

**PROPUESTAS PARA GARANTIZAR LA SOLVENCIA FISCAL Y
FINANCIERA EN EL MUNICIPIO DE ENVIGADO**

Seminario de Trabajo de Grado

Asesor: Profesor. Doctor Eber Eli Gutiérrez Londoño

Por:

EDGAR RESTREPO RESTREPO

Maestrando en Gobierno

Cohorte Municipio de Envigado

UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN

Maestría en Gobierno

Marzo 7 de 2016

CONTENIDO

	Pág.
CAPITULO I	1
1 Marco de referencia del municipio de Envigado	1
1.1 Reseña municipio de Envigado	1
1.2 División política municipio de envigado	3
1.3 Proceso de la planificación financiera	4
1.4 Instrumentos de planificación financiera, económica y social	5
1.4.1 Programa de gobierno	6
1.4.2 Plan de Desarrollo	6
1.4.3 Marco Fiscal	7
1.4.4 Plan Plurianual de Inversiones	8
1.4.5 Plan financiero	9
1.4.6 Plan Operativo Anual de Inversiones	9
1.4.7 Presupuesto Anual	9
1.4.8 Plan Anual de Caja - PAC	10
1.4.9 Seguimiento y evaluación	11
CAPITULO II	
2 Situación fiscal y financiera del municipio de Envigado	12
2.1 Administración de riesgos fiscales y financieros para el municipio de Envigado	12
2.1.1 Contexto Estratégico Organizacional	13
2.1.2 Identificación de riesgos	14
2.1.3 Análisis de riesgos	18
2.1.4 Determinación del impacto	19
2.1.5 Valoración del riesgo	22
2.1.6 Nueva valoración del riesgo	28
CAPITULO III	
3 Acciones y propuestas para garantizar la solvencia fiscal y financiera del municipio de Envigado.	29
3.1 Mapa de riesgos	30
3.2 Políticas de la administración del riesgo	34
3.3 Comunicación y consulta	34
3.4 Monitoreo y revisión	34
CONCLUSIONES	35
BIBLIOGRAFIA	

RESUMEN

El presente trabajo de investigación pretende generar propuestas para garantizar la solvencia fiscal y financiera en el municipio de Envigado, solvencia que permitirá realizar con eficiencia, eficacia y efectividad la gestión necesaria para el logro de las soluciones a los problemas y necesidades de la comunidad, haciendo que se mejore el desarrollo económico y social con mejor calidad de vida. Igualmente la solvencia financiera propiciará un mejor posicionamiento del municipio en el Rankin del Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda en los indicadores de desempeño fiscal e integral, según las diferentes categorías del Formato Único Territorial (FUT) que reporta el municipio trimestralmente, como también el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo Municipal.

De acuerdo con lo anterior, el municipio de Envigado requiere mantener patrimonio suficiente para poder pagar la deuda pública, los pasivos exigibles y contingentes, tanto en el corto como en el largo plazo. Igualmente debe buscar siempre mantener condiciones de liquidez inmediata, es decir disponibilidad de dinero en las cuentas financieras bancarias a la vista que le permitan hacer frente a sus obligaciones.

La investigación se fundamenta en el análisis y la síntesis, mediante el proceso de investigación aplicada respecto del marco referencial, buscando con relaciones de causa efecto en una matriz de riesgos y mediante la evaluación, la acción y la valoración de impacto financiero.

El actual trabajo tiene la razón de hacerse, ya que el municipio de Envigado carece de un proceso de planeación financiera adecuado que presupueste los ingresos, apropie los egresos y ejecute los mismos con equidad, eficiencia y efectividad, y le permita tener la solvencia fiscal para que preste eficazmente sus funciones en búsqueda de mejor desarrollo económico y social para la comunidad.

El análisis de la investigación se hará obteniendo información de diversas fuentes, tales como: El Sistema local de Planeación Municipal - SLPM, Plan Estratégico Territorial – PET, Plan de Ordenamiento Territorial – POT, Políticas Públicas y Planes Sectoriales, Plan de Desarrollo Municipal, Planes Zonales de Desarrollo, Presupuesto Participativo, Programa de Gobierno, Marco Fiscal de Mediano Plazo, Plan Plurianual de Inversiones, Plan Operativo Anual de Inversiones, Plan Financiero, Presupuesto Anual y Plan Anual de Caja- PAC.

La administración central municipal de Envigado debe garantizar a sus acreedores y a su comunidad en general la solvencia fiscal y financiera, así como la de sus nueve entes descentralizados para asegurar el buen desarrollo económico y social, pero también para evitar caer en ley 550 de 1999, ley de insolvencia fiscal, que ha dejado a muchos municipios con un estigma difícil de mejorar en el mediano plazo, lo anterior independientemente de las sanciones disciplinarias, pecuniarias y penales que reciben las administraciones responsables por acción u omisión al no orientar al municipio hacia la solvencia fiscal y financiera. La Ley 550 de 1999 desarrolla los artículos 334 y 335 de la Constitución Política de Colombia, estableciendo y regulando los instrumentos de intervención estatal en la economía, y en el capítulo quinto (V) regula su aplicación a las entidades territoriales y descentralizadas del nivel territorial, tales como los departamentos, municipios o distritos.

Tener solvencia fiscal y financiera en el municipio evitará que se incumpla la mencionada Ley, que se tenga que celebrar un convenio interadministrativo entre el municipio y el ministerio de Hacienda y crédito público, con la obligación de corregir las deficiencias que presente en su capacidad de operación y en el cumplimiento de sus obligaciones pecuniarias, para que pueda recuperarse dentro del plazo estipulado y en las condiciones que se hayan previsto en el mismo acuerdo. (Art. 5 de la ley 550). Este convenio tiene efecto vinculante, tanto para los municipios como para la totalidad de los acreedores.

Igualmente, con las propuestas que se brindan para dar solución al problema mencionado, se pretende dar soporte a la administración municipal para obtener una mayor eficiencia, eficacia y efectividad en toda la gestión del sistema general de planeación fiscal y financiera, y una herramienta que brinde mejores oportunidades para la de la toma de decisiones en la buena gestión administrativa.

DEDICATORIA

A Dios, a través de Jesús Cristo por ser mí referente en la vida y por las bendiciones que nos ha dado siempre.

A mis padres, por haberme enseñado el valor de la ética, la moral y procurar ser cada vez más justo en todo sentido.

A mi esposa Maryori y mi hija Verónica por su paciencia, tolerancia y apoyo permanente durante el estudio de esta maestría.

INTRODUCCIÓN

Desde antes de la reforma al Estado colombiano en las décadas de los 80s y 90s, y en menor proporción después de la implementación de la Constitución Política de Colombia en 1991, gran parte de los municipios, departamentos y distritos, así como parte de sus entidades descentralizadas, han carecido de liquidez, de solvencia y han mantenido déficits fiscales, lo cual ha influido directamente en el subdesarrollo y poca calidad de vida en gran parte del territorio nacional.

El Departamento Nacional de Estadística – DANE, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y con fecha más reciente la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda han revelado que de los 32 Departamentos en Colombia, trece de ellos se han acogido a la ley 550 de 1999 “insolvencia” durante los últimos ocho años. De ellos siete han terminado exitosamente el acuerdo, mientras que uno de ellos, el Chocó ha fracasado. En cuanto a los municipios se tiene que 72 de ellos se han sometido a la reestructuración y el saneamiento, amparados en el régimen de recuperación económica contenido en esta Ley.

Al terminar el presente trabajo de investigación, se pretende ofrecer a la administración municipal de Envigado herramientas para generar y garantizar la solvencia fiscal y financiera, Solvencia que es imprescindible para posibilitar mayor gasto público que impacte positivamente el desarrollo económico y social generando mejor calidad de vida en la comunidad. Es importante resaltar que se debe buscar con gran empeño la utilización de las herramientas legales, éticas y morales, así como el mayor de los recaudos fiscales, la mejor planeación de los gastos de funcionamiento e inversión en municipio. También es imprescindible la búsqueda de la eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión administrativa para encontrar el logro de la solvencia fiscal y financiera.

Igualmente se pretende que el municipio de Envigado, en su administración central y descentralizada, en sus entes de Control y la comunidad en general, se

interese, conozcan y apliquen el planteamiento de las propuestas pertinentes para mantener la solvencia fiscal y financiera en el municipio. Para desarrollar las anteriores intenciones, el trabajo constará de las siguientes tres partes: La primera hará mención al marco de referencia de la planeación fiscal y financiera para el municipio de Envigado, la segunda diagnosticará realmente la situación fiscal y financiera del municipio, y la tercera planteará propuestas pertinentes para garantizar la solvencia y sostenibilidad fiscal y financiera en el municipio.

La planeación fiscal y financiera del municipio debe tener siempre entre sus objetivos la adecuada administración de sus recursos económicos, los cuales se hacen cada vez más escasos frente a las necesidades del funcionamiento del estado municipal, como a las exigencias del desarrollo socioeconómico, necesarios para forjar cada vez más mejor calidad de vida en su comunidad. En este sentido es necesario la utilización de un enfoque sistemático de la planeación financiera que brinde en forma integral el conocimiento, la legalidad, la ética y la moral en la administración de los recursos fiscales obtenidos por las distintas fuentes del ingreso como son los tributarios, no tributarios, transferencias del sistema general de participaciones del presupuesto nacional, las cofinanciaciones con otras entidades públicas como privadas y los créditos de deuda pública, entre otros, con el fin de utilizarlos tanto eficiente, efectiva como eficazmente en los diferentes destinos del gasto público social, entre los cuales se tienen la educación, la salud, saneamiento básico, movilidad o transporte, medio ambiente, justicia, vivienda y la atención a los grupos vulnerables como los más importantes. En forma descriptiva se detallarán las partes integrantes de la estructura del marco de referencia, la realidad municipal y las propuestas que brinden el mejoramiento del sistema de planeación financiera del municipio.

