agrícola por zonas.

En primer lugar, se encuentra la zona geográfica del Cauca, zona plana de alta fertilidad del suelo, la cual ha concentrado cultivos comerciales importantes por su vinculación con la agroindustria y cuyo desarrollo se ha sustentado en un proceso de tecnificación de la producción.

En segundo lugar, se encuentra la zona montañosa, donde se localizan principalmente la producción cafetera, la producción lechera y cultivos de pan coger, estos últimos desplazados de la zona plana por el incremento del área cultivada en cultivos comerciales (principalmente caña de azúcar y en menor medida sorgo y soya), situación ocasionada por una alta concentración de la tierra a través de la estructura de latifundio (principalmente cañeros).

Esta situación ha generado que un alto porcentaje del área cultivada en la zona plana del municipio se dedique a caña, a la vez que ha provocado el desplazamiento de la producción agrícola de pancoger a la zona montañosa (yuca, tomate, frijol, cebolla, entre otros), lo cual ha generado además limitantes y obstáculos a la comercialización de los productos y la aparición de intermediarios, debido a las dificultades de transporte y las largas distancias.

A pesar de que en los últimos años la evolución del mercado externo del azúcar no ha sido favorable como consecuencia de las caídas en el precio internacional del producto y que, en consecuencia el número de hectáreas sembradas en caña ha presentado disminuciones, este cultivo continúa siendo el más representativo dentro de la estructura agrícola municipal. De continuar esta tendencia en lo que respecta al mercado internacional del azúcar, los cultivadores posiblemente se verán obligados a considerar otras alternativas de producción, como la diversificación de cultivos o la ganadería.

De esta manera, y en lo que respecta a los cultivos comerciales de la zona plana, la caña de azúcar se perfila como el más importante, con una extensión aproximada de 13.562,6 hectáreas, representando el 8% del área sembrada en caña en el Valle del Cauca, el 90.54% del área sembrada total del municipio y el 36% de la superficie municipal.

La zona montañosa del municipio de El Cerrito es importante en lo que respecta a la producción agrícola de pan coger, destacándose la producción de cebolla larga (la cual se localiza principalmente en los corregimientos de Tenerife, El Moral y Andes). Esta zona presenta además una importante vocación frutícola, con presencia de cultivos de cítricos, mora, fresa, tomate de árbol, entre otros, cuya producción puede orientarse al aprovechamiento industrial (pulpas, jugos, conservas) dependiendo de las posibilidades del mercado y la capacidad productiva de la zona. En este sentido se perfilan como una alternativa interesante para la sustitución de cultivos.

b. Producción industrial

La producción industrial del municipio se concentra fundamentalmente en la zona plana, en los corregimientos aledaños a los cultivos de caña (producción azucarera) y en la cabecera municipal, donde se destacan las curtiembres.

La importancia de estas dos actividades industriales radica principalmente en su aporte a la generación de empleo en el municipio. La producción de los ingenios demanda un buen número de mano de obra a destajo, requerida para el corte de caña, sin embargo, la tecnificación de los procesos puede provocar en el mediano plazo un decrecimiento de la demanda de fuerza de trabajo, generando desempleo. Esta situación es contraria a lo que sucede con las curtiembres, las cuales presentan una tendencia al incremento del personal ocupado.

La actividad comercial en El Cerrito ha sido jalonada en buena medida por la producción cañera, y su desarrollo se traduce en la existencia de 750 establecimientos comerciales, que ocupan aproximadamente a 1.200 trabajadores. En lo que tiene que ver con el sector de servicios, se cuenta con 385 establecimientos que ocupan a 2.190 personas.

c. Empleo y nivel de ingresos en la zona urbana

Resultados de un estudio realizado por la Oficina de Planeación Municipal de El Cerrito en torno al tema de empleo e ingresos en el área urbana, indican que los niveles de ingreso de la población económicamente activa son bajos, ya que el 80% de la población urbana obtiene ingresos menores o iguales a un salario mínimo, el 11% devenga más de un salario mínimo.

d. Producción pecuaria

El 29.75% del área municipal de El Cerrito, correspondiente a 13.000 hectáreas, se dedica a la producción pecuaria. Un 50% del área se ubica en el cañón del río Amaime, en el corregimiento de Los Andes, mientras que el 50% restante se localiza en la parte plana y es de tipo tecnificado, en esta zona cerca de 20 fincas concentran aproximadamente el 70% de toda la actividad y el 30% corresponde a pequeños propietarios de fincas. El 90% del total de la explotación es de tipo extensivo y el 10% corresponde al tipo intensivo.

e. Piscicultura

Existen 42 estanques, que suman en área 230.000 Mt² y las especies predominantes son Tilapia roja, Carpa Espejo, Cachama.

f. Porcicultura y avicultura

La producción se encuentra dispersa en todo el municipio, aunque para el caso de la avicultura el 90% de la actividad se encuentra localizada en la parte plana.

g. Actividad Turística

La actividad turística de El Cerrito se sustenta principalmente en la afluencia de visitantes a sitios de interés como las Haciendas Piedechinche y El Paraíso, lo cual ha determinado el establecimiento de actividades complementarias como ventas de alimentos, hoteles, paradores y entre otras, a lo largo de las vías que conducen a estos destinos. Durante los últimos años, actividades relacionadas con deportes aéreos como el parapente han tomado bastante acogida, más aún considerando que en el municipio se celebra cada año el Festival del aire.

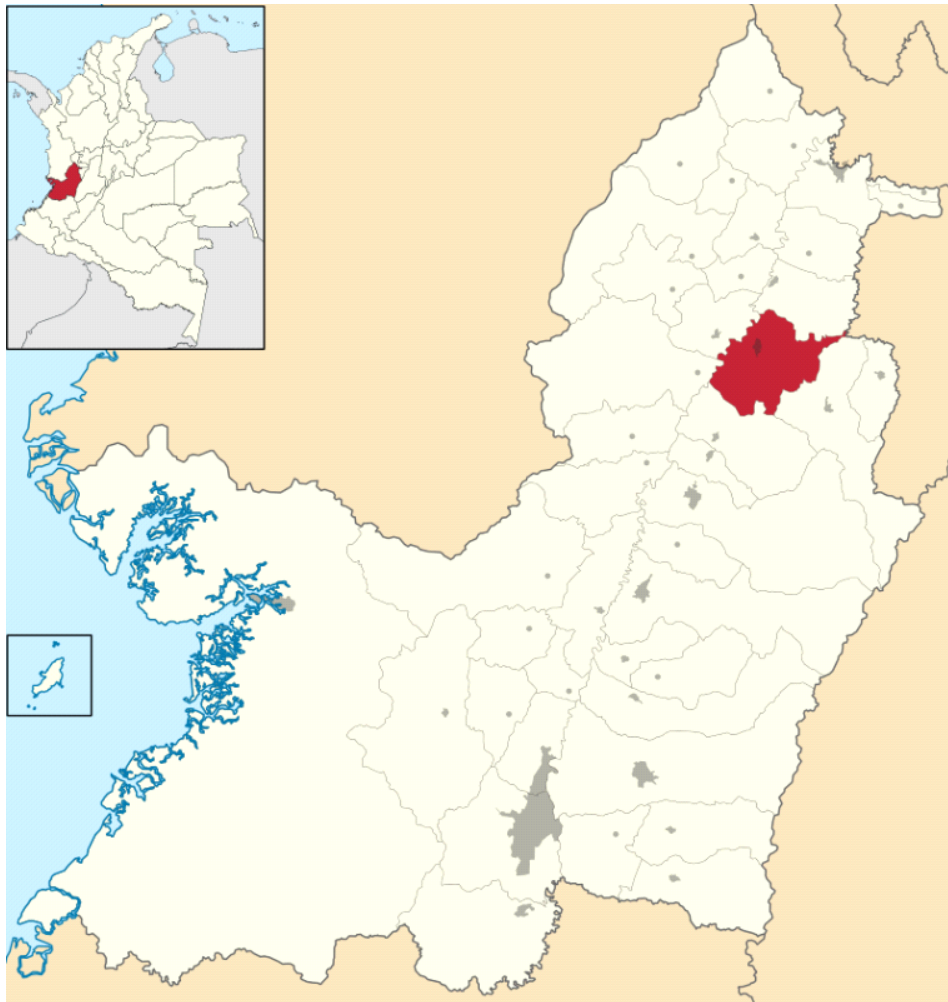
Por otro lado, en el área rural se ha dado el establecimiento de parcelaciones turísticas, especialmente en el corregimiento de Santa Helena.

- Zarzal

El otro municipio de quinta categoría en el Valle del Cauca es Zarzal (ver Figura 4). El Municipio tienen un área de 339,55 Km², conformada principalmente por terreno plano y colinas, con clima cálido, perteneciente al valle geográfico del Río Cauca; al Norte y al Oriente se observan algunos accidentes orográficos de poca elevación que hacen parte del piedemonte, clima medio, de la vertiente occidental de la Cordillera Central. Los límites geográficos del municipio son:

Oriente: Municipio de Sevilla en 37,93 Km
Occidente: Municipios de Roldanillo y de Bolívar en 34,6 Km
Norte: Municipio de La Victoria en 35,18 Km
Sur: Municipio de Bugalagrande en 21,41 Km

Figura 4. Localización geográfica de Zarzal.



Fuente: https://es.wikipedia.org/wiki/Zarzal#/media/File:Colombia_-_Valle_del_Cauca_-_Zarzal.svg

- Sistema Económico de Zarzal

Es importante conocer la composición del valor agregado municipal de Zarzal, para comprender la dinámica relacionada con las principales ramas de actividad económica. En el gráfico 3 se aprecia la estructura del valor agregado del municipio en referencia, donde se destaca la industria manufacturera que representa el 43.99% del total, seguido del sector establecimientos financieros, seguros y otros servicios con el 18.02% y, en tercer lugar, la actividad del comercio, reparación, restaurantes y hoteles que representa el 10.79% del valor agregado total de Zarzal.

Se observa que las actividades de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, representan sólo el 2.49% del valor agregado total del municipio de Zarzal, lo cual viene a constituir el componente rural de la economía municipal, dado que es una actividad que se desarrolla en este ámbito.

Gráfico 3. Porcentaje del valor agregado municipal por grandes ramas de actividad económica, 2017

Fuente: DNP, a partir de información del DANE, 2017

- **Desempeño fiscal en los municipios pertenecientes a la quinta categoría del Valle del Cauca durante el período 2013-2017**

El desempeño fiscal de los municipios de quinta categoría del Valle del Cauca en el período 2013-2017 puede observarse en el cuadro 7 y gráfico 4. En términos generales se aprecia que el desempeño fiscal de estos municipios ha sido similar, oscilando en el rango de 70 a 80 puntos en la escala de medición del DNP.

Esto significa que durante el período 2013-2017 los municipios de quinta categoría del Valle del Cauca han tenido un desempeño sostenible, es decir, su situación es similar a los del grupo solvente, pero la magnitud de los indicadores es menor. Esto significa que son entidades territoriales que gozan de unas finanzas saludables, cumplen con los límites de gasto de la ley 617 de 2000, generan ahorro corriente, el gasto en inversión es importante, sus ingresos les permiten tener un amplio respaldo del endeudamiento y no dependen en exceso de las transferencias nacionales (ver cuadro 7)

Cuadro 7. Desempeño fiscal municipios quinta categoría Valle del Cauca 2013-2017

Municipios quinta categoría Valle del Cauca	2013	2014	2015	2016	2017

El Cerrito	75,19	72,78	76,10	75,09	76,13
Zarzal	72,81	74,45	75,20	76,91	76,07
Promedio	74,00	73,62	75,65	76,00	76,10

Fuente: DNP, Resultados desempeño fiscal, 2013-2017

En el caso de El Cerrito, el gráfico 4 permite observar que la situación del desempeño fiscal mejoró pasando de una calificación de 75.19 en el 2013 a 76.13 en el 2017. No obstante, la situación de Zarzal fue más importante en el sentido que se experimentó un mayor mejoramiento, pasando de 72.81 a 76.07. Comparando la calificación del año 2013 con la del 2017 se observa un cierre de brechas en el desempeño fiscal, pues mientras en el 2013 la diferencia era a favor de El Cerrito por 2.38 puntos porcentuales, en el 2017 fue solo de 0.06 puntos porcentuales. Esto significa que, a pesar de las similitudes, el municipio de Zarzal ha tenido una mejor actuación de su desempeño fiscal en el período de estudio.

Gráfico 4. Desempeño fiscal municipios quinta categoría Valle del Cauca 2013-2017

Fuente: DNP, Resultados desempeño fiscal, 2013-2017

En los capítulos siguientes se profundizará más en este indicador del desempeño fiscal, explicando cada uno de los componentes de este, para determinar las variables que han actuado a favor de un mejor desempeño fiscal de Zarzal.

- **INDICADORES DE DESEMPEÑO LOS RESULTADOS DE LA GESTIÓN FISCAL DEL MUNICIPIO DE ZARZAL EN EL VALLE DEL CAUCA DURANTE EL PERÍODO 2013-2017**

Para caracterizar el desempeño fiscal del municipio de Zarzal es importante reconocer el resultado de los indicadores que lo componen, dado que permite tener una visión global y específica de la gestión fiscal durante el período de estudio, lo cual permite determinar cuáles han sido los principales factores que contribuyen a la situación fiscal del ente territorial.

- **La situación de la gestión fiscal en Zarzal 2013-2017**

El análisis que se realiza es con base en los 6 indicadores de desempeño fiscal proporcionados por el DNP para la evaluación de los municipios. Se utiliza para

estos propósitos las cifras contenidas en los presupuestos públicos municipales correspondientes a la ejecución de ingresos y gastos, proporcionados por los municipios al DNP.

- Autofinanciación de los gastos de funcionamiento:

La autofinanciación de los gastos de funcionamiento mide qué parte de los recursos de libre destinación está destinada a pagar la nómina y los gastos generales de operación de la administración central de la entidad territorial. Lo deseable es que este indicador sea igual o menor al límite establecido en la Ley 617 de 2000, de acuerdo con la categoría correspondiente. La información se obtiene a partir de las ejecuciones presupuestales reportadas al DNP. Los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) son los ingresos tributarios y no tributarios, y se excluyen los recursos que por ley o acto administrativo tienen destinación específica para inversión u otro fin.

El indicador se calcula utilizando la siguiente expresión:

$$\text{Autofinanciación de los gastos de funcionamiento} = \frac{\text{Gasto funcionamiento}}{\text{ICLD}} * 100\%$$

Cuadro 8. Componentes del indicador autofinanciación de los gastos de funcionamiento. Millones de pesos constantes del año 2016.

1. Autofinanciación del funcionamiento	2013	2014	2015	2016	2017
Gastos de funcionamiento	7.589	8.064	8.409	7.827	ND
ICLD	12.134	12.503	15.345	15.211	ND
Autofinanciación del funcionamiento	62,54	64,49	54,80	51,46	61,85
Límite (%)	80%	80%	80%	80%	80%
Distancia al límite (Puntos Porcentuales)	17,46	15,51	30,00	28,54	ND
Resultado	Cumplió	Cumplió	Cumplió	Cumplió	Cumplió

Fuente: cálculos de los autores con base a información del DNP, 2019

En el gráfico 5 se puede observar que el indicador de autofinanciación de los gastos de funcionamiento de Zarzal para el período 2013-2017 ha estado por debajo del límite establecido por la Ley 617 de 2000, para los municipios de 5ta categoría, que corresponde al 80%. Se observa que el indicador ha venido fluctuando desde el 2013 pasando de 62.54 a 61.85, alejado del límite establecido por la ley, dado que los gastos de funcionamiento se han controlado, tal como se presenta en el cuadro 8, y dada la dinámica de crecimiento de los ICLD la distancia en puntos porcentuales al límite se ha alejado de 17.46 a 28,54 (en el 2016), por lo tanto, además de que se cumple con el indicador, la tendencia es a

alejarse del límite superior, lo cual es positivo ya que el control de los gastos de funcionamiento es un indicador de salud fiscal.

Gráfico 5. Autofinanciación de los gastos de funcionamiento. Zarzal, 2013-2017

Fuente: gráfico de los autores con base a información del DNP

- Respaldo del servicio de la deuda

El indicador de respaldo de la deuda se obtiene como la proporción de los ingresos disponibles que están respaldando el servicio de la deuda. Este indicador guarda relación con los indicadores de la ley 358 de 1997 y 819 de 2003 y se espera que la deuda total no supere la capacidad de pago de la entidad ni comprometa su liquidez en el pago de otros gastos. Para el cálculo de este indicador se utiliza la siguiente expresión:

$$\text{Respaldo del servicio de la deuda} = \frac{\text{Servicio de la deuda}}{\text{ingreso disponible}} * 100\%$$

Cuadro 9. Componentes del indicador respaldo del servicio de la deuda. Millones de pesos constantes del año 2016.

2. Respaldo del servicio de la deuda	2013	2014	2015	2016	2017
Intereses + Amortizaciones	1.307	1.251	1.094	666	ND
Ingresos Disponibles	19.385	21.743	20.147	23.757	ND
Respaldo del servicio de la deuda	6,74	5,76	5,43	2,80	3,02

Fuente: cálculos de los autores con base a información del DNP, 2019

En el gráfico 6 se puede apreciar que el indicador presenta unas cifras bastante bajas para el municipio, incluso para el 2017 sólo es de 3.02%, lo que significa que es un municipio con poca deuda y que no presenta problemas de capacidad de pago, porque no está comprometida la liquidez.

Gráfico 6. Respaldo del servicio de la deuda. Zarzal, 2013-2017.

Fuente: gráfico de los autores con base a información del DNP

- Dependencia de las transferencias de la nación y las regalías (SGR)

La dependencia de las transferencias y las regalías mide la importancia que estos recursos tienen en relación con el total de fuentes de financiación. Es decir, indica el peso que tienen estos recursos en el total de ingresos y su magnitud refleja el grado en el cual las transferencias y regalías se convierten en los recursos fundamentales para financiar el desarrollo territorial. Un indicador por encima de

60% señala que la entidad territorial financia sus gastos principalmente con recursos de transferencias de la Nación y Regalías. El monto de las transferencias no incluye los recursos de cofinanciación, pues son recursos no homogéneos a todas las entidades territoriales y, de ser considerados, generaría distorsiones en la evaluación. La expresión matemática para el cálculo del indicador es la siguiente:

Dependencia de las transferencias de la Nación y las Regalías = $\frac{\text{Transferencias} + \text{Regalías}}{\text{Ingresos Totales}} * 100\%$.

Cuadro 10. Componentes del indicador dependencia de las transferencias de la nación. Millones de pesos constantes del año 2016.

3. Dependencia de las transferencias	2013	2014	2015	2016	2017
Regalías	2.166	2.753	415	1.057	ND
SGP	16.011	16.546	16.720	17.698	ND
Otras transferencias	898	1.009	844	924	ND
Ingresos Totales	34.628	37.420	36.564	40.794	ND
Dependencia de las transferencias	55,09	54,27	49,17	48,24	45,43

Fuente: cálculos de los autores con base a información del DNP, 2019

En el gráfico 7 se puede observar que Zarzal es un municipio que en los cinco años de análisis presentó un indicador por debajo del límite del 60%, mostrando que es una entidad que ha disminuido la dependencia de las transferencias, es decir, la tendencia es hacia la disminución de tal dependencia, ya que el indicador pasó de 55.09 en el 2013 a 45.43 en el 2017.

Gráfico 7. Dependencia de las transferencias de la nación y las regalías. Zarzal, 2013-2017

Fuente: gráfico de los autores con base a información del DNP, 2019

- Generación de recursos propios

Como complemento al indicador anterior se relaciona el de generación de los ingresos propios, el cual refleja el peso relativo de los ingresos tributarios en el total de ingresos corrientes. Esta es una medida del esfuerzo fiscal que hacen las administraciones al comparar las fuentes endógenas de ingresos como lo son los impuestos que genera autónomamente la entidad territorial, y mide la importancia de esta gestión tributaria frente a otras fuentes externas de financiamiento del

gasto corriente.

El indicador se incluye para valorar el esfuerzo que hacen las entidades territoriales de generar rentas tributarias propias, pues el solo indicador de transferencias y regalías dejaría incompleto el análisis. Este indicador es importante para valorar explícitamente el esfuerzo fiscal territorial.

La expresión matemática utilizada para el cálculo de este indicador es la siguiente:

Generación de recursos propios = Ingresos tributarios / ingresos corrientes * 100%

Cuadro 11. Componentes del indicador generación de recursos propios. Millones de pesos constantes del año 2016.

4. Generación de los recursos propios	2013	2014	2015	2016	2017
Ingresos Tributarios	13.254	15.166	15.605	18.831	ND
Ingresos Corrientes	15.327	17.165	18.438	20.693	ND
Generación de recursos propios	86,47	88,36	84,63	91,00	90,60

Fuente: cálculos de los autores con base a información del DNP, 2019

En el gráfico 8 se puede observar que la generación de recursos propios de Zarzal muestra un leve incremento en el indicador referenciado, pasando de 86.47 en el año 2013 a 90.6 en el 2017, lo que significa que la dinámica de crecimiento de los ingresos tributarios ha sido superior a los ingresos corrientes.

En el cuadro 11 se aprecia que los ingresos tributarios pasaron de 13.254 millones de pesos en el 2013 a 18.831 millones de pesos en el 2016, es decir, un crecimiento de 42.07%, mientras que el crecimiento de los ingresos corrientes fue de 35.01% en el mismo período.

También se puede interpretar como la proporción de ingresos corrientes que son explicados por los ingresos tributarios, es decir, mientras en el 2013 el 86.47% de los ingresos corrientes correspondían a ingresos tributarios, en el 2017 era del 90.6%.

Gráfico 8. Generación de recursos propios. Zarzal, 2013-2017

Fuente: gráfico de los autores con base a información del DNP

- Magnitud de la inversión

El indicador de magnitud de la inversión pública permite cuantificar el grado de inversión que hace la entidad territorial, respecto del gasto total. Se espera que este indicador sea superior a 70%, lo que significa que más de la mitad del gasto

se está destinando a inversión. Para el cálculo de este indicador se entiende como inversión no solamente la formación bruta de capital fijo sino también lo que se denomina inversión social, la cual incluye el pago de nómina de médicos y maestros, capacitaciones, subsidios, dotaciones escolares, etc. independientemente de las fuentes de financiación.

En un sentido más amplio, la inversión pública comprende tanto los gastos destinados a incrementar, mantener o mejorar las existencias de capital físico de dominio público destinado a la prestación de servicios sociales (p.ej., hospitales, escuelas y vivienda), así como el gasto destinado a incrementar, mantener o recuperar la capacidad de generación de beneficios de un recurso humano (p.ej., educación, capacitación, nutrición, etc.).

Es importante aclarar que el concepto de inversión social se diferencia del concepto de inversión de las Cuentas Nacionales, donde se incluyen los gastos en capital no físico -esto es, en capital humano- que, al igual que los gastos en capital físico, mejoran o incrementan la capacidad de producción o de prestación de servicios de la economía. El indicador utilizado para este propósito se calcula a través de la siguiente expresión:

$$\text{Magnitud de la inversión} = \text{Inversión} / \text{gasto total} * 100\%$$

Cuadro 12. Componentes del indicador magnitud de la inversión. Millones de pesos constantes del año 2016.

5. Magnitud de la inversión	2013	2014	2015	2016	2017
Gasto de Capital	22.173	25.844	26.515	27.168	ND
Gasto Totales	31.923	36.098	37.037	37.708	ND
Magnitud de la inversión	69,46	71,60	71,59	72,05	71,01

Fuente: cálculos de los autores con base a información del DNP, 2019

En el gráfico 9 se puede observar que el municipio de Zarzal tiene una buena gestión de la inversión, al superar el valor del indicador mínimo exigido que es del 70% según el DNP; además, la tendencia ha sido sostener el rubro de gasto de inversión durante el período de estudio, especialmente en los años 2014-2017.

Gráfico 9. Magnitud de la inversión. Zarzal, 2013-2017

Fuente: gráfico de los autores con base a información del DNP

- Capacidad de ahorro

Finalmente, el indicador de capacidad de ahorro es el balance entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes y es igual al ahorro corriente como porcentaje de los ingresos corrientes. Este indicador es una medida de la solvencia que tiene la entidad territorial para generar excedentes propios que se destinen a inversión, complementariamente al uso de transferencias de la Nación y las regalías. Se espera que este indicador sea positivo, es decir, que las entidades territoriales generen ahorro.

Este indicador incluye no solamente los ingresos corrientes de libre destinación de que habla la Ley 617 de 2000, sino también aquellos que legalmente no tienen destinación forzosa para inversión, estén o no comprometidos en alguna destinación específica por acto administrativo. A su vez, el indicador incluye dentro de los gastos de funcionamiento las transferencias a los órganos de control (asambleas, contralorías, personerías y concejos), los gastos de funcionamiento de la administración central. Al gasto corriente, se le suma los intereses de la deuda que corresponden en la práctica el costo por el uso del capital y no generan inversión.

Para el cálculo del indicador se utiliza la siguiente expresión:

$$\text{Capacidad de ahorro} = \text{Ahorro corriente} / \text{ingresos corrientes} * 100\%$$

Cuadro 13. Componentes del indicador capacidad de ahorro. Millones de pesos constantes del año 2016.

6. Capacidad de ahorro	2013	2014	2015	2016	2017
Ingresos Corrientes	15.327	17.165	18.438	20.693	ND
Gastos Corrientes	9.749	10.254	10.522	10.540	ND
Ahorro corriente	5.577	6.911	7.916	10.153	ND
Capacidad de ahorro	36,39	40,26	42,93	49,07	43,28

Fuente: cálculos de los autores con base a información del DNP, 2019

Se puede observar en el gráfico 10 que la capacidad de generación de ahorro de Zarzal ha mejorado en el año 2017 con referencia al 2013, sin embargo, respecto al 2016 se presentó un leve deterioro por la mayor dinámica de crecimiento de los gastos corrientes.

Gráfico 10. Capacidad de ahorro. Zarzal 2013-2017

Fuente: gráfico de los autores con base a información del DNP

- Desempeño fiscal de Zarzal

Al agregar todos estos resultados en el indicador de desempeño fiscal, se puede observar la situación específica del municipio en estudio. En el gráfico 16 se aprecian los límites de clasificación del indicador proporcionados por el DNP.

En el caso de Zarzal, en el período 2013-2017 obtuvo una calificación que catalogaba como un municipio sostenible (rango entre 70 y 80), adicionalmente, la tendencia que se presentó desde el 2013 al 2016 fue el mejoramiento del desempeño fiscal, pasando de 72.81 a 76.91 respectivamente. No obstante, en el 2017 se presenta una leve disminución del indicador, bajando a 76.07 y permaneciendo en el nivel de desempeño sostenible.

Gráfico 11. Indicador de desempeño fiscal. Zarzal, 2013-2017

Solvente: > o igual a 80; Sostenible entre 70 y 80; Vulnerable entre 60 y 70; riesgo entre 40 y 60;
Deterioro < que 40

Fuente: gráfico de los autores con base a información del DNP

Para corroborar la buena situación fiscal del municipio de Zarzal, en el cuadro 14 se presenta el comparativo de los componentes del indicador de desempeño fiscal promedio de los municipios del departamento. Se observa que Zarzal solo se encuentra por debajo del promedio departamental en el indicador de magnitud de la inversión. Esto condujo a que ocupara en el 2016 el puesto 4 entre 42 municipios del Valle del Cauca, superando así a entidades territoriales de categorías superiores y ubicándose en los primeros puestos a nivel de gestión fiscal, lo cual resulta positivo para el municipio en función de sus principales propósitos de generar desarrollo económico y social.

Cuadro 14. Promedio de desempeño fiscal 2016 de municipios en el Valle del Cauca.