La falta de planeación fiscal y financiera en el municipio facilita tener grandes **riesgos** para la disponibilidad de recursos que permitan atender todos sus pagos, riesgos que han llevado a muchos municipios, departamentos y distritos a carecer de patrimonio suficiente para garantizar su funcionamiento y para atender el gasto

público social que se requiere para mejorar la calidad de vida de la comunidad. En este sentido se afirma que *“la insolvencia fiscal territorial de finales de los años noventa atentó contra la estabilidad macroeconómica del país y el avance de la descentralización. De ahí que erigir la disciplina fiscal en un propósito nacional debe formar parte de la agenda prioritaria en el seno de la administración pública como un todo” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, responsabilidad fiscal subnacional y descentralización en Colombia, 2014, P.67).*

En el sentido anterior para evitar que el municipio de Envigado descienda a ley 550 de 1999 o de “insolvencia fiscal”, este trabajo pretende dar respuesta a la siguiente pregunta: **¿Cómo garantizar la solvencia fiscal y financiera en el municipio de Envigado?**

Para lograr el propósito mencionado se hará el análisis en la matriz de calificación, evaluación y respuesta a los riesgos, según la guía para la administración del riesgo del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) de Colombia, de tal forma que se pueda identificar aquellos de tipo fiscal y financiero que puedan incidir en la buena gestión administrativa. **Se desarrollarán tres objetivos específicos**, el primero será estructurar el marco de referencia de la planeación financiera para el municipio, el segundo diagnosticar en la matriz de riesgos, aquellos que puedan impedir la solvencia financiera del municipio, y el tercero plantear propuestas o acciones pertinentes para garantizar la solvencia fiscal y financiera del municipio.

El alcance de este trabajo, será a través del mapa de riesgos, definir las acciones y propuesta para garantizar la solvencia financiera en el municipio, ésta conllevará a obtener los beneficios requeridos por lograr una buena gestión en el cumplimiento de las funciones del Estado municipal, forjará mayor gasto público social y mejor desarrollo económico sostenible, que optimice cada vez más la calidad de vida de la comunidad. Igualmente tener solvencia fiscal evitará investigaciones por parte de los entes de control, las sanciones disciplinarias,

pecuniarias y penales cuando no se obtienen los indicadores positivos asignados por las normas legales para medir la gestión administrativa municipal.

MARCO DE REFERENCIA

Marco Teórico.

Las finanzas públicas municipales hacen parte de la rama de la economía, en éstas se obtienen recursos en dinero, que conforman los ingresos fiscales y se apropian egresos o gastos para administrar al municipio en su funcionamiento, el pago de la deuda pública y la inversión o gasto público social a la comunidad. El recaudo de los ingresos municipales se da por las vías de la tributación, las transferencias y aportes nacionales, departamentales, municipales y de otras entidades públicas y privadas, también por la venta de bienes y servicios, las multas y sanciones, y los ingresos de capital como son los créditos de deuda pública, rendimientos financieros, superávit fiscales de las vigencias anteriores, entre otros. Todos los ingresos municipales deberán estar autorizados y regulados por la Constitución Política y la Ley para su respectiva facturación y cobro a la comunidad, de lo contrario sería ilegal su cobro ser demandado judicialmente.

Con la expedición del Acto Legislativo 01 de enero de 1986 durante el gobierno del presidente Belisario Betancur Cuartas se da inicio a la descentralización territorial municipal, donde se les entrega competencias y recursos, mediante las transferencias o participaciones de los ingresos del presupuesto nacional a los municipios, los cuales exigen el desempeño de funciones responsables en la ejecución de los recursos hacia los diferentes sectores del funcionamiento, municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, y del gasto público social en educación, salud, saneamiento básico, deporte y recreación, y cultura, entre otros, de acuerdo con la Ley orgánica 715 de 2001 y modificada por la Ley 863 de 2003, que reglamentó parte de los ingresos de los municipios colombianos, derogó la

Ley 60 de 1993 y modificó el sistema de competencias y recursos para los municipios generado por la ley 10 de 1990.

Los recursos entregados a los municipios colombianos desde el presupuesto nacional para educación y salud se asignan según los resultados de educandos matriculados y afiliados al régimen subsidiado en salud. Según la Ley 715 los recursos se distribuyen de la siguiente manera: 58.5% para educación, 24.5% para salud, 5.4% para agua potable y 11.6% para propósito general, esto es cultura, deportes, alimentación escolar entre otros.

El presupuesto de los municipios contempla la formulación y ejecución de los ingresos, así como la apropiación y ejecución de los egresos. Los ingresos se clasifican en corrientes y de capital, por lo que los ingresos corrientes se componen de los ingresos tributarios y los no tributarios. Los ingresos tributarios son subclasificados en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenden las tasas y las multas (Ley 38, 1989, art. 20; Ley 179 de 1994, art. 55, inc.10, y arts. 67 y 71).

Las rentas de destinación específica serán aquellas que por una Ley o una norma interna municipal como los Acuerdos, se destinen a necesidades o funciones específicas. Las contribuciones parafiscales son gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social y económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable. Los fondos especiales son los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador (L. 225/95, art. 27).

Los ingresos de capital comprenden los recursos del balance, los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año de acuerdo con los cupos autorizados, los rendimientos financieros, el diferencial cambiario originado por la monetización de los desembolsos del crédito externo y de las inversiones en moneda extranjera, las donaciones, el excedente financiero de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales, y de las sociedades de economía mixta con el régimen de aquéllas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga (L. 38/89, art. 21; L. 179/94, arts. 13 y 67).

En cuanto a la apropiación y ejecución de los egresos, definida en el decreto 111 de 1996 como presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión. Los gastos de funcionamiento están direccionados al pago de los servicios personales, como son las nóminas, prestaciones sociales en general y aportes a seguridad social de los empleados y trabajadores; El servicio de la deuda contempla el pago de la amortización y los intereses a la banca pública, de fomento o privada la cual debe estar siempre vigilada por la superfinanciera. La inversión se da para la infraestructura o formación bruta de capital, y para programas de asistencia social.

Cuando el presupuesto de ingresos se alcanza a recaudar se da un superávit presupuestal de ingresos, si no se logra recaudar se daría un déficit presupuestal de los ingresos indicando carencia de planeación en la programación y ejecución de los mismos. El presupuesto de ingresos y la apropiación de los egresos deberá en última instancia ser igual para poder mantener el “equilibrio presupuestal”; por lo tanto la ejecución del gasto a través de los compromisos no podrá ser mayor a lo presupuestado ya que sería ilegal por generar gastos sin la apropiación presupuestal respectiva. Sin embargo si el compromiso del gasto es mayor al recaudo se estaría dando un déficit presupuestal, generando a su vez un déficit de tesorería o “hueco fiscal”. El hueco fiscal municipal se da entonces por no atender

el Plan Anual de Caja PAC el cual se debe a la planeación que debe hacerse para programar los pagos en función directa al recaudo de los ingresos y al tiempo de los mismos.

El planear estrictamente la ejecución del gasto en relación a la ejecución del ingreso posibilita no tener déficit presupuestal, por lo tanto se genera ahorro que en forma constante lleva al superávit fiscal y financiero del municipio muy necesario para la mejorar el gasto público social del municipio. La solvencia fiscal y financiera es entonces el ahorro que se genera en los ingresos con respecto a los egresos, principalmente en la relación de los ingresos corrientes de libre destinación (I.C.L.D), lo que genera solvencia tributaria, pues los ingresos con destinación específica generan su propio equilibrio con el gasto de acuerdo con la norma legal que los aplica, tal es el caso del Sistema General de Participaciones, Convenios interadministrativos, créditos de deuda pública y los superávit de vigencias anteriores, entre otras. El nivel de recaudo de los recursos propios (I.C.L.D) en comparación del nivel de los gastos corrientes, genera la solvencia tributaria que genera ahorro corriente, necesario para garantizar la solvencia financiera.

En el anterior sentido el Departamento Nacional de Planeación DNP referencia que *“...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 la 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”. Informe DNP Desempeño fiscal y financiero de los departamentos y municipios 2013. Pag 10. En el anterior sentido es importante resaltar la importancia que tendría la solvencia fiscal y financiera para el municipio cuando se genera mayor inversión social y de infraestructura necesaria para mejorar el desarrollo económico y social.

Marco normativo:

El municipio debe tener en cuenta todas las obligaciones Constitucionales y Legales, relacionados con el Sistema General de Planeación Fiscal y Financiera. El normograma en este campo es una herramienta que contiene las normas de carácter constitucional y legal, así como los Acuerdos, Decretos y Resoluciones internas que le son aplicables al municipio. El normograma le permite al municipio planear y ejecutar vigentemente la situación fiscal y financiera concretando su marco de responsabilidad para actuar y regular sus acciones, apoyando los procesos administrativos y asistenciales. Por tal motivo es trascendental identificar y conocer el marco legal que le permita al municipio de Envigado fortalecer su gestión pública en forma eficiente, eficaz, efectiva y transparente de los recursos fiscales y financieros, así como de toda su gobernabilidad.