	Departamento	Zarzal
Autofinanciación del funcionamiento	59,3	51,5
Magnitud de la deuda	3,7	2,8
Dependencia de las transferencias	66,8	47,8
Generación de los recursos propios	69,5	91,0
Magnitud de la inversión	80,5	72,0
Capacidad de ahorro	39,5	49,1

Índice de Desempeño Fiscal	69,0	76,9
-----------------------------------	-------------	-------------

Fuente: visor de desempeño fiscal, 2016. DNP.

De acuerdo con estos resultados observados a través de los indicadores de desempeño presentados en este capítulo, es posible advertir que la gestión fiscal del municipio de Zarzal en el Valle del Cauca durante el período 2013-2017 ha sido positiva, dado que se ha logrado sostener en un rango sostenible, mostrando unas finanzas sanas con tendencia al mejoramiento, gracias al control de los gastos de funcionamiento, los bajos niveles de deuda que determinan una baja utilización de recursos para atender la deuda, una menor dependencia de las transferencias, mayor capacidad de generar recursos propios, y unos importantes niveles de inversión.

- **DIFERENCIAS O SIMILITUDES ENCONTRADAS EN LA GESTIÓN FISCAL ENTRE EL MUNICIPIO DE ZARZAL Y EL CERRITO EN EL VALLE DEL CAUCA DURANTE EL PERÍODO 2013-2017**

En el capítulo anterior se estableció la situación del desempeño fiscal de Zarzal, medido a través de los indicadores que propone el DNP, evidenciando una mejoría en la gestión que se refleja en la posición que ocupó en el año 2016 dentro del departamento, ubicándose como en el 4to puesto de 42 municipios.

En este capítulo se establece un comparativo para cada indicador de desempeño fiscal entre los dos municipios de 5ta categoría: Zarzal y El Cerrito, para identificar diferencias y similitudes en la gestión, durante el período 2013-2017.

-
- **Análisis comparativo de la gestión fiscal entre Zarzal y El Cerrito 2013-2017**
- Comparación de la autofinanciación del funcionamiento

Inicialmente se comparan los resultados obtenidos por los dos municipios en estudio con relación a la autofinanciación del funcionamiento. En el gráfico 12 de la siguiente página se pueden apreciar las cifras.

En general se observa similitud en los resultados, toda vez que ambas entidades territoriales han permanecido por debajo del límite del 80% en sus gastos de funcionamiento respecto a los ingresos corrientes de libre destinación, lo que significa que dichos gastos han sido debidamente controlados por las administraciones municipales. Sin embargo, la diferencia se presenta en que El Cerrito presenta menores proporciones del gasto como porcentaje de los ICLD en todos los años del período 2013-2017. Así, mientras en el 2017 esta entidad

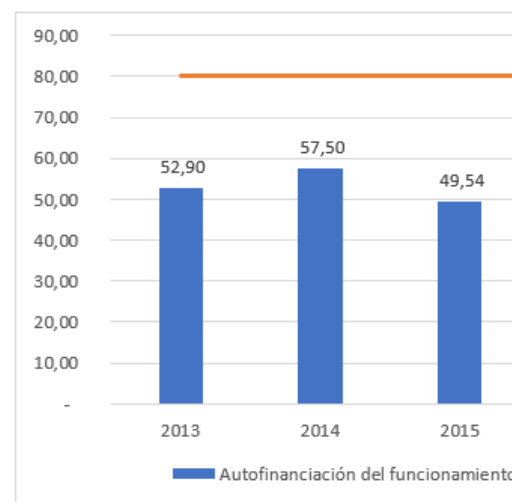
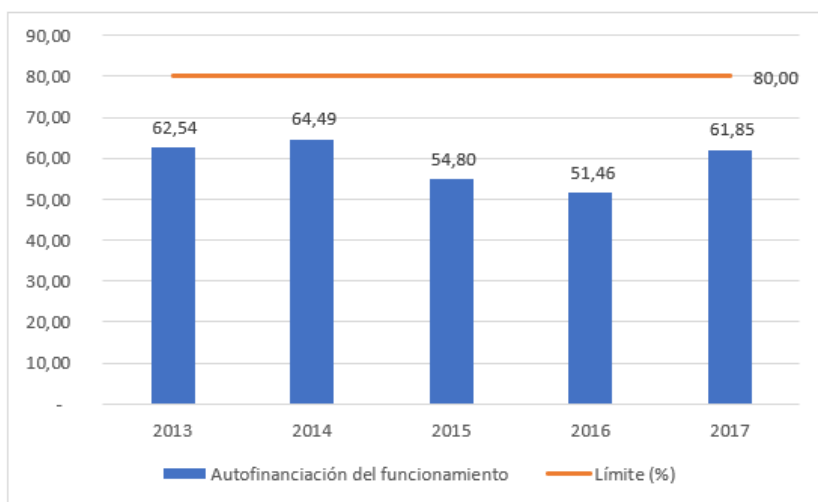
territorial presentaba un valor del 49.61% de los gastos de funcionamiento respecto a los ICLD, en Zarzal dicha proporción era del 61.85%.

Al observar el nivel de los gastos de funcionamiento en ambas entidades, se aprecian similitudes, por ejemplo, en el año 2016 Zarzal presentó gastos por un valor de 7.827 millones de pesos, mientras que El Cerrito registró gastos por 7.562 millones de pesos. No obstante, la diferencia se encuentra en que éste último municipio obtiene mayores ingresos corrientes de libre destinación, mientras Zarzal generó 15.211 millones de pesos en dicho año, El Cerrito registró 17.847 millones de pesos en el mismo período, por este motivo los resultados de esta entidad territorial son mejores.

Gráfico 12. Autofinanciación del funcionamiento. Zarzal y El Cerrito 2013-2017. Millones de pesos constantes del año 2016.

ZARZAL					
1. Autofinanciación del funcionamiento	2013	2014	2015	2016	2017
Gastos de funcionamiento	7.589	8.064	8.409	7.827	ND
ICLD	12.134	12.503	15.345	15.211	ND
Autofinanciación del funcionamiento	62,54	64,49	54,80	51,46	61,85
Limite (%)	80,00	80,00	80,00	80,00	80,00
Distancia al limite (Puntos Porcentuales)	17,46	15,51	30,00	28,54	ND
Resultado	Cumplió	Cumplió	Cumplió	Cumplió	Cumplió

EL CERRITO		
1. Autofinanciación del funcionamiento	2013	2014
Gastos de funcionamiento	7.648	8.647
ICLD	14.457	15.000
Autofinanciación del funcionamiento	52,90	57,50
Limite (%)	80,00	80,00
Distancia al limite (Puntos Porcentuales)	27,10	22,50
Resultado	Cumplió	Cumplió



Fuente: cálculos y gráficos de los autores con base a información del DNP. 2019

- Comparación del respaldo del servicio de la deuda

El servicio a la deuda compara los gastos destinados a cubrir los intereses más las amortizaciones como proporción de los ingresos disponibles de las entidades territoriales.

En el gráfico 13 de la siguiente página se exponen los resultados comparativos para Zarzal y El Cerrito en el período 2013-2017. Las similitudes se encuentran en los bajos niveles de deuda que tienen ambos municipios y que determinan una baja proporción de servicio a la deuda requeridos durante el período de análisis.

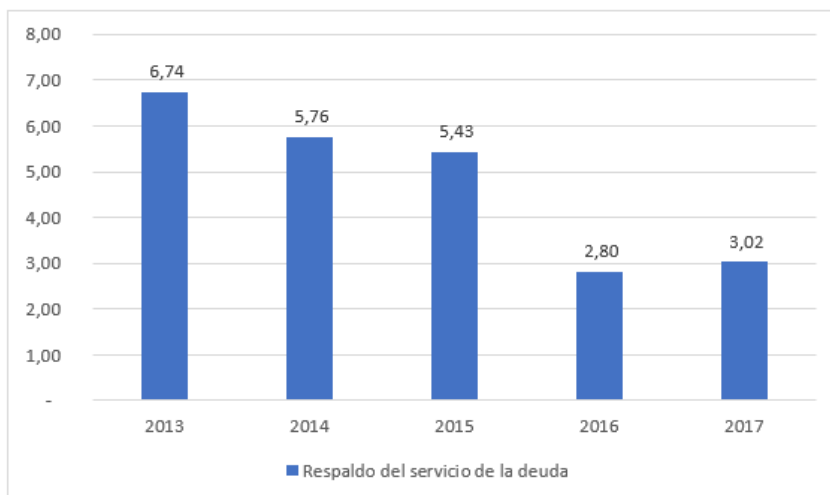
Otra similitud es que ambos municipios presentan tendencias decrecientes en el servicio a la deuda, es decir, sus niveles de endeudamiento se encuentran en descenso, situación importante para el saneamiento de las finanzas de las entidades territoriales en comparación.

Una diferencia que se puede observar es que El Cerrito tiene mayor capacidad de generar ingresos disponibles, dado que en cada año del período en estudio supera los ingresos de Zarzal, sin embargo, sus niveles de deuda fueron superiores, en especial desde el año 2014 al 2017.

Gráfico 13. Respaldo del servicio a la deuda. Zarzal y El Cerrito 2013-2017. Millones de pesos constantes del año 2016.

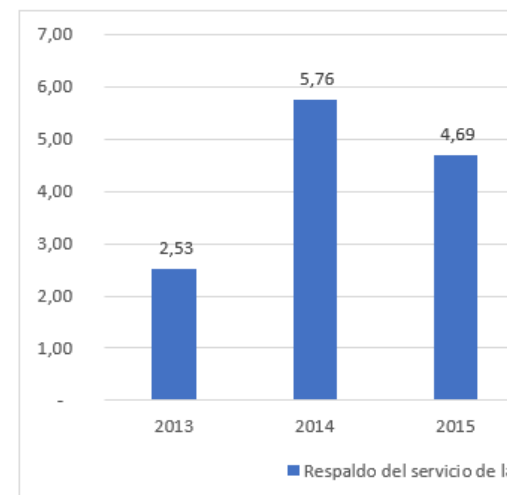
ZARZAL

2. Respaldo del servicio de la deuda	2013	2014	2015	2016	2017
Intereses + Amortizaciones	1.307	1.251	1.094	666	ND
Ingresos Disponibles	19.385	21.743	20.147	23.757	ND
Respaldo del servicio de la deuda	6,74	5,76	5,43	2,80	3,02



EL CERRITO

2. Respaldo del servicio de la deuda	2013	2014	2015
Intereses + Amortizaciones	538	1.094	1.094
Ingresos Disponibles	21.278	23.757	23.757
Respaldo del servicio de la deuda	2,53	5,76	4,69



Fuente: cálculos y gráficos de los autores con base a información del DNP. 2019

- Comparación de la dependencia de las transferencias de la nación y regalías

Otro de los indicadores de desempeño fiscal es la dependencia de las transferencias de la nación y regalías. En este caso, el límite es el 60%, es decir, lo deseable es que las entidades territoriales no superen este valor.

Las regalías y transferencias como proporción de los ingresos totales en ambos municipios muestran un nivel inferior al 60% en todos los años del período 2013-2017, excepto en el año 2014 en el caso del municipio de El Cerrito, año en el cual el indicador arrojó un resultado de 61.25%, superando el límite sugerido.

Se puede apreciar, según las cifras, una menor dependencia de las transferencias por parte de Zarzal, en especial en el año 2017 en el que alcanzó un valor de 45.43% mientras que El Cerrito registró 51.22%. además, el municipio de Zarzal presenta una tendencia decreciente de la dependencia, producto de la mayor dinámica de generación de ingresos totales, mientras que El Cerrito mostró un aumento de la dependencia en el año 2017.

Cabe advertir que no se trata de que las transferencias y regalías disminuyan, sino que la dinámica de crecimiento de los ingresos totales sea superior al crecimiento de las transferencias y regalías, es decir, que a pesar de recibir de la nación estos recursos, el municipio muestre capacidad de generar sus propios ingresos para no depender excesivamente de los giros de la nación.

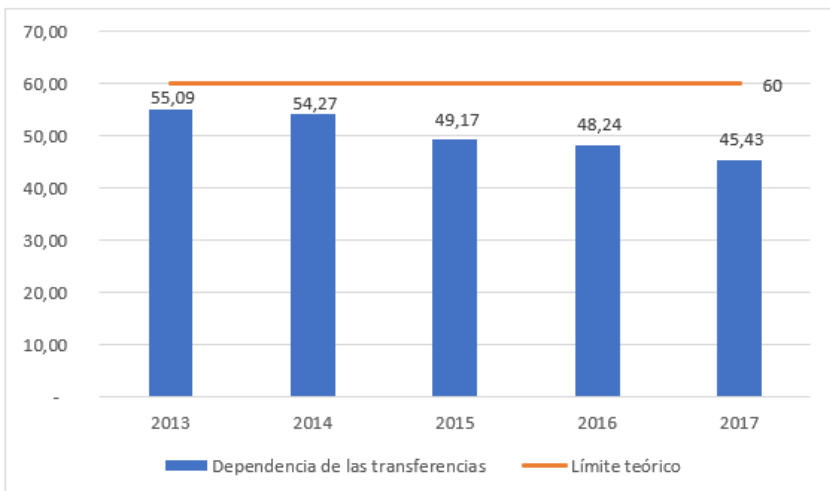
Según lo anterior, se puede observar en el gráfico 14 que, para el año 2017, los ingresos totales de El Cerrito disminuyeron de 52.665 millones de pesos a 46.759 millones de pesos, por ello la dependencia de las transferencias se incrementó al 51.22%. caso contrario ocurrió para Zarzal, dado que sus ingresos totales crecieron de 36.564 millones de pesos a 40.794 millones de pesos en el mismo período, generando así una menor dependencia de 45.43%.

Esto significa que la menor dependencia de las transferencias depende del esfuerzo fiscal de la entidad territorial por generar sus propios recursos e incrementar así los ingresos totales, por encima de los giros que la nación le proporcione.

Gráfico 14. Dependencia de las transferencias. Zarzal y El Cerrito 2013-2017. Millones de pesos constantes del año 2016.