AMBITO	NORMA	ARTICULO Y/O NUMERAL
CONSTITUCIONAL	Constitución política de 1991	Título XIII del régimen económico y de la Hacienda pública, artículos 332-373.
LEGAL ESTATUTARIA	Decreto Ley 111 de 1996. Compiló las Leyes 38 de	Todos sus capítulos y artículos. Capítulos I al

	1989, 179 de 1994 y 225 de 1995.	XVIII, y artículos 1 al 127.
LEGAL	Ley 358 de 1997. Disposiciones en materia de endeudamiento.	Todos sus artículos. Artículos 1 al 18.
LEGAL	Ley 617 de 2000. "Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional".	Todos sus capítulos. Capítulos de I al V. Todos sus artículos. Artículos del 1 al 45.
LEGAL	Ley 715 de 2001. "por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356, y 357 (acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.	Todos los capítulos. Capítulos I al VI. Todos sus artículos. Artículos 1 al 36.
LEGAL	Ley 819 de 2003. Por la cual se dictan normas en materia	Todos los capítulos. Capítulos I al IV. Todos

	de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.	los artículos. Artículos 1 al 28.
ACUERDO MUNICIPAL	Acuerdo 027 de 1999. Por medio del cual se reglamenta el Estatuto Orgánico del Presupuesto del municipio de Envigado.	Todos los capítulos. Capítulos I al XII. Todos sus artículos. Artículos 1 al 102.
ACUERDO MUNICIPAL	Acuerdo 062 de 2008. Por medio del cual se reglamenta el Estatuto Tributario.	Todos los capítulos. Capítulos I al XX. Todos sus artículos. Artículos 1 al 823.

Referencia empírica

Aunque el presente trabajo es muy específico en cuanto a su objetivo principal “propuestas para general la solvencia fiscal y financiera del municipio de Envigado”, se han buscado y encontrado algunos temas, autores e instituciones que tienen que ver en algunos aspectos con el tema como los siguientes:

OCDE (2014), Colombia: La implementación del buen gobierno, OECD Publishing.

“... El propósito de este informe es, por ende aconsejar al gobierno de Colombia sobre cómo mejorar su capacidad de gobernanza para lograr resultados estratégicos a largo plazo en términos de calidad de vida, prosperidad, y competitividad para los ciudadanos y empresas, y para prestarles servicios de manera más efectiva y eficiente independientemente del lugar de residencia...”

BID (2011) Banco Interamericano de Desarrollo. Módulo 4: Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales.

“Como síntesis de la unidad El control interno constituye un medio fundamental para coadyuvar a la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Gobiernos Subnacionales GPRD desde el interior de los gobiernos locales y las entidades y los organismos que administran los recursos públicos. Es inaplazable que los gobiernos implementen sistemas de control interno de conformidad con los estándares internacionales y la normativa local, de tal forma que avancen en la calidad de la gestión pública y por consiguiente en la GpRD. En una minoría de países de la Región, el esfuerzo será mayor en la medida en que no se ha ajustado el marco legal y es incierta la voluntad política de generar los cambios necesarios. Adelantar diagnósticos de los sistemas de control interno (SCI) en función del estándar internacional contribuye a identificar las brechas pendientes y a generar planes de acción para realizar el ajuste necesario.”

Mauricio López Gonzalez. Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE México D.F Finanzas públicas en México: En la Búsqueda de un Eficiente Comportamiento de los Egresos.

Resumen “Esta investigación presenta un análisis de las finanzas públicas de los municipios mexicanos. Pese a la complejidad del tema, el trabajo sólo se centra en el estudio de los ingresos y egresos, su evolución en los últimos años y la relación de estas variables con las capacidades institucionales y administrativas de los entes locales. La combinación del análisis cuantitativo y el cualitativo, nos llevan a proponer como recomendación de política, la creación de mecanismos que obliguen al fortalecimiento de los ingresos directos municipales de forma tal que éstos alcancen a solventar, por lo menos, el 80% del gasto corriente municipal. Esto se fundamenta en el hecho de que los ayuntamientos realizan un gasto administrativo más eficiente cuando los recursos son generados por ellos mismos. Para demostrar lo anterior se construye un indicador, el cual hemos denominado “Efecto Valor de Origen”.

McCarty, George W. Abril 2015. Cómo fortalecer la salud fiscal municipal (Land Lines Article).

“... Cuando se observa las ciudades en dificultades fiscales, resulta fácil concluir que la insolvencia es, simplemente, el resultado de una gestión ineficaz, de falta de disciplina financiera o de incompetencia o corrupción del gobierno municipal. Sin embargo, deben tenerse en cuenta varios datos compensatorios importantes: la insolvencia fiscal que los municipios enfrentan hoy en día es, por lo general, producto de malas decisiones de planificación que se tomaron hace décadas; muchas de las situaciones que desembocaron en la insolvencia fiscal de los municipios (incluyendo las malas decisiones de planificación), estaban más allá del control municipal; y la delicada tarea de lograr un equilibrio entre la recaudación irregular y los gastos impredecibles representa un gran desafío incluso para los municipios mejor gestionados...”

Con la reforma constitucional de 1986 y la expedición del Decreto Ley 1333 de 1986 en Colombia se inicia el proceso de descentralización administrativa para los territorios como son los departamentos, distritos y municipios, la cual continúa con la publicación de la Constitución Política de 1991, las leyes 136 de 1994 y 1551 de 2012, para mencionar algunas normas. Se define al municipio como entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, se le asignan funciones específicas como son, prestar los servicios a su cargo, promover el desarrollo de sus territorios y el mejoramiento sociocultural de sus habitantes, todo ello con el fin de garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio.

La autonomía fiscal y administrativa del municipio pronto se tradujo en grandes problemas de insolvencia, pues la poca disciplina y la falta de normas que regularan la materia, permitían prácticas como suplir los ingresos faltantes para apalancar el gasto total a través de empréstitos, o simplemente incurrir en compromisos con cargo a supuestos ingresos que nunca se recaudarían. Esto consecuencia de poca gestión de sus propios ingresos, y los excesivos gastos de funcionamiento, representados estos muchas veces en burocracia y gastos

innecesarios que terminaban superando con creces los ingresos reales de cada vigencia fiscal.

UN - CEPAL Serie Política Fiscal No 101 1997-12 German Agency for Technical Cooperation. Descentralización fiscal: los ingresos municipales y regionales en Chile. Resume, "...por su parte, en el nivel municipal también se aprecia una escasa participación de sus ingresos en relación a los ingresos públicos totales, así como una fuerte dependencia de transferencias condicionadas. Asimismo, se observa un escaso avance en la descentralización fiscal, pese al incremento considerable de los recursos municipales. Los municipios tienen un rol muy pasivo respecto al principal impuesto local (impuesto territorial). Por otro lado, la imposibilidad de endeudamiento municipal debilita la gestión financiera y restringe la posibilidad de asumir proyectos de mayor impacto local. Existe una significativa superposición de funciones y presupuestos para bienes y servicios públicos locales, lo cual complica la gestión, genera conflictos y produce descoordinación, reflejándose en una ineficiente asignación de recursos. De manera similar a lo que sucede con las regiones, en los municipios no se han desarrollado suficientes mecanismos de accountability de la gestión municipal, generando una gestión poco transparente y con una escasa correspondencia entre beneficios y financiamiento de los costos".

Universidad Nacional – Observatorio de coyuntura socioeconómica, Desajuste fiscal territorial y política social en Colombia. Perfecciona que "... se ha intentado mostrar cómo las medidas de ajuste y saneamiento financiero de las finanzas públicas territoriales responden fundamentalmente a los compromisos adquiridos por el Gobierno Central Nacional con las entidades multilaterales y los mercados financieros internacionales. De hecho, los resultados obtenidos por las "nuevas reglas fiscales", la ley 617, el acto legislativo 012 y la ley 715 implican drásticos recortes de los gastos de los gobiernos subnacionales que contribuyen de manera directa y automática a reducir el déficit del sector público no financiero (SPNF)...". "...Si bien se reconoce la necesidad de sanear las finanzas territoriales

para hacer viables las administraciones locales, se advierte que el camino para establecer un sistema de aseguramiento y asistencia social integral que maximice el bienestar social exige que el GCN y los gobiernos subnacionales participen activamente en la oferta de servicios sociales. Sin embargo, el óptimo social se encuentra mediante un proceso de ensayo y error que implica realizar una serie de Reformas graduales que contemplen mejorar la distribución de las transferencias, reformar el sistema tributario territorial, en especial, el impuesto predial y a la renta de la tierra Improductiva, conjuntamente con medidas que incentiven la solidaridad interdepartamental y municipal, sin olvidar, claro está, los incentivos para que las localidades asuman la responsabilidad que les corresponde sobre su futuro...”.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público República de Colombia: “10 años de Transformación Fiscal Territorial en Colombia. 1998 – 2008. Establece que “... El proceso de descentralización puesto en marcha en Colombia en 1991 aceleró la cesión de competencias y recursos a las regiones, al margen de una adecuada regulación estatal en materia fiscal. Como resultado, se gestó y desarrolló una crisis fiscal territorial que atentó contra la estabilidad macroeconómica del país. La crisis fiscal territorial avanzó ante la ausencia de normas de responsabilidad fiscal en materia de regulación del crédito, creación de nuevos municipios, transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas en el proceso presupuestal.

Concluye el texto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público República de Colombia: “10 años de Transformación Fiscal Territorial en Colombia. 1998 – 2008. Diciendo que: “...La rápida transferencia de recursos estimuló el crecimiento del gasto y la deuda subnacionales y no propició el aumento del esfuerzo tributario subnacional. Situación que favoreció la generación de déficit fiscales recurrentes, que se agravaron debido a un rápido aumento en la creación de nuevos municipios con el fin de recibir las crecientes transferencias nacionales. La crisis fiscal territorial restringió en la práctica la autonomía fiscal subnacional; el exceso de gasto significó déficit, sobreendeudamiento y parálisis administrativa por

embargo de rentas. En este contexto, los esfuerzos del gobierno nacional por aumentar sus recaudos y de esta forma apoyar a las entidades territoriales sin desestabilizar sus finanzas estaban condenados al fracaso; todo aumento de los ingresos tributarios nacionales se traducían en un aumento automático del gasto territorial a través de mayores transferencias intergubernamentales...”

En respuesta a la crisis fiscal y financiera de los departamentos, municipios y distritos, se adoptaron “reglas fiscales” el orden constitucional y legal que crean una estructura institucional con medidas e indicadores claros para que, en este caso el municipio de Envigado pueda contratar deuda en función de su real capacidad de pago; permanecer en situaciones solvencia, a través de la realización de acuerdos extrajudiciales para reestructurar pasivos; adecuar sus gastos de funcionamiento a disponibilidad real de ingresos de recaudo propio para financiarlos; reestructurar su deuda bancaria con apoyo de la Nación; identificar, depurar y provisionar sus pasivos pensionales; disponer de ingresos por participaciones en ingresos corrientes nacionales creciendo en términos reales de forma estable y predecible; aumentar sus ingresos corrientes de libre destinación como los tributarios y no tributarios; crear compromisos institucionales de disciplina, transparencia y rendición de cuentas a través del marco fiscal de mediano plazo, los sistemas de información territorial a partir del Formato Único Territorial FUT, y la regulación de las facultades para comprometer presupuestos de vigencias futuras; suscribir y aplicar programas integrales de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional con el acompañamiento y apoyo técnico de la Nación.

Martinez Mora Jaime Albeiro. Centro Regional de Estudios Económicos Medellín. Ensayos obre economía Regional. Situación fiscal de los municipios de Antioquia: Breve análisis comparativo. Resume Que “...La Constitución de 1991 profundizó la descentralización política y administrativa, con el objeto de consolidar a Colombia como una República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Este estudio hace un seguimiento al

proceso de descentralización, a partir del análisis de la evolución estructural de los ingresos y gastos totales de una muestra de municipios de Colombia en estos últimos doce años, haciendo énfasis en la dependencia que tienen la mayoría de ellos de las transferencias del gobierno central nacional. Igualmente demuestra como las medidas institucionales y legales diseñadas para conjurar la crisis estructural de las finanzas públicas territoriales, han tenido incidencia en la disminución de los gastos de funcionamiento, los saldos de deuda pública y la consolidación de balances fiscales positivos después del año 2000...”

Sobre las anteriores referencias se concluye que el crecimiento del gasto de funcionamiento, los costos financieros de la deuda pública, en comparación con los ingresos y el esfuerzo fiscal sobre los mismos, no propicia ahorro operacional que posibilite solvencia fiscal, situación que genera parálisis administrativa, subdesarrollo y poca calidad de vida en la comunidad de los municipios colombianos. Igualmente se señala que deben los municipios planear mejor los planes financieros y demás exigencias legales que regulan la actividad fiscal y financiera de los municipios colombianos.

1.4 Metodología para el análisis de la solvencia fiscal y financiera en el municipio de Envigado.

El presente trabajo de investigación pretende generar propuestas para garantizar la solvencia fiscal y financiera en el municipio de Envigado. Lo anterior fundamentado en el análisis y la síntesis, mediante el proceso de investigación aplicada respecto del marco referencial, buscando con relaciones de causa efecto en una matriz de riesgos que permita la adecuada administración de los mismos mediante acciones que garanticen la solvencia fiscal y financiera del municipio.

- La identificación de los factores internos y externos, y las causas asociadas a éstos, permiten identificar los riesgos presentes que deben ser objeto de análisis a fin de establecer la probabilidad y el impacto de los mismos en el proceso de planeación fiscal y financiera.

- Lo anterior se determina a través de la calificación, evaluación y respuesta a los riesgos, partiendo de los controles que existen para mitigarlos, la evaluación determinará la efectividad de dichos controles y da lugar a la adecuada administración del riesgo; es decir las posibles opciones de manejo, las acciones que se deberán emprender, los responsables de las mismas y los indicadores que permitan hacer el seguimiento a dichas acciones. Todo ello queda plasmado en el mapa de riesgos del proceso de planeación fiscal y financiera cuyo objetivo es garantizar la solvencia fiscal y financiera del municipio de Envigado.

GLOSARIO DE TERMINOS Y CONCEPTOS

Solvencia fiscal y financiera: Tener los activos suficientes para cubrir los pasivos totales.

Déficit fiscal: Desequilibrio, que muestra menos ingresos fiscales con respecto a los gastos totales.

Deuda pública: Es la deuda que la nación o las Entidades Territoriales tienen a nivel interno, generalmente con la banca pública y privada, o a nivel externo con la banca internacional u organismos multinacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial.

Gobiernos subnacionales: Corresponde a los gobiernos locales como los Distritos, Departamentos y municipios.

Entidades territoriales: En Colombia es similar a las Entidades subnacionales; corresponde a los Distritos, Departamentos y municipios.

DAFP: En Colombia es el Departamento Administrativo de la función Pública del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Marco Fiscal de Mediano Plazo: Es la situación fiscal de la nación y las entidades territoriales en forma independiente, que contiene el análisis de un periodo histórico de cuatro años, la vigencia presente y una proyección a diez años. Deben realizarse los análisis y comentarios requeridos por la Ley 819 de 2003.

Riesgo: Combinación de la probabilidad de que se produzca un evento y sus consecuencias negativas.

Situaciones del entorno o externas: pueden ser de carácter social, cultural, económico, tecnológico, político y legal.

Situaciones internas: están relacionadas con la estructura, cultura organizacional, el modelo de operación, el cumplimiento de los planes y programas, los sistemas de información, los procesos y procedimientos y los recursos humanos y económicos de la entidad.

Criterio de Probabilidad: Es el riesgo que debe medirse a través de determinadas especificaciones.

Criterio de Impacto: Es el riesgo que debe medirse a través de determinadas especificaciones, pueden ser similares o no a las de probabilidad.

Matriz de riesgos: Cuadro ajedrezado que permite la calificación, evaluación y respuesta a los riesgos establecidos.

Evaluación del Riesgo: Comparación de los resultados de la calificación del riesgo, con los criterios definidos para establecer el grado de exposición de la entidad

Valoración del riesgo: consiste en confrontar los resultados de la evaluación del riesgo con los controles identificados, de esta manera se pueden establecer prioridades para su manejo y para la fijación de políticas.

Mapa de riesgos: Es una representación final de la probabilidad e impacto de uno o más riesgos frente a un proceso, proyecto o programa. Este adopta la forma de un cuadro resumen que muestra cada uno de los pasos para su levantamiento.

CAPITULO I

1. MARCO DE REFERENCIA DEL MUNICIPIO DE ENVIGADO.

1.1 RESEÑA MUNICIPIO DE ENVIGADO

El municipio de Envigado tiene una altura promedio de 1.575 metros sobre el nivel del mar y alturas máximas de 2.900 (Cerro Astilleros) y 2.500 (Alto Patio Bonito). Su temperatura promedio varía desde 22°C en la cabecera municipal hasta los 18°C en la parte alta y tiene una humedad relativa del 70%. Como sucede en las regiones del Valle de Aburrá y del oriente antioqueño, tiene durante el año dos épocas húmedas y dos épocas secas. Envigado es una región con variaciones climáticas de húmeda a muy húmeda, con precipitación promedio de 2.000 milímetros, la cual varía desde 1.300 milímetros en la parte noroccidental hasta 2.300 milímetros en la parte del altiplano oriental.

La población total del municipio, según la proyección de población del DANE, para el año 2014, la ciudad tuvo una población de 217.343 habitantes. De esta población, el 51,8% (112.658) corresponde a mujeres y el 48,2% (104.685) a hombres.

Para el año 2014 se contó con una población menor de un año (< 1) que representaba el 1,4% (3.068) del total de la población, el grupo de edad de uno a nueve años (1 a 9), representó el 13% muy similar al comportamiento en los últimos cinco años; para la población entre diez y veintinueve años (10 a 29) se ha venido presentando una leve disminución desde el año 2010 que fue de 34,7 hasta el 2014 cuando este grupo de edad representó el 33,2%; de igual forma, el grupo de personas entre treinta y cuarenta y cuatro años (30 y 44) ha mostrado una leve disminución en el último quinquenio, representando en el 2014 el 20,7% del total de la población; por el contrario, el comportamiento del grupo de edad de cuarenta y cinco y más años (> 45) ha mostrado aumento, puesto que en el año

2010 fue de 28,9% mientras que en el 2014 fue del 31,7% del total de la población.

Envigado tiene una densidad poblacional general de 2.758 habitantes por km², con una notable diferencia entre el área rural y urbana, siendo de 17.175 habitantes por km² en el área urbana y de 117 habitantes por km² en la zona rural. En el análisis de la distribución de la población por zonas y barrios se pudo identificar que la zona que alberga una mayor población es la zona 7, que se compone por los barrios de Las Antillas, El Triaron, Loma del Barro, El Dorado y La Paz. Al verificar la población por barrios se identifican con mayor población El Dorado, ubicado en la zona 7, y San José, ubicado en la zona 6, con 17.334 y 13.211 habitantes respectivamente. Las veredas con mayor población son Las Palmas con 3.008 habitantes, seguida por El Vallano con 1.694 habitantes.

De la población total del municipio (217.343), el 96,4% (209.540) reside en el área urbana, mientras que el 3,6% (7.803) reside en el área rural. Población por pertenencia étnica. La información más reciente relacionada con la pertenencia étnica de la población corresponde al año 2005. Según el censo de población del DANE, el 97% de la población del municipio no pertenece a una etnia; entre tanto, el 3% restante está clasificada en la etnias indígena, rom, raizal o afro descendiente, de las cuales las de mayor presencia en el son negra, mulata, afrocolombiana o afro descendiente, que se ubican en la misma categoría. El peso proporcional de las demás etnias se encuentra por debajo del 0,5%.

La mayor proporción de población del municipio se encuentra entre los jóvenes y los adultos, es decir, entre 10 y 49 años con el 61,4% aproximadamente de la población total. El 24,1% de la población es mayor de 50 y solo el 14,4% se ubica en el rango de edad menor a 9 años. Indicadores de estructura demográfica. Dentro de los indicadores de estructura demográfica tenemos que para los años 2012, 2013 y 2014 por cada hombre hubo aproximadamente una mujer. Para el

mismo periodo se evidencia que por cada 100 mujeres en edad fértil, es decir entre 15 y 49 años, se presentaron 26 niños o niñas entre 0 y 4 años de edad.