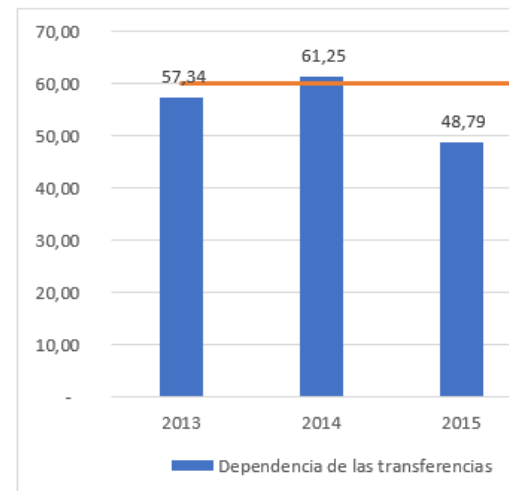
ZARZAL

3. Dependencia de las transferencias	2013	2014	2015	2016	2017
Regalías	2.166	2.753	415	1.057	ND
SGP	16.011	16.546	16.720	17.698	ND
Otras transferencias	898	1.009	844	924	ND
Ingresos Totales	34.628	37.420	36.564	40.794	ND
Dependencia de las transferencias	55,09	54,27	49,17	48,24	45,43
Límite teórico	60	60	60	60	60



EL CERRITO

3. Dependencia de las transferencias	2013	2014
Regalías	2.038	2.912
SGP	19.212	22.912
Otras transferencias	1.148	1.312
Ingresos Totales	39.060	44.512
Dependencia de las transferencias	57,34	61,25
Límite teórico	60	60



Fuente: cálculos y gráficos de los autores con base a información del DNP. 2019

- Comparación de la generación de recursos propios

En el indicador anterior se decía que la menor dependencia de las transferencias y regalías depende del esfuerzo fiscal propio de las entidades territoriales para generar recursos propios, de tal forma que los ingresos totales crecieran en mayor proporción al crecimiento de los giros de la nación.

Un indicador que recoge el esfuerzo fiscal es la generación de recursos propios, el cual compara la magnitud de los ingresos tributarios con los ingresos corrientes. Es importante recordar que los ingresos tributarios de los municipios están conformados por el impuesto predial unificado, la sobretasa bomberil, industria y comercio, avisos y tableros, impuesto vehículos automotores y el impuesto por la ocupación de vías.

Por lo tanto, en la medida que el municipio tenga mayor capacidad de recaudar recursos provenientes de los ingresos tributarios, el esfuerzo fiscal será mayor y la dependencia de las transferencias disminuirá.

En el caso particular de Zarzal y El Cerrito, se aprecia en el gráfico 15 que el mayor porcentaje de los ingresos corrientes depende de los ingresos tributarios,

incluso su tendencia ha sido creciente en ambas entidades territoriales. Se aprecia que los niveles de recaudo de ingresos tributarios es similar en ambos municipios, sin embargo, para el año 2016 Zarzal supera a El Cerrito, obteniendo 18.831 millones de pesos, frente a 16.918 millones de pesos respectivamente.

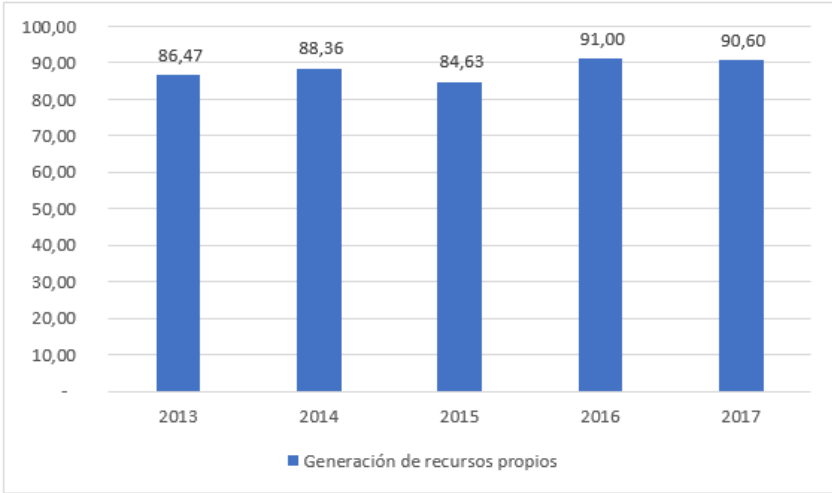
Esto indica que Zarzal ha experimentado un mayor esfuerzo fiscal en los últimos años, en especial en el 2016, incluso, sus finanzas muestran una mayor estabilidad en los porcentajes de ingresos tributarios como proporción de los ingresos corrientes, a diferencia de El Cerrito que presenta mayor fluctuación.

Es importante tener en cuenta que los principales recursos con que cuentan los municipios para generar ingresos tributarios vienen del impuesto predial unificado e industria y comercio, por tanto, la dinámica de generación de estos importantes recursos está relacionada con la capacidad de las entidades territoriales de recaudar estos recursos y mantener actualizados tanto el catastro municipal como la base empresarial respectivamente.

Gráfico 15. Generación de los recursos propios. Zarzal y El Cerrito 2013-2017. Millones de pesos constantes del año 2016.

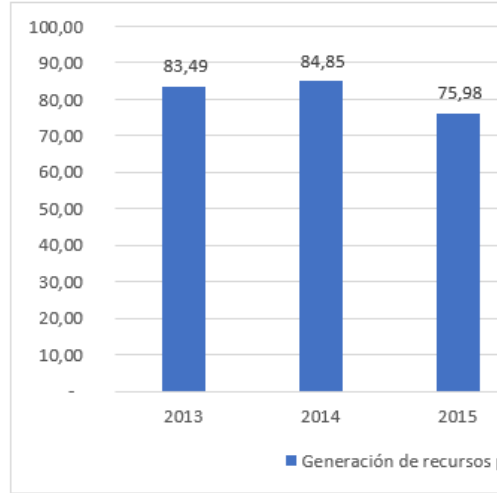
ZARZAL

4. Generación de los recursos propios	2013	2014	2015	2016	2017
Ingresos Tributarios	13.254	15.166	15.605	18.831	ND
Ingresos Corrientes	15.327	17.165	18.438	20.693	ND
Generación de recursos propios	86,47	88,36	84,63	91,00	90,60



EL CERRITO

4. Generación de los recursos propios	2013	2014	2015	2016	2017
Ingresos Tributarios	14.303	15.166	15.605	16.918	ND
Ingresos Corrientes	17.131	18.438	20.693	20.693	ND
Generación de recursos propios	83,49	84,85	84,85	84,85	84,85



Fuente: cálculos y gráficos de los autores con base a información del DNP. 2019

- Comparación de la magnitud de la inversión

La magnitud de la inversión es otro de los indicadores de desempeño fiscal utilizados por el DNP. En este caso, lo que se busca es que las entidades territoriales mantengan niveles de inversión superior al 70%, calculado entre el gasto de capital como proporción de los gastos totales. Al respecto el gráfico 16 contiene los resultados comparativos para Zarzal y El Cerrito, observándose que existen diferencias importantes y algunas similitudes.

En general ambas entidades territoriales muestran unos niveles de inversión importantes como proporción de los gastos totales, dado que en prácticamente todo el período de estudio 2013-2017 superan el 70%, exceptuando el año 2013 en Zarzal, donde presentó un 69.46%.

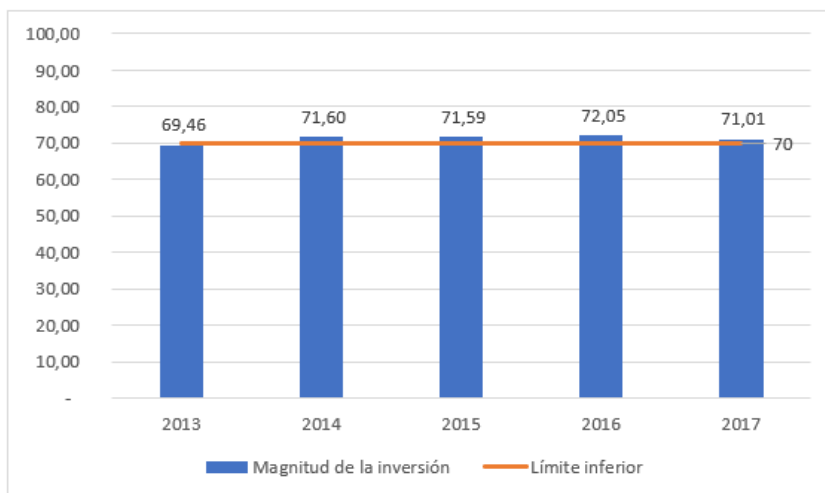
Una diferencia es que El Cerrito presenta mayores niveles de gasto en todos los años de comparación y por ende su inversión es también superior durante el período 2013-2017. También se diferencian en las proporciones de inversión obtenidas, dado que El Cerrito destina un mayor porcentaje de inversión en comparación con Zarzal. Por ejemplo, en el año 2017 el primero de estos municipios presenta un nivel del 74.92% de gasto de capital como proporción del gasto total, mientras que el segundo alcanzó el 71.01%.

Otra diferencia es que mientras en Zarzal el nivel de gasto de inversión ha permanecido prácticamente constante durante el período como proporción del gasto total, en El Cerrito se ha presentado una disminución de la proporción en especial después del año 2014, pasando de 78.93% a 74.92% en el 2017.

Gráfico 16. Magnitud de la inversión. Zarzal y El Cerrito 2013-2017. Millones de pesos constantes del año 2016.

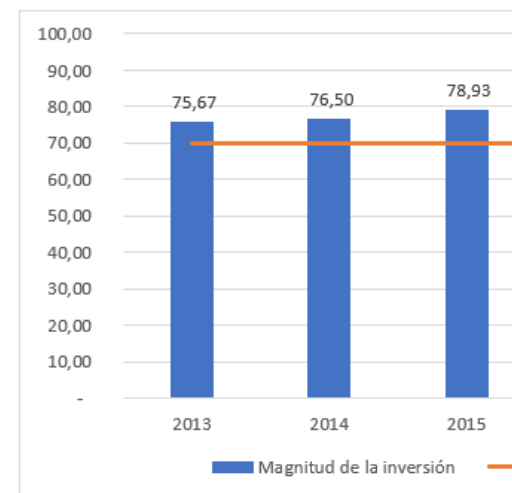
ZARZAL

5. Magnitud de la inversión	2013	2014	2015	2016	2017
Gasto de Capital	22.173	25.844	26.515	27.168	ND
Gasto Totales	31.923	36.098	37.037	37.708	ND
Magnitud de la inversión	69,46	71,60	71,59	72,05	71,01
Límite inferior	70	70	70	70	70



EL CERRITO

5. Magnitud de la inversión	2013	2014	2015
Gasto de Capital	29.154	38.844	38.844
Gasto Totales	38.527	50.708	50.708
Magnitud de la inversión	75,67	76,50	78,93
Límite inferior	70	70	70



Fuente: cálculos y gráficos de los autores con base a información del DNP. 2019

- Comparación de la capacidad de ahorro

La capacidad de ahorro en las entidades territoriales constituye otro indicador de desempeño fiscal, muy importante porque permite apoyar la inversión municipal para beneficio de la sociedad. Se espera que este indicador sea lo más elevado posible y que los municipios incrementen la capacidad de ahorrar en el tiempo.

En el gráfico 17 se presentan los resultados comparativos para Zarzal y El Cerrito, donde se observan similitudes en las tendencias y magnitudes del ahorro público municipal. En términos generales se aprecia que estos municipios han incrementado su capacidad de ahorro, sin embargo, se reconoce un mayor esfuerzo en Zarzal, pasando de 36.39% en el 2013 a 43.28% en el 2017, mientras que El Cerrito, en el mismo período de tiempo, incrementó la capacidad de ahorrar de 45.29% a 48.04%.

En la estructura del ahorro corriente también se aprecian similitudes, pues los montos de ingresos corrientes y gastos corrientes son bastante similares, mostrando que son dos municipios homogéneos en este sentido.

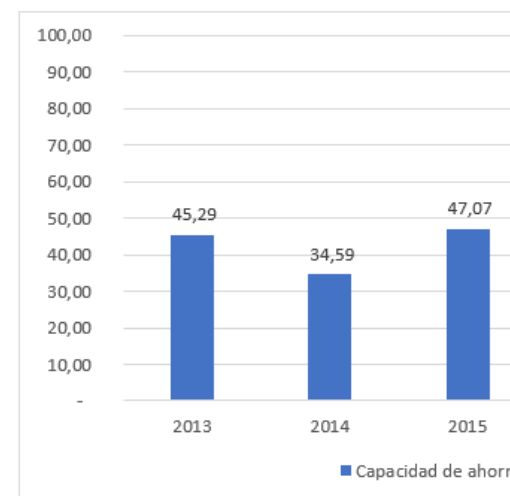
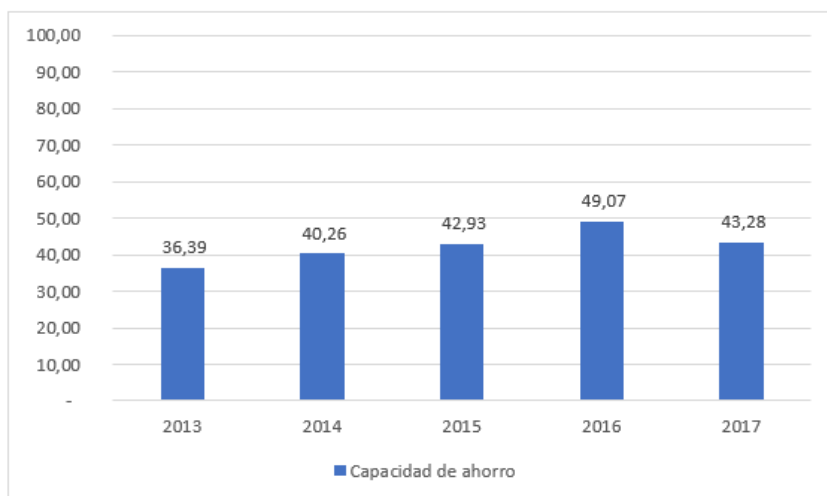
Gráfico 17. Capacidad de ahorro. Zarzal y El Cerrito 2013-2017. Millones de pesos constantes del año 2016.

ZARZAL

6. Capacidad de ahorro	2013	2014	2015	2016	2017
Ingresos Corrientes	15.327	17.165	18.438	20.693	ND
Gastos Corrientes	9.749	10.254	10.522	10.540	ND
Ahorro corriente	5.577	6.911	7.916	10.153	ND
Capacidad de ahorro	36,39	40,26	42,93	49,07	43,28

EL CERRITO

6. Capacidad de ahorro	2013	2014	2015
Ingresos Corrientes	17.131	18.254	18.254
Gastos Corrientes	9.373	11.911	11.911
Ahorro corriente	7.758	6.343	6.343
Capacidad de ahorro	45,29	34,59	34,59



Fuente: cálculos y gráficos de los autores con base a información del DNP. 2019

- Comparación del desempeño fiscal entre Zarzal y El Cerrito

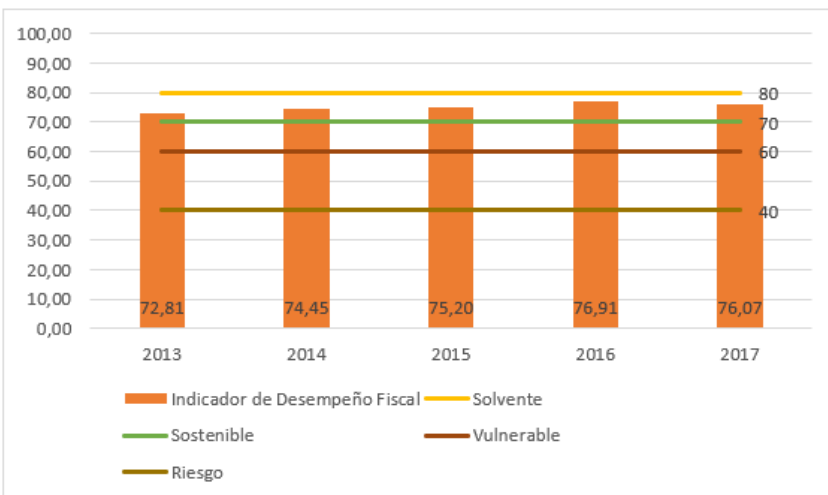
Al agregar los resultados de los anteriores indicadores en el índice de desempeño fiscal se puede observar que los municipios de Zarzal y El Cerrito presentan una fuerte similitud. A juzgar por el índice referenciado, ambas entidades territoriales se encuentran en un rango entre 70 y 80 puntos que las ubica como sostenibles según la escala del DNP (ver gráfico 18).

La diferencia radica en que Zarzal ha presentado una mejoría superior, al pasar de 72.81 en el 2013 a 76.07 en el 2017, tendencia que lo aproxima al rango superior de 80 puntos, que ubicaría al municipio con solvente. En el caso de El Cerrito, la mejoría ha sido menor, pasando de 75.19 en el 2013 a 76.13 en el 2017, lo cual ha permitido que la brecha fiscal entre ambos municipios se disminuya, incluso, que Zarzal superará a El Cerrito en el año 2016.

Gráfico 18. Índice de desempeño fiscal. Zarzal y El Cerrito 2013-2017

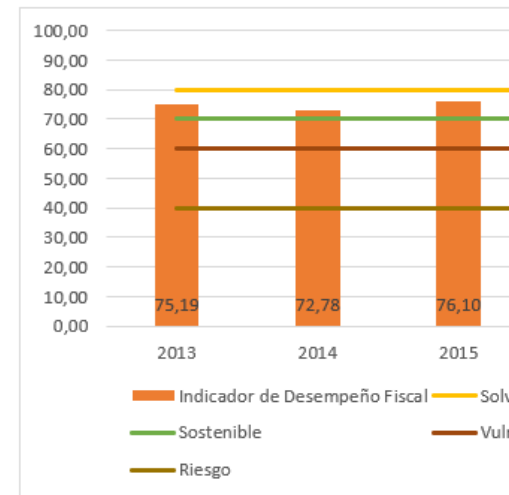
ZARZAL

	2013	2014	2015	2016	2017
Indicador de Desempeño Fiscal	72,81	74,45	75,20	76,91	76,07



EL CERRITO

	2013	2014	2015
Indicador de Desempeño Fiscal	75,19	72,78	76,10



Fuente: cálculos y gráficos de los autores con base a información del DNP. 2019

En síntesis, es posible indicar que el desempeño fiscal de Zarzal y El Cerrito ha sido similar a juzgar por el valor de su indicador agregado que ha estado durante todo el período de estudio entre el 70% y 80%; una diferencia es que Zarzal ha mostrado una mejoría superior a lo largo de estos años en comparación con El Cerrito, fundamentalmente por la disminución del grado de dependencia de las transferencias que a su vez está asociado a un mejor comportamiento en la generación de recursos propios. También ha actuado en favor de esta situación, el comportamiento de la magnitud de la inversión, la cual en Zarzal ha presentado un leve crecimiento, contrariamente a El Cerrito, municipio en el que el indicador disminuyó de 2013 a 2017.

• CARACTERIZACIÓN DE LAS VARIABLES QUE TIENEN MAYOR INCIDENCIA EN LA GESTIÓN FISCAL DEL MUNICIPIO DE ZARZAL

En este apartado, para dar cumplimiento al cuarto objetivo, se presentan los resultados de una entrevista realizada en el área de Hacienda Pública de Zarzal y El Cerrito. Esta entrevista aplicada no tuvo como propósito evaluar corrupción, ni la calidad del gasto público, ni investigaciones en curso en contra de algún mandatario local, tampoco pretende evaluar ni la calidad del gasto ni menos el impacto de las inversiones realizadas por los mandatarios locales, mucho menos

la imagen o percepción sobre la gestión de un mandatario local. El enfoque de la entrevista es eminentemente académico y su propósito es identificar las variables que tienen mayor incidencia en la gestión fiscal del municipio de Zarzal.

- **CARACTERIZACIÓN DE LAS ENTREVISTAS**

Las entrevistas se basaron en las preguntas efectuadas según el Anexo A., considerando los seis (6) indicadores que componen el índice de desempeño fiscal. A continuación, se sintetizan los resultados obtenidos:

En el Anexo B de este trabajo se presentan las opiniones particulares de cada uno de los entrevistados en los municipios de Zarzal y El Cerrito del Valle del Cauca.

Cuadro 15. Entrevista sobre la gestión fiscal de Zarzal y El Cerrito

Pregunta (indicador)	Zarzal (Opiniones según Felipe Alvarez y Gustavo Eduardo Gómez)	El Cerrito (Opiniones según Gerardo Tamayo)
Autofinanciación de los gastos de funcionamiento	<p>Estrecha vigilancia del presupuesto municipal</p> <p>Fortalecimiento de recursos propios para financiar gastos de nómina e inversión</p> <p>Mantenerse alejados del límite máximo permitido del 80% de los gastos de funcionamiento para generar ahorro</p> <p>Autoregulación del gasto de funcionamiento.</p> <p>Predial e industria y comercio son las principales fuentes de ingresos propios.</p> <p>En el 2014 se hizo la actualización catastral del municipio, llevábamos casi 10 años sin tener una actualización catastral</p> <p>Cobro coactivo para estimular el recaudo de impuestos</p>	<p>Implementación de cuadro de control, para seguimiento periódico mediante sistema de semáforo, para advertir el riesgo de incumplir los límites de gastos de funcionamiento.</p> <p>Las principales fuentes de ingresos tributarios en nuestro municipio corresponden a los ingresos por concepto de Impuesto Predial e Industria y Comercio y sus complementarios.</p> <p>Entre las medidas que se han tomado esta el incentivo de pronto pago a los deudores del impuesto predial a aquellas deudas que se encuentran al día.</p> <p>Así, mismo se les da a los contribuyentes la opción de pagar mediante acuerdos de pago, y además se hacen cobros persuasivos y coactivos.</p>
Respaldo del servicio a la deuda	<p>Se adquirieron en el pasado deudas con negociaciones del crédito no la óptima, con intereses elevados que aún se están pagando (Bonos Carrasquilla).</p> <p>Con estas deudas se realizaron</p>	<p>En los últimos cuatro (4) años la deuda pública se ha sostenido y ha sido importante ya que a permitió la realización de obras de gran importancia en el municipio.</p> <p>La capacidad de pago de la deuda</p>

<p>Dependencia de las transferencias de la Nación y las Regalías (SGR)</p>	<p>inversiones sociales.</p> <p>Se adquirió la deuda como fiducia irrevocable, por lo tanto, no se puede renegociar.</p> <p>A pesar del alto interés, el municipio tiene capacidad de pago, dada la magnitud del presupuesto.</p> <p>Son transferencias de destinación específica, se le respeta su destinación.</p> <p>El municipio no es dependiente 100% del gobierno, como ocurre en otros municipios que inclusive usan el SGP para cubrir saneamiento, porque no les alcanza.</p>	<p>está en semáforo verde y no se encuentra en riesgo.</p> <p>A las entidades bancarias que se encuentran situadas en el municipio han tenido participación al momento de tomar empréstitos y en su momento han sido determinantes para cumplir con los diferentes planes de desarrollo.</p> <p>Los ingresos que se reciben por concepto de transferencias de la nación corresponden al 60% del total de los ingresos.</p> <p>Se presentan más ventajas que desventajas, ya que los recursos que llegan por concepto de transferencias vienen con destinación específica y nos permite cumplir con actividades en las áreas de Salud, Educación, Deporte, Agua Potable y Saneamiento Básico entre otras.</p>
<p>Generación de recurso propio</p>	<p>Desde la actualización catastral del 2014 hasta la fecha el presupuesto ha venido teniendo un progreso considerable alrededor de más o menos 2.000 millones de recaudo por año.</p> <p>Los esfuerzos fiscales se fundamentan principalmente en predial, en rentas, industria y comercio.</p> <p>Las estrategias que se han implementado para incrementar las rentas propias del municipio son el cobro coactivo, persuasivo, legalización de industria y comercio, porque había mucho negocio evadiendo, lo mismo que con el tema de la actualización catastral también logramos mucho evasor ponerlo en línea. También la política de legalidad, ya que había mucha informalidad.</p>	<p>El esfuerzo fiscal en los últimos años ha venido encaminado al sostenimiento porcentual de los gastos de funcionamiento y al mismo tiempo se ha depurado las cuentas por cobrar, se vienen realizando actividades de descentralización de la Secretaria de Hacienda a los diferentes corregimientos y veredas del municipio en donde se han logrado realizar acuerdos de pago y por ende los ingresos por concepto de impuestos tributarios sigan en forma creciente.</p> <p>Los esfuerzos están encaminados en el recaudo de los impuestos Predial, Industria y Comercio y sus Complementarios, y Sobretasa a la Gasolina.</p> <p>Se especifican las actividades que se vienen realizando para incrementar las rentas propias del municipio, además de esto se actualizo el Estatuto Tributario lo que permite que tener un procedimiento adecuado de cobro de las principales rentas del municipio.</p>
<p>Magnitud de la inversión pública municipal</p>	<p>Los principales destinos de la inversión pública municipal, aparte de los de ley, son obras de</p>	<p>Los principales destinos de la inversión pública del municipio están encaminados a actividades e</p>

Capacidad de ahorro	<p>infraestructura pública, parques, plazoletas, vías, redes de acueducto y alcantarillado se ha hecho mucha inversión, mejoramientos de vivienda.</p>	<p>inversiones en las áreas de Salud, Educación, Seguridad y Gobierno, Vivienda, Deporte y Recreación, Cultura entre otros.</p>
	<p>Los resultados del mejoramiento de la inversión pública municipal se deben a una buena planificación partiendo del plan de desarrollo, identificar las necesidades de la comunidad y cruzarlas con las competencias que tiene el municipio.</p>	<p>Los factores más determinantes en la magnitud de las inversiones están fundamentados en el crecimiento de los ingresos de libre destinación, los recursos por empréstitos, los recursos del desahorro del FONPET y las transferencias del sistema general de participaciones</p>
	<p>Los factores que han permitido que la entidad tenga una buena generación de ahorro corriente es la buena planificación en el gasto, buscando proyectarlos de tal forma que nunca se tenga un déficit.</p> <p>Se han cumplido las metas, se ejecutar con base a los ingresos.</p>	

Fuente: elaboración propia con base a entrevistas realizadas, 2019

-
- Variables con mayor incidencia en la gestión fiscal de Zarzal

De acuerdo con las entrevistas realizadas y presentadas con anterioridad, a continuación, se hace una clasificación de las variables más importantes que tienen incidencia en la gestión fiscal de Zarzal.