En el año 2014, por cada 100 personas del municipio Envigado había 22 habitantes que se encontraban en el rango de edad de 0 a 14 años, con tendencia a la disminución, ya que en el año 2012 contábamos con 23 infantes por cada 100 habitantes. Según el índice de juventud, en el año 2014, por cada 100 personas del municipio, 25 tenían edades entre 15 y 29 años, resultado inferior al presentado en el año 2005, donde se reportaban 26 jóvenes por cada 100 habitantes, mostrándose una disminución en este periodo de tiempo.

En cuanto a los indicadores de vejez y envejecimiento nos encontramos un panorama inverso al presentado en la población joven e infantil, con un resultado en el año 2014 de 7 adultos mayores por cada 100 habitantes del municipio y reportando 6 adultos mayores en el 2005 por cada 100 habitantes, evidenciándose un aumento progresivo de dicha población. Para el año 2020 se espera un índice de vejez de aproximadamente 9 personas.

Para los indicadores sobre dependencia se calcularon índices de dependencia general, infantil y del adulto mayor, obteniéndose como resultado que en el año 2014, de cada 100 personas en edad de trabajar (edades entre 15 y 64 años) había 42 personas dependientes, bien sea porque son niños o adultos mayores, lo cual ha mantenido desde el año 2012, indicando una leve tendencia a la baja al largo plazo. Toda la caracterización anterior es tomada de la página web del municipio de Envigado.

1.2 DIVISIÓN POLÍTICA MUNICIPIO DE ENVIGADO

Municipio de Envigado – Mapa de zonas de planificación

El municipio de Envigado cuenta con un área aproximada de 78.8 Km², y se encuentra dividido en zonas, donde la parte urbana con 12.40 Km², tiene 9 zonas que contemplan 39 barrios, mientras que la zona rural con 66.40 Km² se divide en

4 zonas que contemplan 6 veredas, tal como se muestra en el siguiente mapa. La estratificación socioeconómica de las zonas es en promedio estrato 3, existiendo el estrato uno y el seis.

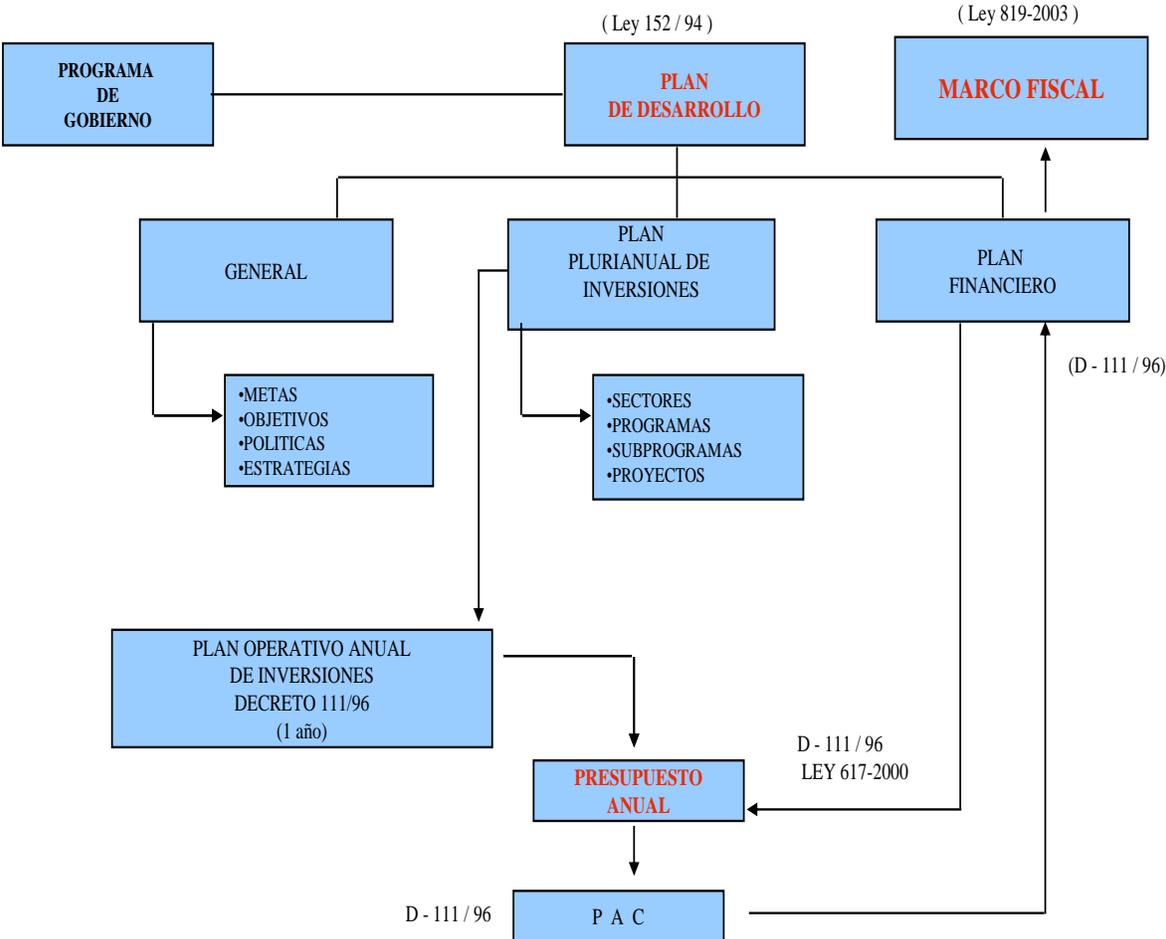


Fuente: Sistema local de planeación (SLP) Envigado.

1.3 PROCESO DE LA PLANIFICACIÓN FINANCIERA

El procesos de la Planeación Financiera territorial municipal contemplan la inclusión del programa de gobierno del Alcalde electo, el cual debió consultar ampliamente el Marco Fiscal de Mediano Plazo existente con la viabilidad del plan financiero, para configurar debidamente el Plan de desarrollo municipal. Seguidamente se perfecciona el plan plurianual de inversiones para los cuatro años del periodo de gobierno, con la desagregación requerida para el plan

operativo anual de inversiones, éste debe contemplar los sectores, programas, subprogramas y proyectos para su debida ejecución a través del presupuesto anual y la aplicación debida del plan anual de caja.



Fuente: Ministerio de Hacienda y crédito Público

1.4 INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN FINANCIERA, ECONOMICA Y SOCIAL

TIPO DE PLAN	NORMA LEGAL	DEFINICIÓN
Programa de Gobierno	Ley 131 de 1994	“Por el cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones”.
Plan de desarrollo	Ley 152 de 1994	“Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de

		Desarrollo”
Marco fiscal – Plan financiero	Ley 819 de 2003	“Por la cual se dictan normas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.
Presupuesto público	Decreto Ley 111 de 1996	“Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, Ley 179 de 1994 y Ley 225 de 1995, que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”.
Plan Anual de Caja – pac-	Decreto 359 de 1995	“Disposiciones contenidas en el presente decreto sobre el Programa Anual de Caja – PAC-“.

1.4.1 Programa de gobierno:

“En desarrollo del artículo 259 de la Constitución Política el Gobierno Nacional reglamentó la ley 131 de 1994 sobre el la reglamentación del voto programático, entendiéndose como el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral de su candidatura.

Los candidatos a ser elegidos popularmente como gobernadores y alcaldes, deberán someter a consideración ciudadana un programa de gobierno, que hará parte integral de la inscripción ante las autoridades electorales respectivas, debiéndose surtir posteriormente su publicación en el órgano oficial de la entidad territorial respectiva, o en su defecto las administraciones departamentales o municipales, ordenarán editar una publicación donde se den a conocer los programas de todos los aspirantes sin perjuicio de su divulgación pública de acuerdo con la reglamentación en materia de uso de medios de comunicación”.

1.4.2 Plan de desarrollo:

“La ley 152 de 1994 . estableció la Ley Organica del Plan de Desarrollo *Propósitos*. La presente Ley tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y

control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el artículo 2 del Título XII de la constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación. La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo se aplicará a la Nación, las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden”.

1.4.3 Marco Fiscal:

“La ley 819 de julio 9 de 2003 dictó normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, y para el municipio de Envigado, los artículos 5 y 6 definen que:

Artículo 5º. *Marco fiscal de mediano plazo para entidades territoriales.* Anualmente, en los departamentos, en los distritos y municipios de categoría especial, 1 y 2, a partir de la vigencia de la presente ley, y en los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6 a partir de la vigencia 2005, el Gobernador o Alcalde deberá presentar a la respectiva Asamblea o Concejo, a título informativo, un Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Dicho Marco se presentará en el mismo período en el cual se deba presentar el proyecto de presupuesto y debe contener como mínimo:

- a) El Plan Financiero contenido en el artículo 4º de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 de la Ley 179 de 1994;
- b) Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 2º de la presente ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad;
- c) Las acciones y medidas específicas en las que se sustenta el cumplimiento de las metas, con sus correspondientes cronogramas de ejecución;
- d) Un informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior. Este informe debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año anterior, una explicación de cualquier desviación respecto

a las metas y las medidas necesarias para corregirlas. Si se ha incumplido la meta de superávit primario del año anterior, el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene que reflejar un ajuste tal que garantice la sostenibilidad de la deuda pública;

e) Una estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior;

f) Una relación de los pasivos exigibles y de los pasivos contingentes que pueden afectar la situación financiera de la entidad territorial.

g) El costo fiscal de los proyectos de ordenanza o acuerdo sancionados en la vigencia fiscal anterior.