Cuadro 16. Variables con mayor incidencia en la gestión fiscal de Zarzal

Variable	Definición
Control de los gastos de funcionamiento	<p>Vigilancia estrecha de los gastos de funcionamiento ajustados a lo presupuestado para lograr niveles de ejecución cercanos y superiores al 100%.</p> <p>Autoregulación en los gastos de funcionamiento para asegurarse de cumplir con los topes exigidos por la ley.</p> <p>Conservar los topes de los gastos independiente de la administración con el paso del tiempo.</p>
Prioridad de la inversión	<p>Preferencia por la inversión municipal en lugar de aumentar la capacidad de personal, es decir, se le da predilección a la inversión y menos al gasto.</p> <p>Se ha financiado el régimen subsidiado del municipio con los recursos propios, así como obras de infraestructura pública, parques, plazoletas, vías, redes de acueducto y alcantarillado, mejoramientos de vivienda.</p>
Recaudo de recursos propios	<p>El impuesto predial es la principal fuente de</p>

	<p>ingreso tributario para el municipio de Zarzal, por ello es fundamental la actualización catastral periódica.</p>
	<p>Fortalecimiento del recaudo del impuesto de industria y comercio a través de acciones de cobro de cartera vencida.</p> <p>No conformarse con los recursos de las grandes empresas como Ingenio Río Paila y Colombina, sino gestionar el cobro de impuestos según la ley.</p> <p>Se realizó la actualización catastral permitió incrementar el recaudo del impuesto predial, importante debido a la relevancia de este tributo a nivel municipal.</p>
	<p>Tomar acciones en el marco de la ley para poder mejorar un recaudo (cobros persuasivos, coactivos tanto de multas, sanciones, predial, catastro)</p> <p>Desde la actualización catastral del 2014 hasta la fecha el presupuesto ha venido teniendo un progreso considerable</p>
	<p>Los esfuerzos fiscales se fundamentan en el predial, en rentas, industria y comercio, que son las principales fuentes de ingreso municipal.</p> <p>Las estrategias para incrementar rentas propias en el municipio han sido el cobro coactivo, persuasivo, legalización de industria y comercio, porque había mucho negocio evadiendo, lo mismo que con el tema de la actualización catastral también se logró identificar evasores y en general esa política de legalidad en cuanto la industria y comercio, porque había mucha informalidad.</p>
Respaldo del servicio a la deuda	<p>Problemas en la negociación de algunos créditos, por intereses bastante altos, motivo por el cual no se ha logrado disminuir en mayor proporción la deuda.</p> <p>Imposibilidad de renegociar condiciones de algunos créditos por estar vinculados a fiducias irrevocables.</p> <p>Sin embargo, el municipio tiene suficientes recursos para cubrir el servicio a la deuda.</p> <p>Gestión fiscal favorable para incrementar recursos propios y no depender de contraer deudas para realizar inversiones municipales.</p>
Dependencia de las transferencias de la nación y regalías	<p>Las transferencias ayudan a reforzar la inversión, sin embargo, no es un municipio con alta dependencia de estos recursos.</p> <p>Capacidad de maniobra con recursos propios para disminuir dependencia de las transferencias.</p>
Generación de ahorro	<p>Se ha tenido una buena planificación, partiendo del plan de desarrollo, identificar las necesidades de la comunidad.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de resultados de las entrevistas, 2019

• CONCLUSIONES

Con relación al primer objetivo, se pudo determinar que durante el período 2013-2017 los municipios de quinta categoría del Valle del Cauca han tenido un desempeño sostenible, es decir, su situación es similar a los del grupo solvente, pero la magnitud de los indicadores es menor. Esto significa que son entidades territoriales que gozan de unas finanzas saludables, cumplen con los límites de gasto de la ley 617 de 2000, generan ahorro corriente, el gasto en inversión es importante, sus ingresos les permiten tener un amplio respaldo del endeudamiento y no dependen en exceso de las transferencias nacionales.

Por ello, la situación del desempeño fiscal mejoró pasando de una calificación de 75.19 en el 2013 a 76.13 en el 2017. No obstante, la situación de Zarzal fue más importante en el sentido que se experimentó un mayor mejoramiento, pasando de 72.81 a 76.07. Además, comparando la calificación del año 2013 con la del 2017 se observa un cierre de brechas en el desempeño fiscal, pues mientras en el 2013 la diferencia era a favor de El Cerrito por 2.38 puntos porcentuales, en el 2017 fue solo de 0.06 puntos porcentuales. Esto significa que, a pesar de las similitudes, el municipio de Zarzal ha tenido una mejor actuación de su desempeño fiscal en el período de estudio.

A través del segundo objetivo específico y de acuerdo con los resultados observados a través de los indicadores de desempeño presentados, fue posible advertir que la gestión fiscal del municipio de Zarzal en el Valle del Cauca durante el período 2013-2017 ha sido positiva, dado que se ha logrado sostener en un rango sostenible, mostrando unas finanzas sanas con tendencia al mejoramiento, gracias al control de los gastos de funcionamiento, los bajos niveles de deuda que determinan una baja utilización de recursos para atender la deuda, una menor dependencia de las transferencias, mayor capacidad de generar recursos propios, y unos importantes niveles de inversión.

En el análisis comparativo realizado en el objetivo específico tres, permitió encontrar que Zarzal ha experimentado un mayor esfuerzo fiscal en los últimos años, en especial en el 2016, incluso, sus finanzas muestran una mayor estabilidad en los porcentajes de ingresos tributarios como proporción de los ingresos corrientes, a diferencia de El Cerrito que presenta mayor fluctuación. Es importante tener en cuenta que los principales recursos con que cuentan los municipios para generar ingresos tributarios vienen del impuesto predial unificado e industria y comercio, por tanto, la dinámica de generación de estos importantes recursos está relacionada con la capacidad de las entidades territoriales de recaudar estos recursos y mantener actualizados tanto el catastro municipal como la base empresarial respectivamente.

Respecto al cuarto objetivo específico, se encontró que las variables con mayor incidencia en la gestión fiscal se encuentra la estrecha vigilancia de los gastos de

funcionamiento que responden a una acertada planificación y la autorregulación ha sido clave. También la continuidad en las diferentes administraciones, las cuales han tenido los gastos de funcionamiento en permanente control, prefiriendo el gasto de inversión en lugar de ampliar la capacidad de personal. Otra variable clave ha sido el fortalecimiento del recaudo de recursos propios en Zarzal, a pesar de la presencia de dos grandes empresas, el municipio no se ha descuidado en el recaudo y ha adelantado estrategias como el cobro coactivo, persuasivo, legalización de industria y comercio, porque había mucho negocio evadiendo, lo mismo que con el tema de la actualización catastral también se logró identificar evasores y en general esa política de legalidad en cuanto la industria y comercio, porque había mucha informalidad.

• RECOMENDACIONES

Es importante que las cifras de los presupuestos municipales correspondan a la realidad de las entidades territoriales, dado que son el insumo principal para el cálculo de los indicadores asociados al índice de desempeño fiscal, por lo tanto, un adecuado sistema de información contribuye al mejoramiento de la toma de decisiones municipales.

Una correcta estimación de las rentas municipales es una importante recomendación, pues en las finanzas territoriales el presupuesto y su ejecución juegan un papel trascendental en el éxito del manejo fiscal, es uno de los indicadores de eficiencia que deben ser impulsados por los gobiernos municipales.

Es necesaria la actualización de las bases de datos de forma permanente, en especial para el cálculo de los tributos como industria y comercio e impuesto predial unificado, debido a que constituyen las principales fuentes de ingresos tributarios del municipio.

El control de los gastos de funcionamiento es importante, debido a que no sólo permite cumplir con el parámetro establecido por la ley 617 de 2000, sino también que sirve para liberar recursos que pueden destinarse a la inversión, siendo ésta una de las principales prioridades del gobierno municipal para estimular el desarrollo y crecimiento económico.

Fortalecer la inversión pública municipal estratégica, es decir, aquellos proyectos que benefician a las empresas y la economía de los municipios, para que se conviertan en fuentes generadoras de recursos propios a largo plazo, sostenibles.

- **BIBLIOGRAFÍA**

ARIZA QUINTERO, Guillermo. EL PRESUPUESTO PÚBLICO. Consultorio Empresarial. DIARIO LA NACIÓN, Lunes 6 de Noviembre de 2006. Recuperado de: <https://actualicese.com/opinion/el-presupuesto-publico/>.

BELTRÁN LEÓN, Germán y TORRES TRIVIÑO, Germán. Finanzas Públicas. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá, septiembre de 2004.

BONET, Jaime. ¿Por qué es necesaria una gestión fiscal local? [en línea] 1era Edición [Washington, USA]: Banco Interamericano de Desarrollo, mayo 2009. Disponible en internet: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35135942>>

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 136. (2, junio, 1994). Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1994. no. 41.377.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Proceso de responsabilidad fiscal [en línea]. Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios fiscales y Jurisdicción Coactiva [citado el 3 de mar., de 2017]. Disponible en: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/st%20-%20contralor%C3%ADa%20general%20de%20la%20rep%C3%BAblica%20-%20gesti%C3%B3n%20fiscal%20-%20responsabilidad%20fiscal%20-%20%2826%20diap.%20-%201.004%20kb%29.pdf>

CUARÁN C. Sandra Viviana y PANESSO D., Cilia Ines. Control y gestión en el recaudo de los impuestos de industria y comercio y predial unificado en el municipio de Tuluá Valle durante el periodo 2001 – 2009. Guadalajara de Buga: Universidad del Valle Sede Buga. Departamento de Ciencias de la Administración. Programa de Contaduría Pública, 2011. 120 p.

DNP. Anexo 2. Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2013, ordenados de mayor a menor calificación. Valle del Cauca. Archivo en Excel.

DNP. Desempeño fiscal de los departamentos y municipios, 2013. Grupo de Estudios Territoriales. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Documento%20Desempe%C3%B1o%20Fiscal%202013.pdf>

ESPITIA, Adriana y BARBOSA, Diana Mayeli. Análisis de la eficiencia y eficacia en la gestión de las finanzas públicas de Guadalajara de Buga en el período

2000-2006. Guadalajara de Buga: Universidad del Valle Sede Buga. Departamento de Ciencias de la Administración. Programa de Contaduría Pública, 2008. 111 p.

FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS. Generalidades de la gestión pública local. [en línea] Categorización de municipios [consultado el 25, may., 2016] Disponible en internet: <www.fcm.org.co/fileadmin/Contenidos/txt/Generalidades.doc>

GÓMEZ H., Enrique, VILLEGAS G., Hugo y SANDOVAL Z., Miguel. El caos fiscal, la regla propuesta no sería operante. Corporación Pensamiento Siglo XXI. Bogotá, noviembre de 2010. [en línea] <http://www.kas.de/wf/doc/kas_29007-1522-1-30.pdf?111007222759> [recuperado el 25 de may. de 2016]

INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN. Trabajos escritos: Documentación: presentación de tesis, trabajos de grado y otros trabajo de investigación. 6 ed. Bogotá: ICONTEC, 2008. 41 p. (NTC 1486)

INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN. Trabajos escritos: Referencias bibliográficas: contenido, forma y estructura. Bogotá: ICONTEC, 2008. 38 p. (NTC 5613)

JIMÉNEZ TREJO, Luis Alberto (2009). Los Impuestos como instrumentos de política económica en México. Capítulo 3: Las finanzas públicas para Keynes y su repercusión en el entorno económico. Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/libros/2009a/484/

MÉNDEZ A., Carlos Eduardo. Metodología. Diseño y desarrollo del proceso de investigación con énfasis en ciencias empresariales. 4ª edición. México: Editorial Limusa. 2008. 357 p.

OATES, W. (1972), Fiscal Federalism, Harcourt Brace Jovanovich, New York. Citado por: BONET, Jaime. ¿Por qué es necesaria una gestión fiscal local? [en línea] 1era Edición [Washington, USA]: Banco Interamericano de Desarrollo, mayo 2009. Disponible en internet: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35135942>

PORRAS VALLEJO, Oswaldo. El Estado y su organización. [en línea] 1era Edición [Bogotá, Colombia]: Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Departamento Nacional de Planeación, nov. 2004. Disponible en internet: <<http://www.planeacion.cundinamarca.gov.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/el%20estado%20y%20su%20organizaci%C3%B2n%20dnp_2004.pdf>>

RAMIREZ MARIN, Dora Maria. Análisis de la eficiencia y de la eficacia en la gestión de las finanzas públicas del municipio de Sevilla Valle del Cauca en el periodo 2005 – 2009. Trabajo de Grado Contador Público. Universidad del Valle.

Programa de Contaduría Pública. Zarzal. 2011.

RENTERÍA, Carolina. Técnicas para el análisis de la gestión económica y financiera de las entidades territoriales. [en línea] Bogotá: Dirección Técnica de Desarrollo Territorial Sostenible, Grupo de Análisis y Seguimiento a Finanzas Territoriales. Departamento Nacional de Planeación, 2009. 160 p. [recuperado el 25/05/2016] Disponible en internet: <<https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=vq170WD3k7E=&tabid=508Z>>

RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda Pública, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2000.

ZAPATA, Juan Gonzalo. Las finanzas territoriales en Colombia. [en línea] Fedesarrollo, 2010 [consultado el 26 de may. de 2016] Disponible en internet: <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/Las-finanzas-territoriales-en-Colombia-J-G-Zapata-Mayo-2010.pdf>

• ANEXOS

Anexo A. Entrevistas

NOTA: esta entrevista aplicada no tiene como propósito evaluar corrupción, ni la calidad del gasto público, ni investigaciones en curso en contra de algún mandatario local, tampoco pretende evaluar ni la calidad del gasto ni menos el impacto de las inversiones realizadas por los mandatarios locales, mucho menos la imagen o percepción sobre la gestión de un mandatario local.

OBJETIVO: Caracterizar las variables que tienen mayor incidencia en la gestión fiscal del municipio de Zarzal.

Autofinanciación de los gastos de funcionamiento

- ¿Qué medidas ha tomado la entidad para cumplir con lo establecido por la Ley 617 de 2000 sobre el límite de los gastos de funcionamiento?
- ¿Cuáles son las principales fuentes de los ingresos tributarios y no tributarios del municipio y qué comportamiento han tenido en los últimos años respecto a lo presupuestado?
- ¿Qué tipo de medidas han implementado para estimular el recaudo de ingresos tributarios y no tributarios?

Respaldo del servicio de la deuda

- ¿Qué importancia ha tenido la deuda en la entidad territorial en los últimos años?
- ¿Cuál es la capacidad de pago de la entidad respecto a la deuda total?
- ¿A qué entidades han acudido para contratar deuda para la entidad territorial en los últimos años y qué necesidades han cubierto con ella?

Dependencia de las transferencias de la Nación y las Regalías (SGR)

- ¿Qué importancia tienen las transferencias como fuente de financiación en la entidad territorial?
- ¿Qué ventajas y desventajas tiene el hecho de tener una fuerte dependencia de estos recursos de transferencias en el ente territorial?

Generación de recursos propios

- ¿Cómo ha sido el esfuerzo fiscal de la administración municipal en los últimos años? ¿Se han logrado mejorías?
- ¿En qué tipo de ingresos tributarios se fundamentan los esfuerzos fiscales del municipio?
- ¿Qué estrategias han implementado para incrementar las rentas propias del municipio?

Magnitud de la inversión

- ¿Cuáles han sido los principales destinos de la inversión pública municipal?
- ¿Qué factores considera han permitido estos resultados en cuanto la magnitud de la inversión municipal?

Capacidad de ahorro

- ¿Cuáles son los factores que han permitido a la entidad territorial generar ahorro corriente?
- ¿Se han cumplido con las metas trazadas de generación de ahorro en la entidad territorial?

Anexo B. Resultados de las entrevistas en Zarzal

Entrevistas en Zarzal

ENTREVISTA A SEÑOR FELIPE ANDRÉS ÁLVAREZ VÁSQUEZ
ALCALDIA ZARZAL – DEPARTAMENTO DE PRESUPUESTO

INDICADORES

AUTOFINANCIACION DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

- ¿Qué medidas a tomado la entidad para cumplir con lo establecido por la ley 617 del 2000 sobre el límite de los gastos de funcionamiento?

R/ FELIPE

Primero que todo los presupuestos que se han venido elaborando en especial el de funcionamiento ha guardado siempre una estrecha vigilancia y ha sido muy ajustado en cuanto a brindar la mayor cantidad de recursos del municipio, recursos propios para que estos vayan a financiar más que gastos de nómina, financien gastos de inversión a nivel municipal, ósea que fortalezcan sectores como salud, deporte, agua potable, saneamiento básico, y hemos siempre conservado unos límites alrededor entre 50 y 60% , el municipio tiene la capacidad y puede llegar hasta el 80% por ser de quinta categoría, y en este municipio el municipio está alrededor de un 50 y 60 %, ósea que está siempre haciendo un ahorro alrededor del 30% y el 20% que es el que nosotros recibimos de la población a través de recursos de inversión, siempre hemos guardado esa estrecha vigilancia, hemos tratado de no pasarnos independiente de las administraciones que han pasado por el municipio, siempre hemos tratado de conservar ese tope, autorregularnos nosotros con ese tope.

ENTREVISTADOR – GUSTAVO HERNANDEZ: Don Felipe en esa brecha que Ud. me dice que el 50% son por ejemplo gastos de nómina y de funcionamiento como tal, Ud. me dice que hay un 30 o 20 más o menos de ahorro, eso va destinado solo ahorro o igual a inversión?

R/ FELIPE: A lo que me refiero yo cuando digo ahorro es porque no... ósea el municipio podría perfectamente ampliar sus gastos de funcionamiento hasta el 80%, seria ampliar la capacidad de personal, crear nuevas dependencias, nuevas secretarías, gastos de viáticos, gastos de representación, pero nosotros como municipio tratamos de no ejecutar todo ese gasto en gastos de nómina si no que lo tratamos de reinvertir en la comunidad a través de la inversión pública, ósea ese RP se nos va para gastos de inversión que son los que financiamos agua potable, vías , salud , todo ese tema.

- ¿Cuáles son las principales fuentes de los ingresos tributarios y no tributarios del municipio y que comportamiento han tenido en los últimos años respecto a lo presupuestado?

R/ FELIPE: Las principales fuentes son el predial, tenemos también industria y comercio, que es muy fuerte, ese impuesto de industria comercio se ha visto muy fortalecido porque recientemente se han empezado hacer acciones de tipo de cobro de cartera vencida, entonces se ha mejorado el recaudo sensiblemente.

ENTREVISTADOR – GUSTAVO HERNANDEZ: Adoptaron otras medidas para estimular el recaudo.

R/ FELIPE: claro porque, con las rentas que tenemos nosotros del Ingenio Río Paila y de Colombina, el municipio perfectamente podría descuidar sus otras rentas porque es un recurso suficientemente pero si se hace una gestión de cobro adecuada que es de ley, eso ha mejorado mucho el recaudo de recursos propios lo mismo que en el año 2015, en el 2014 se hizo la actualización catastral del municipio, llevábamos casi 10 años sin tener una actualización catastral, que pasó, eso incremento también mucho el recaudo porque habían predios que figuraban como lotes, pagaban como lotes pero ya estaban era casas de 3 pisos en excelentes condiciones entonces había una evasión de eso, entonces eso significo también que esas rentas hayan venido presentando incremento.

ENTREVISTADOR – GUSTAVO HERNANDEZ: Entonces usted piensa que debido a esto el municipio no tiene un mejor desempeño fiscal. Se lo digo porque si no había un estímulo del recaudo.

FELIPE: Al contrario, esto ha mejorado el desempeño fiscal porque estamos año tras año mejorando el recaudo y eso redundo en que hay mayores recursos para inversión y para funcionamiento.

ENTREVISTADOR – GUSTAVO HERNANDEZ: ósea que antes de haber hecho la actualización catastral hay perfectamente el municipio pudo haber subido inclusive de categoría.

FELIPE: si, hay hubo un descuido de pronto de las administraciones y también del Instituto Agustín Codazzi que es el encargado de ese tema, eso es un trabajo que lo hizo el Agustín Codazzi directamente que es la entidad encargada de eso, que si bien tuvo un impacto en un principio que uno puede decir negativo por el teme de incrementan los costos, pero si Ud. se pone a ver por ejemplo lo que yo te digo que habían predios que estaban pagando como predio lote, la comunidad que tenía una duda sobre eso venia se le hacia la explicación mire es que Ud. estaba pagando sobre eso, Ud. estaba era evadiendo un impuesto y ya la gente ya entendía eso y ya siguió pagando, ya

por eso aquí se asimilo de manera diría yo respetuosa el tema de la actualización catastral por parte del contribuyente.

- ¿Qué tipo de medidas han implementado para estimular el recaudo de ingresos tributarios y no tributarios?

R/ FELIPE: lo que te decía ahora, cobro coactivo, que inclusive ahí la norma ahora dice que las administraciones no pueden dejar prescribir las deudas, por ley usted tiene que estar adelantando todo el tema de cobros persuasivos, coactivos tanto de multas, sanciones, predial, catastro, todo lo que tiene que ver con recaudos, entonces lo que estamos haciendo ahora es precisamente tomando acciones en el marco de la ley para poder nosotros mejorar un recudo, sin que tampoco pues obviamente afectemos al contribuyente.

RESPALDO DEL SERVICIO DE LA DEUDA

- ¿Qué importancia ha tenido la deuda en la entidad territorial en los últimos años?

R/ FELIPE: Nosotros tuvimos 2 créditos del 2010, 2012, del 2010 se pagó con unas rentas de recursos propios, fueron para hacer una serie de actividades que se requerían en el municipio, en ese entonces tuvo un impacto fuerte, aunque fue un crédito hecho con Infivalle que manejaba unas tasas muy favorables para el municipio, un crédito bien estructurado de pago fácil, y el otro crédito fue el famoso crédito carrasquilla que si bien si es cierto el impacto que tuvieron las obras en la comunidad, porque esas obras si se llevaron a feliz término, fue muy bueno y fue necesidades sentidas, si la negociación del crédito no fue la más óptima, los intereses que estamos pagando son bastante altos e inclusive ese tema se está revisando con Ministerio.

ENTREVISTADOR – GUSTAVO HERNANDEZ: para que haya una negociación de pago?

FELIPE: lo que pasa es que este tipo de crédito están en medio del huracán ahora es porque era una fiducia irrevocable, es decir la pactamos en un porcentaje y así llegue otra entidad bancaria y nos diga o el mismo municipio diga le tomamos esa deuda a mitad de precio o el municipio diga tengo la plata y pago, no puede hacerlo, no puede ni pagarlo anticipado ni renegociarlo, entonces eso es una medida de parte de ellos que de una u otra forma creería uno que de un mercado sano no es, igual lo que decía mi compañero el crédito pues tampoco nos afecta porque pignora de las fuentes del sistema general de participaciones un porcentaje, entonces no lo siente, porque tenemos afortunadamente dinero para poder cubrir con otras fuentes las necesidades, pero si pudiéramos haber hecho una mejor negociación habría

sido fabuloso.

- ¿Cuál es la capacidad de pago de la entidad respecto a la deuda total?

R/ FELIPE: yo diría que supremamente fácil de hacerlo porque primeramente el ingreso total del municipio, estamos alrededor de un presupuesto de 40.000 millones de pesos y la deuda está en este momento en 3.000 millones ósea que, si usted hace un corte entre los ingresos vs esto, uno podría decir que el municipio tiene capacidad de endeudamiento y la deuda como fue pactada a un plazo tan largo pues la cuota mensual no es representativa, es alrededor de 800 millones de pesos al año y contra un presupuesto de 40.000 millones, entonces representa más o menos 28.000 millones pues no genera tanto impacto, vuelvo y digo no sin desconocer que el interés es alto y que podíamos era negociar en muchos mejores términos pero bueno.

- ¿A qué entidades han acudido para contratar deuda para la entidad territorial en los últimos años y que necesidades han cubierto con ella?

R/ FELIPE: la primera deuda fue con Infivalle, que esa fue la que ya se canceló en el 2010, fue para agua potable, saneamiento básico y actividades de equipamiento municipal, parques, una escuela, la ludoteca, ósea toda la infraestructura

ENTREVISTADOR – GUSTAVO HERNANDEZ: ¿esas últimas obras que hemos visto han sido producto de esa deuda?

FELIPE: No, estamos hablando de obras que se hicieron en la vigencia 2010-2012, que ya están construidas, se compró un lote para vivienda y bueno esas fueron como las más representativas, por ejemplo, la glorieta de la entrada eso fue hecho más o menos 5 o 6 años. Las obras que se están haciendo ahora en estos últimos 2 años tiene una connotación que es de destacar que son obras hechas no con gestión en Bogotá ni con gestión hecha ante el ministerio, son puro recursos propios sin dejar de lado que se han hecho pues gestiones pero las obras son representativas de recursos propios, y la otra deuda grande que es la de carrasquilla era netamente para reposición y construcción de redes de acueducto y alcantarillado que era una necesidad sentida pues en muchas opv del municipio.

ENTREVISTADOR – GUSTAVO HERNANDEZ: ¿pero estas obras si se hicieron?

FELIPE: si claro, todas estas obras se ejecutaron, fueron opv, reposiciones redes de alcantarillado, esas obras se terminaron vigencia como 2012 y 2015 se hicieron esas obras, sino que son obras que Ud. no las ve, claro pues es puro acueducto y puro alcantarillado que estarán en unos barrios enterrados,

una inversión enterrada, que si se necesitaba y si se construyó pero no es palpable, no es tan palpable como de pronto un parque, una urbanización que la gente la está viendo.

DEPENDENCIA DE LAS TRANSFERENCIAS DE LA NACION Y REGALIAS

- ¿Qué importancia tienen las transferencias como fuente de financiación en la entidad territorial?

FELIPE: tiene un impacto yo diría casi del 50-50 % , son transferencias de destinación específica, se le respeta su destinación, el impacto pues afortunadamente nosotros tenemos recursos, yo siempre recalco eso, que nos ayuda a reforzar la inversión, las obras que hace el municipio, no somos dependientes 100% del gobierno, como ocurre en otros municipios que inclusive usan el SGP para cubrir saneamiento, porque no les alcanza, inclusive aquí alrededor a 15 kilómetros a la redonda yo diría que la mayoría de los municipios dependen netamente de SGP, el municipio yo diría que tiene una dependencia del 40 a 60 %, que tenemos capacidad de maniobra con nuestros recursos también.

- ¿Qué ventajas y desventajas tiene el hecho de tener una fuerte dependencia de estos recursos de transferencias en el ente territorial?

ENTREVISTADOR – GUSTAVO HERNANDEZ: pues no hay una fuente de dependencia entonces?

FELIPE: No, pero no crea que cuando a veces ellos hacen recortes de 30 millones en una fuente pues de ley, nos dicen que se rebajan 15 o 20 nos descuadra a nosotros el plan operativo anual de inversiones porque uno siempre proyecta sobre el año anterior y uno ve que el gobierno le quita 70 de un viajado, es un programa eso es una obra grande, entonces no es que nos deje desbalanceados pero si nos pone a buscar otras alternativas para cubrir esos faltantes

GENERACION DE RECURSO PROPIO

- ¿Cómo ha sido el esfuerzo fiscal de la administración municipal en los últimos años, se han logrado mejorías?

FELIPE: Si, desde la actualización catastral del 2014 hasta la fecha el presupuesto ha venido teniendo un progreso considerable alrededor de más o menos 2.000 millones de recaudo por año, el venia en una proyección no en declive, venia en un incremento progresivo de 300 – 500 millones al año pero después de la actualización catastral subió a 2.000 y con las políticas de cobro pues obviamente el presupuesto escalo, obviamente va llegar un punto en que esas políticas no van a dar más, el presupuesto vuelve a estabilizarse.

Entonces logramos dar un salto considerable en recaudo.

- ¿En qué tipo de ingresos tributarios se fundamentan los esfuerzos fiscales del municipio?

FELIPE: Principalmente en predial, en rentas, industria y comercio.

- ¿Qué estrategias han implementado para incrementar las rentas propias del municipio?

FELIPE: básicamente el tema de cobro coactivo, persuasivo, legalización de industria y comercio, porque había mucho negocio evadiendo, lo mismo que con el tema de la actualización catastral también logramos mucho evasor ponerlo en línea, y en general esa política de legalidad en cuanto la industria y comercio, porque es que había mucha informalidad, lastimosamente los municipios si nos le hacen como el garrote y la zanahoria, si no les salen si no visitan al contribuyente y le dice vea organícese legalícese, no lo hacen y siguen así y proliferan así, entonces uno puede tomar la posición cómoda de que con lo que tengo sobrevivo, como se venía manejando un tiempo, o decir no venga como los municipios que no tienen industrias también viven, entonces hay uno comienza a revisar bueno aquí hay, hay una cartera vencida, aquí hay una evasión, entonces esos ejercicios impactan de manera positiva y se pueden palpar en las obras que se están haciendo.

- ¿Cuáles han sido los principales destinos de la inversión pública municipal?