Artículo 6º. *Consistencia del presupuesto para las entidades territoriales.* El proyecto de Presupuesto General de la entidad territorial y los proyectos de presupuesto de las entidades del orden territorial con régimen presupuestal de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta asimiladas a estas deberán ser consistentes con lo establecido en los literales a, b y c del artículo anterior.

1.4.4 Plan Plurianual de inversiones:

Se establece a través de una matriz con los respectivos programas, subprogramas y proyectos de cada uno de los sectores de la inversión tales como: Educación, salud, agua potable y saneamiento básico, deporte y recreación, cultura, vivienda, agropecuario, transporte, ambiental, centros de reclusión, prevención y atención de destres, promoción del desarrollo, atención grupos vulnerables, equipamiento, desarrollo comunitario, fortalecimiento institucional, justicia y seguridad, los cuales se ejecutaran en cada uno de los años del periodo de gobierno. A cada proyecto se le establece el costo estimado de su ejecución, la programación anual de su ejecución, la fuente de sus financiación y su asignación anual.

1.4.5 Plan financiero:

Identificado en el numeral a) del capítulo 5) de la Ley 819 de 2003, Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual se define como el instrumento de planificación financiera del sector público que tiene como base las operaciones efectivas de las entidades cuyo efecto cambiario, monetario y fiscal sea de tal magnitud que amerite incluirlas en el plan. El Plan Financiero tomará en consideración las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación, compatibles con el Programa Anual de Caja y las Políticas Cambiaria y monetaria.

1.4.6 Plan Operativo Anual de Inversiones:

Es el instrumento mediante el cual se concretan las inversiones del Plan de Desarrollo y de los Planes de Acción, de acuerdo con la estructura de financiación del Plan Financiero. En el Plan Operativo Anual de Inversiones – POAI- se realiza la anualización para una vigencia fiscal de las inversiones de corto y mediano plazo, contenidas en el Plan de Desarrollo Municipal. Por consiguiente, debe contener los programas y proyectos a ejecutar durante la vigencia fiscal. (ESAP,6,2002).

1.4.7 Presupuesto Anual:

En el Decreto 111 de enero 15 de 1996, “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”.

ARTÍCULO 11. El presupuesto general de la Nación se compone de las siguientes partes:

- a) El presupuesto de rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional;
- b) El presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. Incluirá las apropiaciones para el Concejo, la Personería y la Contraloría municipal, el servicio de la deuda

pública y los gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos.

c) Disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan (L. 38/89, art. 7º; L. 179/94, arts. 3º, 16 y 71; L. 225/95, art. 1º).

1.4.8 Plan Anual de Caja – PAC.

ARTÍCULO 74. El programa anual mensualizado de caja, PAC, correspondiente a la vigencia, a las reservas presupuestales y a las cuentas por pagar deberá ser aprobado por el Consejo Municipal de Política Fiscal, COMFIS.

Las modificaciones al PAC que no varíen los montos globales aprobados por el COMFIS serán aprobadas por la Tesorería de la Secretaría de Hacienda Municipal.

El PAC y sus modificaciones financiados con ingresos propios de los establecimientos públicos serán aprobados por las juntas o consejos directivos con fundamento en las metas globales de pagos fijadas por el COMFIS.

Del recaudo de las rentas y del giro de los gastos

ARTÍCULO 75. Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público efectuar el recaudo de las rentas y recursos de capital del presupuesto general, por conducto de las oficinas de manejo de sus dependencias o de las entidades de derecho público o privado delegadas para el efecto; se exceptúan las rentas de que trata el artículo 22 de este estatuto (corresponde al art. 34 del presente estatuto) (L. 38/89, art. 61).

Las finanzas públicas en el municipio de Envigado muestran al cierre de la vigencia fiscal 2014 un déficit presupuestal de ingresos de \$64.033 millones de pesos, pues se recaudó \$ 309.696 millones frente a lo presupuestado de \$373.729 millones de pesos. Sin embargo en la ejecución del gasto se presentó un superávit

presupuestal de \$68.124 millones de pesos, ya que se había presupuestado gastar \$371.128 millones de pesos y se gastaron “comprometieron” \$303.004 millones de pesos.

1.4.9 Seguimiento y evaluación

La rendición de cuentas por parte de la administración municipal, según el Acuerdo municipal 024 de 2009, tiene como objetivo la retroalimentación de la comunidad, procurar una vinculación más amplia y directa de la misma, se tiene institucionalizado por parte de las autoridades e instancias de planeación municipal y de comunicaciones un mecanismo para informar y comunicar sobre los resultados alcanzados. Igualmente, se deberán poner en funcionamiento canales institucionales de retroalimentación que permitan recibir y tramitar de manera oportuna las demandas, reclamos y opiniones de la comunidad frente a la gestión y los resultados del desarrollo local.

CAPTILUO II

2. Situación fiscal y financiera del municipio de Envigado al cierre de la vigencia fiscal 2015

El cierre fiscal del municipio de Envigado, según el reporte del Formato Único Territorial (FUT), muestra que a diciembre 31 de la vigencia fiscal 2015, se dio superávit fiscal en los recursos de libre destinación por \$241'401.000 pesos, sin embargo en el cierre de la vigencia 2014 se muestra un déficit por \$ 2.484'182.000 pesos. En la página Web de la Contaduría General de la República plataforma CHIP se muestra el desagregado de todos los conceptos y cifras diligenciados en el FUT municipal.

De otro lado, el saldo de la deuda pública al cierre de la vigencia fiscal 2015, mostrado en la misma página de la Contaduría General de la República asciende a \$111.604'133.440 pesos. Igualmente los pasivos exigibles y contingentes al cierre de la vigencia fiscal 2015, mostrados en el Marco Fiscal y Financiero al cierre de la vigencia 2015 ascienden a \$130.904'000.000 de pesos. Sumando la deuda pública con los pasivos contingentes nos da un saldo de \$242.508'133.440 pesos que no tienen apalancamiento en la disponibilidad o liquidez financiera municipal, situación que se traduce en la no existencia de solvencia fiscal para atender dichas obligaciones.

2.1 Administración de riesgos fiscales y financieros para el municipio de Envigado. Identificación de Riesgos, Análisis de Riesgos y Valoración de Riesgos

“Las entidades de la administración pública deben darle cumplimiento a su misión constitucional y legal, a través de sus objetivos institucionales, los cuales se desarrollan a partir del diseño y ejecución de los diferentes planes, programas y proyectos. El cumplimiento de dichos objetivos puede verse afectado por factores

tanto internos como externos que crean riesgos frente a todas sus actividades, razón por la cual se hace necesario contar con acciones tendientes a administrarlos.

El adecuado manejo de los riesgos favorece el desarrollo y crecimiento de la entidad, con el fin de asegurar dicho manejo es importante que se establezca el entorno y ambiente organizacional de la entidad, la identificación, análisis, valoración y definición de las alternativas de acciones de mitigación de los riesgos, esto en desarrollo de los siguientes elementos: Contexto estratégico, Identificación de riesgos, Análisis de riesgos, Valoración de riesgos, Políticas de administración de riesgos". (Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP, Guía para la administración del riesgo, 2011, P.17).

La citada metodología sugiere en primer lugar 1) ubicar el contexto estratégico organizacional, 2) luego se identifican los posibles riesgos, esto es, ¿Qué puede suceder?, ¿Cómo puede suceder? 3) una vez identificados los riesgos se procede a realizar el análisis de los mismos; es decir, determinar la probabilidad, las consecuencias y el nivel de riesgo, 4) finalmente se valoran los riesgos analizados con el fin de identificar los controles para los mismos, se verifica la efectividad de dichos controles, se establece su tratamiento y 5) se fijan las políticas de la administración del riesgo.

Manifiesta la guía que el contexto estratégico son las condiciones internas y del entorno, que pueden generar eventos que originan oportunidades o afectan negativamente el cumplimiento de la misión y objetivos de una institución.

2.1.1 CONTEXTO ESTRATÉGICO ORGANIZACIONAL

Las situaciones del entorno o **externas** pueden ser de carácter social, cultural, económico, tecnológico, político y legal. Las situaciones **internas** están relacionadas con la estructura, cultura organizacional, el modelo de operación, el

cumplimiento de los planes y programas, los sistemas de información, los procesos y procedimientos y los recursos humanos y económicos de la entidad.

CONTEXTO ESTRATÉGICO			
PROCESO: Planeación fiscal y financiera			
OBEJTIVO: Garantizar la solvencia fiscal y financiera en el municipio de Envigado			
FACTORES EXTERNOS	CA USAS	FACTORES INTERNOS	CAUSAS
Político, legal y económico.	1. Disminución de los aportes y transferencias de la Nación y otras Entidades.	Recursos humanos y económicos.	5. Carencia o inadecuada planeación del presupuesto de ingresos y la apropiación de los gastos.
Cultural. Económico	2. Cultura y capacidad de pago de los contribuyentes.	Procesos y procedimientos.	6. Desconocimiento o inaplicación de las Leyes presupuestales y fiscales. Leyes 111 de 1196, 358 de 1997, 617 de 2000 y 819 de 2003.
Legal.	3. Sanciones y descertificaciones por parte de los Entes de Control.	Cumplimiento de los planes y programas.	7. Sobrestimación de metas del Plan de Desarrollo.
Legal	4. Demandas y sanciones	Recursos humanos y económicos.	8. Alto nivel de endeudamiento.
Legal y económico	5. Pasivo prestacional	Cultura organizacional, y procesos y procedimientos.	9. Poco esfuerzo fiscal y financiero.
		Económico	10. Avaes y garantías

2.1.2 IDENTIFICACIÓN RIESGOS

De acuerdo con la guía, la identificación del riesgo se realiza determinando las causas, con base en los factores internos y/o externos analizados para la entidad,

y que pueden afectar el logro de los objetivos. Los riesgos pueden ser de las siguientes clases:

- **Riesgo Estratégico:** Se asocia con la forma en que se administra la Entidad.
- El manejo del riesgo estratégico se enfoca a asuntos globales relacionados con la misión y el cumplimiento de los objetivos estratégicos, la clara definición de políticas, diseño y conceptualización de la entidad por parte de la alta gerencia.
- **Riesgos de Imagen:** Están relacionados con la percepción y la confianza por parte de la ciudadanía hacia la institución.
- **Riesgos Operativos:** Comprenden riesgos provenientes del funcionamiento y operatividad de los sistemas de información institucional, de la definición de los procesos, de la estructura de la entidad, de la articulación entre dependencias.
- **Riesgos Financieros:** Se relacionan con el manejo de los recursos de la entidad que incluyen: la ejecución presupuestal, la elaboración de los estados financieros, los pagos, manejos de excedentes de tesorería y el manejo sobre los bienes.
- **Riesgos de Cumplimiento:** Se asocian con la capacidad de la entidad para cumplir con los requisitos legales, contractuales, de ética pública y en general con su compromiso ante la comunidad.
- **Riesgos de Tecnología:** Están relacionados con la capacidad tecnológica de la Entidad para satisfacer sus necesidades actuales y futuras y el cumplimiento de la misión.