FELIPE: aparte pues los de ley que son agua potable, saneamiento básico, educación, ese gran porcentaje que es un recurso que se llama sin situación de fondos que nos gira la nación, por aquí lo vemos pasar pero va directamente al régimen subsidiado del cual el municipio no es responsable, si no que no sé porque eso es un tema que se llama sin situación de fondos que al municipio le giran casi 16.000 millones de ese recurso, sin ser responsabilidad del municipio ese es un recurso muy grande, pero el nuestro va directamente más que todo en obras de infraestructura pública, parques, plazoletas, vías, redes de acueducto y alcantarillado se ha hecho mucha inversión , mejoramientos de vivienda se ha hecho un esfuerzo importante, básicamente eso.

-

- ¿Qué factores considera que han permitido estos resultados en cuanto a la magnitud de la inversión municipal?

FELIPE: Una buena planificación, partiendo del plan de desarrollo, de identificar unas necesidades de la comunidad, esas necesidades cruzarlas con

las competencias que tiene el municipio, competencias me refiero a que el municipio por ser de quinta categoría debe de estar certificado en unas cosas y en otras tiene que cumplir con unos objetivos y unas metas, entonces eso hace que el municipio haga una correcta planificación de esos recursos en este caso los de inversión que son los que van para las obras y para la inversión social neta del municipio, entonces esa buena planificación , ese buen diagnóstico que tiene el municipio nos permite a nosotros identificar las actividades puntuales y optimizar los recursos.

ENTREVISTA A GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ SOTO – DEPENDENCIA DE PRESUPUESTO

INDICADORES

AUTOFINANCIACION DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

- ¿Qué medidas a tomado la entidad para cumplir con lo establecido por la ley 617 del 2000 sobre el límite de los gastos de funcionamiento?

R/ GUSTAVO EDUARDO –

Inicialmente nosotros hacemos el presupuesto basado en un comportamiento histórico de los ingresos, tenemos en cuenta los últimos 3 años y en base a eso planificamos la proyección del gasto para el siguiente año de la vigencia teniendo en cuenta los parámetros de la ley 617 que es una norma que hay que cumplir a cabalidad, entonces siempre tenemos en cuenta eso porque es algo importante, y el hecho de cumplir con la ley 617 genera que a nivel nacional el municipio sea catalogado como un municipio organizado en cuanto al cumplimiento de las normas y eso nos ha facilitado que planeación nacional pues nos incrementa los giros del sistema general de participaciones, es importante recalcar que la ley 617 es una guía que es muy importante de tenerla en cuenta siempre, y pues porque el incumplimiento de esta ley genera apertura de investigaciones ante los organismos de control.

- ¿Cuáles son las principales fuentes de los ingresos tributarios y no tributarios del municipio y que comportamiento han tenido en los últimos años respecto a lo presupuestado?

R/ GUSTAVO EDUARDO

En los últimos años en lo referente a los ingresos tributarios, nosotros dependemos básicamente de sobre tasa a la gasolina, de lo que es industria y comercio e impuesto predial unificado, esos son nuestros 3 grandes recursos que generan el ingreso tributario, en cuanto al ingreso no tributario pues ya tiene que ver con las transferencias que corresponden al sistema general de participaciones, pero haciendo énfasis nosotros tenemos un buen manejo de lo

que tiene que ver con industria y comercio pues porque tenemos 2 grandes empresas que son Colombina y Riopaila que nos generan unos buenos impuestos y lo referente al impuesto predial pues también porque estas empresas a través del alquiler de dichas tierras pues el monocultivo de la caña pues genera también impuesto de industria y comercio.

RESPALDO DEL SERVICIO DE LA DEUDA

- ¿Qué importancia ha tenido la deuda en la entidad territorial en los últimos años?

R/ GUSTAVO EDUARDO

La última deuda que tuvo la administración municipal fue en el año 2012 y fue una deuda que pues es muy conocida actualmente que es lo referente al plan carrasquilla, que se destinaba en un ciento por ciento al sector agua potable, a partir de ahí nosotros, debido a que tenemos unos ingresos propios importantes no hemos visto la necesidad de hacer algún crédito con una entidad financiera ya sea pública o privada.

- ¿Cuál es la capacidad de pago de la entidad respecto a la deuda total?

R/ GUSTAVO EDUARDO

Actualmente como no tenemos deuda entonces, ósea la única deuda es plan carrasquilla pero pues nosotros si tenemos una buena aceptación ante las entidades financieras, yo creo que este es de los pocos municipios que los bancos vienen a ofrecer créditos.

ENTREVISTADOR - Pero entonces de igual manera ahí está la deuda ..

GUSTAVO EDUARDO – Sí, claro en este momento la deuda esta hasta el 2030, y nosotros tenemos una ventaja de que, bueno la deuda fue pignorado la fuente de financiación es cgp agua potable en un 55%, como nosotros tenemos unos ingresos propios buenos, entonces lo que hemos hecho es, esa diferencia de la deuda la fortalecemos con recursos propios a raíz de eso es que nosotros no nos hemos visto tan afectados por la situación que se presenta, caso contrario que son otros municipios que como si dependen directamente del sistema general de participaciones , esos municipios si se han visto bastante afectados, pero nosotros gracias a Dios porque tenemos esos ingresos propios buenos entonces no nos hemos visto como muy afectados.

ENTREVISTADOR – el pago de esta deuda es mensual?

GUSTAVO EDUARDO – en este momento lo que se hace es , cuando se hizo la deuda, lo que hizo la entidad fue que pignoro directamente el SGP, entonces nosotros no pagamos directamente si no que directamente la nación a través de una autorización que hizo el municipio en el año 2012 se lo descuentan

directamente, lo que hacemos nosotros acá es legalizar el pago, esos dineros ingresan a una fiducia, la fiducia lo que nos hace es informarnos, vea ya ingresaron los recursos entonces lo que necesitamos es que legalicen el pago, entonces nosotros legalizamos el pago, pero directamente ellos lo sacan del giro.

DEPENDENCIA DE LAS TRANSFERENCIAS DE LA NACION Y REGALIAS

- ¿Qué importancia tienen las transferencias como fuente de financiación en la entidad territorial?

R/ GUSTAVO EDUARDO

Bueno lo referente a las transferencias es importante recalcar que, lo de las transferencias más que todo tiene un porcentaje muy alto de lo que tenga que ver con el régimen subsidiado, se puede decir que las transferencias en sí, el mayor porcentaje de destinación es el régimen subsidiado, y es importante pues porque con esos recursos se realiza la cobertura del 100% de las personas que no pueden acceder al régimen contributivo, esa es una de la gran importancia, lo otro también es que pues llegan recursos para educación o que tienen que ver con calidad y gratuidad, calidad es referente al mantenimiento, dotación, transporte escolar de la disciplina educativa. Y gratuidad es lo que le llega directamente a los colegios.

Lo de agua potable llegan unos buenos recursos también que son destinados al mismo sector, especialmente en el pago de los subsidios o los servicios públicos y lo que tenga que ver con deporte y cultura también se reciben más o menos unos buenos recursos

Que así sean menos, pero pues son recursos que gira la nación y hacen parte integral de nuestros ingresos.

- ¿Qué ventajas y desventajas tiene el hecho de tener una fuerte dependencia de estos recursos de transferencias en el ente territorial?

R/ GUSTAVO EDUARDO

En si las ventajas pues el hecho de que contamos con más recursos, independientemente de que un municipio tenga recaudos de recursos propios buenos, independientemente de que si no hacen transferencia va aumentar más la ejecución presupuestal.

ENTREVISTADOR – Pero aquí no hay como lo dice la pregunta. No hay una fuerte dependencia no.

GUSTAVO EDUARDO- No.

MAGNITUD DE LA INVERSION

- ¿Cuáles han sido los principales destinos de la inversión pública municipal?

R/ GUSTAVO EDUARDO

Pues por normatividad los mayores gastos que tienen que ver con el sector inversión, corresponden al sector salud específicamente al sector de régimen subsidiado que más o menos se lleva un porcentaje alto por ahí del 40% de los gastos de funcionamiento, ese es el primer gasto considerable, de ahí se desprende lo que nosotros hacemos mucho énfasis en sector educación, en lo que tiene que ver con el sector atención y grupos vulnerables, lo que tenga que ver con primera infancia, adolescencia, juventud adulto mayor y lo que tiene que ver con la población LGTBI, afrodescendientes y mujeres cabeza de hogar, también hacemos mucha profundización en cultura, en deporte también, en el sector justicia, lo que tiene que ver con el manejo de la seguridad, de la convivencia y seguridad ciudadana en el municipio, entonces también tenemos mucho énfasis en eso, y también lo referente a construcción de equipamiento municipal, por ejemplo en este momento estamos haciendo la construcción del parque del barrio bolívar, hicimos la construcción del parque Gaitán, estamos haciendo la construcción de la casa de la cultura y salida del bulevar, entonces específicamente en eso, y también hacemos lo que tiene que ver con pavimentación y re parcheo tanto en las vías rurales como en las vías urbanas y mantenimiento de las mismas, eso en si son los mayores destinos.

- ¿Qué factores considera han permitido estos resultados en cuanto a la magnitud de la inversión municipal?

R/ GUSTAVO EDUARDO

Pues primero que todo repito contamos con unos buenos ingresos, con unos buenos ingresos propios y la importancia también de que siempre cumplimos con la ley 617, entonces la ley 617 te define el 80% puede ser para gastos de funcionamiento y el 20% para inversión, nosotros actualmente estamos manejando 60% para funcionamiento y 40% para inversión, nosotros lo que hacemos cada año es lograr que esa brecha vaya mermando el funcionamiento y la inversión vaya aumentando.

CAPACIDAD DE AHORRO

- ¿Cuáles son los factores que han permitido a la entidad territorial generar ahorro corriente?

R/ GUSTAVO EDUARDO

Bueno la realidad de nosotros, nosotros hacemos un seguimiento periódico a lo que tiene que ver con el ingreso vs gastos, ósea nosotros nunca gastamos más de lo que tenemos en tesorería, en recaudo, debido a esto y porque llévanos un pack,

ósea el pack nosotros ejecutamos de acuerdo a los reportes de tesorería de que contamos con el recurso, y fuera de eso pues tenemos una buena planificación en el gasto que es importante, saber más o menos los meses donde tenemos buen recaudo y de acuerdo a eso proyectar los gastos a fin de que nunca tenemos déficit, es mas en los últimos años el municipio nunca ha tenido déficit, siempre hemos tenido superávit.

- ¿Se han cumplido con las metas trazadas de generación de ahorro en la entidad territorial?

R/ GUSTAVO EDUARDO

Si, se ha hecho, una de esas es que la forma de nosotros medirnos es que tenemos recursos del balance, ósea a 31 de dic siempre nos quedan unos recursos que no se alcanzaron a ejecutar, y entonces lo que hacemos es que para el siguiente año se adicionan al presupuesto, siempre hemos tenido como esa gran ventaja y que pues siempre hemos sido un grupo que está muy pendiente de eso, no ejecutamos por ejecutar, ejecutamos en base a unos ingresos, una verdadera planificación que se hace.

Anexo C. Resultados entrevista El Cerrito

GERARDO TAMAYO

ALCALDIA EL CERRITO – DEPARTAMENTO DE PRESUPUESTO

Autofinanciación de los gastos de funcionamiento

- Se tiene establecido un cuadro de control, el cual se le hace seguimiento periódicamente para que muestre mediante un sistema de semáforo si nos encontramos en riesgo de incumplir los límites de gastos de funcionamiento.
- Las principales fuentes de ingresos tributarios en nuestro municipio corresponden a los ingresos por concepto de Impuesto Predial e Industria y Comercio y sus complementarios, su comportamiento ha sido en forma creciente y frente a lo presupuestado inicialmente se logra un recaudo entre el 90% y 95%.
- Entre las medidas que se han tomado esta el incentivo de pronto pago a los deudores del impuesto predial a aquellas deudas que se encuentran al día. Así, mismo se les da a los contribuyentes la opción de pagar mediante acuerdos de pago, y además se hacen cobros persuasivos y coactivos.

Respaldo del servicio de la deuda

- En los últimos cuatro (4) años la deuda pública se ha sostenido y ha sido importante ya que a permitido la realización de obras de gran importancia en nuestro municipio.
- La capacidad de pago de la deuda está en semáforo verde y no se encuentra en riesgo.
- A las entidades bancarias que se encuentran situadas en el municipio han tenido participación al momento de tomar empréstitos y en su momento han sido determinantes para cumplir con los diferentes planes de desarrollo.

Dependencia de las transferencias de la Nación y las Regalías (SGR)

- Los ingresos que se reciben por concepto de transferencias de la nación corresponde al 60% del total de los ingresos.
- Se presentan más ventajas que desventajas, ya que los recursos que llegan por concepto de transferencias vienen con destinación específica y nos permite cumplir con actividades en las áreas de Salud, Educación, Deporte, Agua Potable y Saneamiento Básico entre otras.

Generación de recursos propios

- El esfuerzo fiscal en los últimos años ha venido encaminado al sostenimiento porcentual de los gastos de funcionamiento y al mismo tiempo se ha depurado las cuentas por cobrar, se vienen realizando actividades de descentralización de la Secretaria de Hacienda a los diferentes corregimientos y veredas del municipio en donde se han logrado realizar acuerdos de pago y por ende los ingresos por concepto de impuestos tributarios sigan en forma creciente.
- Los esfuerzos están encaminados en el recaudo de los impuestos Predial, Industria y Comercio y sus Complementarios, y Sobretasa a la Gasolina.
- En el punto 3 y 9 se especifican las actividades que se vienen realizando para incrementar las rentas propias del municipio, además de esto se actualizo el Estatuto Tributario lo que permite que tener un procedimiento adecuado de cobro de las principales rentas del municipio.

Magnitud de la inversión

- Los principales destinos de la inversión pública del municipio están encaminados a actividades e inversiones en las áreas de Salud, Educación, Seguridad y Gobierno, Vivienda, Deporte y Recreación, Cultura entre otros.

Los factores más determinantes en la magnitud de las inversiones están fundamentados en el crecimiento de los ingresos de libre destinación, los recursos por empréstitos, los recursos del desahorro del FONPET y las transferencias del sistema general de participaciones.