IDENTIFICACIÓN DEL RIESGO
PROCESO: Planeación fiscal y financiera

OBEJTIVO: Garantizar la solvencia fiscal y financiera en el municipio de Envigado

CAUSAS	RIESGOS	CLASE	DESCRIPCIÓN	CONSECUENCIAS POTENCIALES
1. Disminución de los aportes y transferencias de la Nación y otras Entidades.	1.1 Pocos recursos fiscales para el gasto público social.	Financiero	La Nación u otras Entidades reducen los aportes y transferencias para Gasto público social.	Incumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo. Reducción de la calidad de vida.
2. Cultura y capacidad de pago de los contribuyentes.	2.1 Pocos recursos fiscales para el gasto de funcionamiento y de inversión.	Financiero, Imagen y cumplimiento .	Los contribuyentes no tienen ingresos o no desean pagar los impuestos.	Desfinanciación del presupuesto anual y del Plan de Desarrollo.
3. Sanciones y descertificaciones por parte de los Entes de Control.	3.1 Perdida de competencia para administrar los recursos.	Legal, Cumplimiento y financiero.	No se rinden las cuentas en forma oportuna, veraz y consistente.	Investigaciones y sanciones de los Entes de control. Perdida de competencia e imagen.
4. Demandas y sanciones	4.1 Reduce los recursos fiscales	Estratégico, Financiero y legal.	Acciones judiciales que condenan al fisco a pagar cuantías económicas.	Desfinanciación del presupuesto anual y del Plan de Desarrollo.
5. Pasivo prestacional	5.1 Incumplimiento en el pago de prestacional.	Imagen y financiero.	No se tiene la provisión real de los dineros para las prestaciones sociales.	Demandas y pérdida de imagen.
6 Carencia o inadecuada planeación del presupuesto de ingresos y la apropiación de los gastos.	6.1 Déficit presupuestal, bajo indicador de desempeño fiscal. Incumplimiento del Decreto Ley 111 de 1996.	Imagen, cumplimiento y financiero.	Menor recaudo y mayor apropiación y compromisos del gasto.	Investigaciones y sanciones de los Entes de Control.
7 Desconocimiento o inaplicación de las Leyes presupuestales y fiscales.	7.1 Realización de actos administrativos ilegales.	Cumplimiento	No se aplican los procedimientos e indicadores del presupuesto	Investigaciones y sanciones de los Entes de Control.

IDENTIFICACIÓN DEL RIESGO				
PROCESO: Planeación fiscal y financiera				
OBEJTIVO: Garantizar la solvencia fiscal y financiera en el municipio de Envigado				
CAUSAS	RIESGOS	CLASE	DESCRIPCIÓN	CONSECUENCIAS POTENCIALES
Leyes 111 de 1196, 358 de 1997, 617 de 2000 y 819 de 2003.			público, capacidad de endeudamiento, gasto de funcionamiento, marco Fiscal de Mediano Plazo.	
8 Sobrestimación de metas del Plan de Desarrollo.	8.1 Incumplimiento de las metas reales.	Estratégico	Programación de metas irreales frente a la capacidad financiera.	Sanciones y pérdida de imagen. Bajo indicador de desempeño integral.
9 Alto nivel de endeudamiento .	9.1 Incumplimiento Ley 358 sobre capacidad de endeudamiento y capacidad de pago.	Cumplimiento y financiero.	Mayor destinación de recursos para pagar el servicio de la deuda, implicando menores recursos para el gasto público social.	Sanciones, embargos y demandas.
10 Poco esfuerzo fiscal y financiero.	10.1 Bajos recursos fiscales.	Financiero.	No se asignan las bases y tarifas tributarias legales y pertinentes.	Baja gestión administrativa y poco desarrollo económico y social.
11 Avaluos y garantías	11.1 Disminución de los recursos fiscales	Financiero, Estratégico.	Entrega de avaluos y garantías del Ente Central a los Entes descentralizados .	Desfinanciación del presupuesto anual y del Plan de Desarrollo. Investigaciones y sanciones de los Entes de Control.

2.1.3. ANÁLISIS DE RIESGOS.

Con la información obtenida en la fase de identificación de riesgos, se procede al análisis de los mismos y se establece la probabilidad de ocurrencia del mismo y sus consecuencias, este último contenido puede orientar la clasificación del riesgo, con el fin de obtener información para establecer el nivel de riesgo y las acciones que se van a implementar. Aquí es importante: determinar la probabilidad, determinar las consecuencias (impacto), clasificar el riesgo y, estimar el nivel del riesgo.

Criterio de Probabilidad: el riesgo debe medirse a través de las siguientes especificaciones.

TABLA DE PROBABILIDAD			
NIVEL	DESCRIPTOR	DESCRIPCIÓN	FRECUENCIA
1	Raro	El evento puede ocurrir solo en circunstancias excepcionales.	No se ha presentado en los últimos 5 años.
2	Improbable	El evento puede ocurrir en algún momento	Al menos de una vez en los últimos 5 años.
3	Posible	El evento podría ocurrir en algún momento	Al menos de una vez en los últimos 2 años.
4	Probable	El evento probablemente ocurrirá en la mayoría de las circunstancias	Al menos de una vez en el último año.
5	Casi seguro	Se espera que el evento ocurra en la mayoría de las circunstancias	Más de una vez al año.

Criterio de Impacto: el riesgo debe medirse a través de las siguientes especificaciones.

TABLA DE IMPACTO		
NIVEL	DESCRIPTOR	DESCRIPCIÓN

TABLA DE IMPACTO		
NIVEL	DESCRIPTOR	DESCRIPCIÓN
1	Insignificante	Si el hecho llegara a presentarse, tendría consecuencias o efectos mínimos sobre la entidad.
2	Menor	Si el hecho llegara a presentarse, tendría bajo impacto o efecto sobre la entidad.
3	Moderado	Si el hecho llegara a presentarse, tendría medianas consecuencias o efectos sobre la entidad.
4	Mayor	Si el hecho llegara a presentarse, tendría altas consecuencias o efectos sobre la entidad.
5	Catastrófico	Si el hecho llegara a presentarse, tendría desastrosas consecuencias o efectos sobre la entidad.

2.1.4 Determinación del impacto: Los temas en los que suelen impactar la ocurrencia de los riesgos y su asociación con la clasificación del riesgo previamente realizada, y su relación con las consecuencias potenciales del riesgo identificado, se determina de la siguiente manera:

Impacto de confidencialidad de la información:

NIVEL	CONCEPTO
1	Personal
2	Grupo de Trabajo
3	Relativa al Proceso
4	Institucional
5	Estratégica

Impacto de credibilidad o imagen:

NIVEL	CONCEPTO
1	Grupo de funcionarios
2	Todos los funcionarios
3	Usuarios ciudad
4	Usuarios región
5	Usuarios país

Impacto legal:

NIVEL	CONCEPTO
1	Multas
2	Demandas
3	Investigación Disciplinaria
4	Investigación fiscal
5	Intervención - sanción

Impacto operativo:

NIVEL	CONCEPTO
1	Ajustes a una actividad concreta
2	Cambios en los procedimientos
3	Cambios en la interacción de los procesos
4	Intermitencia en el servicio
5	Paro total del proceso

Evaluación del Riesgo: permite comparar los resultados de la calificación del riesgo, con los criterios definidos para establecer el grado de exposición de la entidad; de esta forma es posible distinguir entre los riesgos aceptables, tolerables, moderados, importantes o inaceptables y fijar las prioridades de las acciones requeridas para su tratamiento.

MATRIZ DE CALIFICACIÓN, EVALUACIÓN Y RESPUESTA A LOS RIESGOS					
PROBABILIDAD	IMPACTO				
	Insignificante (1)	Menor (2)	Moderado (3)	Mayor (4)	Catastrófico (5)
Raro (1)	B	B	M	A	A
Improbable (2)	B	B	M	A	E
Posible (3)	B	M	A	E	E
Probable (4)	M	A	A	E	E
Casi Seguro (5)	A	A	E	E	E

B: Zona de riesgo baja: Asumir el riesgo
M: Zona de riesgo moderada: Asumir el riesgo, reducir el riesgo
A: Zona de riesgo Alta: Reducir el riesgo, evitar, compartir o transferir
E: Zona de riesgo extrema: Reducir el riesgo, evitar, compartir o transferir

La aplicación de la calificación de la matriz anterior para el proceso de planeación fiscal y financiera del municipio de Envigado arroja las siguientes zonas de riesgo:

ANÁLISIS DEL RIESGO					
PROCESO: Planeación fiscal y financiera					
OBEJTIVO: Garantizar la solvencia fiscal y financiera en el municipio de Envigado					
RIESGO	Evaluación	CALIFICACIÓN			Tipo Impacto
		Zona	Probabilidad	Impacto	
1.1 Pocos recursos fiscales para el gasto público social.	Zona Riesgo extrema	E	4	4	Operativo
2.1 Pocos recursos fiscales para el gasto de funcionamiento y de inversión.	Zona Riesgo extrema	E	4	4	Operativo
3.1 Pérdida de competencia para administrar los recursos.	Zona de riesgo moderada	M	2	3	Operativo y legal
4.1 Reducción de los recursos fiscales	Zona de riesgo moderada	M	3	2	Legal
5.1 Incumplimiento en el pago de prestaciones sociales.	Zona de riesgo baja	B	3	1	Operativo y legal
6.1 Déficit presupuestal, bajo indicador de desempeño fiscal. Incumplimiento del Decreto Ley 111 de 1996.	Zona de Riesgo extrema	E	4	4	Operativo, legal e imagen
7.1 Realización de actos administrativos ilegales.	Zona de riesgo baja	B	2	2	Legal
8.1 Incumplimiento de las metas reales.	Zona de riesgo baja	B	2	2	Operativo e Imagen
9.1 Incumplimiento Ley 358 sobre capacidad de endeudamiento y capacidad de pago.	Zona de riesgo alta	A	3	3	Operativo y legal
10.1 Bajos recursos fiscales.	Zona de riesgo alta	A	3	3	Operativo y legal
11.1 Disminución de los recursos fiscales	Zona de riesgo alta	A	4	2	Operativo y legal

Hasta el momento el análisis de los riesgos, se le consideran como **riesgo inherente**, o sea aquél al que enfrenta el municipio en ausencia de acciones por parte de la Dirección para modificar su probabilidad o impacto.

2.1.5 VALORACIÓN DEL RIESGO

Analizados los riesgos se procede a la valoración del riesgo, que consiste en confrontar los resultados de la evaluación del riesgo con los controles identificados, de esta manera se pueden establecer prioridades para su manejo y para la fijación de políticas. Los controles pueden ser:

- **Preventivos:** aquellos que actúan para eliminar las causas del riesgo para prevenir su ocurrencia o materialización.
- **Correctivos:** aquellos que permiten el restablecimiento de la actividad, después de ser detectado un evento no deseable; también la modificación de las acciones que propiciaron su ocurrencia.

Para la valoración del riesgo se parte de la evaluación de los controles existentes, ello implica: Describirlos, verificar si están documentados, si se están aplicando en la actualidad y si han sido efectivos para minimizar el riesgo.

Partiendo de lo anterior, se realiza la valoración cuantitativa de los controles, el resultado de la misma permitirá el desplazamiento de posiciones establecidas en la matriz de análisis de riesgos tanto para probabilidad como par impacto; dicho desplazamiento dará como resultado la Matriz de Calificación, Evaluación y Respuesta a los Riesgos, a fin de bajar el nivel de riesgo al que está expuesto el proceso analizado.

El desplazamiento dentro de la Matriz de Calificación, Evaluación y Respuesta a los Riesgos se determina según la siguiente tabla de valoración:

PARAMETROS	CRITERIOS	PUNTAJE	
		SI	NO
Herramientas para ejercer el control	Posee una herramienta para ejercer el control.	15	0
	Existen manuales instructivos o procedimientos para el manejo de la herramienta	15	0
	En el tiempo que lleva la herramienta ha demostrado ser efectiva.	30	0
Seguimiento al control	Están definidos los responsables de la ejecución del control y del seguimiento.	15	0
	La frecuencia de la ejecución del control y seguimiento es adecuada.	25	0
	TOTAL	100	0

El puntaje total obtenido para el control determinará el desplazamiento de cero (0), uno (1) ó 2 cuadrantes en la matriz de calificación; a mayor efectividad del control menor será la probabilidad y el impacto del riesgo, y a menor efectividad del control mayor será la probabilidad y el impacto del riesgo. Para ello se tendrá en cuenta el rango de calificaciones establecido en la siguiente tabla:

RANGOS DE CALIFICACIÓN DE LOS CONTROLES	DEPENDIENDO SI EL CONTROL AFECTA PROBABILIDAD O IMPACTO DESPLAZA EN LA MATRIZ DE CALIFICACIÓN, EVALUACIÓN Y RESPUESTA A LOS RIESGOS	
	CUADRANTES A DISMINUIR EN LA PROBABILIDAD	CUADRANTES A DISMINUIR EN EL IMPACTO
Entre 0-50	0	0
Entre 51-75	1	1
Entre 76-100	2	2

VALORACION DEL RIESGO								
PROCESO: Planeación fiscal y financiera								
OBEJTIVO: Garantizar la solvencia fiscal y financiera en el municipio de Envigado								
RIESGO	CALIFICACIÓN		CONTROLES	Tipo Control: Preventivo o Correctivo	VALORACIÓN			
	Probabi lidad	Impacto			Tipo Control: Probabilidad o Impacto	PUNTAJE Herramientas para ejercer el control	PUNTAJE Seguimiento al control	Puntaje Final
1.1 Pocos recursos fiscales para el gasto público social.	3	3	Ejecutar los aportes y transferencias de la Nación y otras Entidades, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.	Preventivo	Probabilidad	45	40	85
2.1 Pocos recursos fiscales para el gasto de funcionamiento y de inversión.	3	3	Gestión de cobro deudores morosos con tres cuentas vencidas.	Preventivo	Impacto	60	15	75
3.1 Pérdida de competencia para administrar los recursos.	2	3	Rendir oportuna, veraz y consistentemente las cuentas e informes a los Entes de Control.	Preventivo	Probabilidad	60	15	75
4.1 Reducción de los recursos fiscales	3	2	Desarrollar la gestión pública administrativa conforme a la normatividad legal, la ética y la moral.	Preventivo	Probabilidad	30	15	45

VALORACION DEL RIESGO								
PROCESO: Planeación fiscal y financiera								
OBEJTIVO: Garantizar la solvencia fiscal y financiera en el municipio de Envigado								
RIESGO	CALIFICACIÓN		CONTROLES	Tipo Control: Preventivo o Correctivo	VALORACIÓN			
	Probabi lidad	Impacto			Tipo Control: Probabilidad o Impacto	PUNTAJE Herramientas para ejercer el control	PUNTAJE Seguimiento al control	Puntaje Final
5.1 Incumplimiento en el pago de prestaciones sociales.	3	1	Apropiar las partidas presupuestales y provisionar las cuantías financieras de la Tesorería.	Correctivo	Impacto	30	15	45
6.1 Déficit presupuestal, bajo indicador de desempeño fiscal. Incumplimiento del Decreto Ley 111 de 1996.	4	4	Seguimiento a los indicadores presupuestales.	Preventivo	Probabilidad	15	15	30
7.1 Realización de actos administrativos ilegales.	2	2	Seguimiento a los indicadores del Marco Fiscal de Mediano Plazo y ley 617 de 2000.	Preventivo	Impacto	15	15	55
8.1 Incumplimiento de las metas reales.	2	2	Estructuración del plan plurianual de inversiones del Plan de Desarrollo acorde con los escenarios financieros del	Preventivo	Impacto	30	15	45

VALORACION DEL RIESGO

PROCESO: Planeación fiscal y financiera

OBEJTIVO: Garantizar la solvencia fiscal y financiera en el municipio de Envigado

RIESGO	CALIFICACIÓN		CONTROLES	Tipo Control: Preventivo o Correctivo	VALORACIÓN			
	Probabi lidad	Impacto			Tipo Control: Probabilidad o Impacto	PUNTAJE Herramientas para ejercer el control	PUNTAJE Seguimiento al control	Puntaje Final
			Marco Fiscal de Mediano Plazo.					
9.1 Incumplimiento Ley 358 sobre capacidad de endeudamiento y capacidad de pago.	3	3	Acatar los indicadores de límites de endeudamiento de la ley 358 de 1997, y confrontar con la capacidad de pago real del municipio.	Preventivo	Probabilidad	30	15	45
10.1 Bajos recursos fiscales.	3	3	Establecimiento de tarifas progresivas y equitativas.	Preventivo	Impacto	30	15	45
11.1 Disminución de los recursos fiscales	4	2	Negar los avales o garantías a los Entes Descentralizados que no tengan capacidad de pago.	Correctivo	Impacto	15	15	30

Después de tener el resultado de la valoración y/o tratamiento del riesgo, esto es luego del desplazamiento dentro de la matriz de evaluación y calificación, finalmente se determina el tratamiento del riesgo según las siguientes opciones:

- **Evitar el riesgo:** tomar las medidas encaminadas a prevenir su materialización.
- Es siempre la primera alternativa a considerar, se logra cuando al interior de los procesos se genera cambios sustanciales por mejoramiento, rediseño o eliminación, resultado de unos adecuados controles y acciones emprendidas.
- Por ejemplo: el control de calidad, manejo de los insumos, mantenimiento preventivo de los equipos, desarrollo tecnológico, etc.

- **Reducir el riesgo:** implica tomar medidas encaminadas a disminuir tanto la probabilidad (medidas de prevención), como el impacto (medidas de protección). La reducción del riesgo es probablemente el método más sencillo y económico para superar las debilidades antes de aplicar medidas más costosas y difíciles. Por ejemplo: a través de la optimización de los procedimientos y la implementación de controles.

- **Compartir o transferir el riesgo:** reduce su efecto a través del traspaso de las pérdidas a otras organizaciones, como en el caso de los contratos de seguros o a través de otros medios que permiten distribuir una porción del riesgo con otra entidad, como en los contratos a riesgo compartido. Por ejemplo, la información de gran importancia se puede duplicar y almacenar en un lugar distante y de ubicación segura, en vez de dejarla concentrada en un solo lugar, la tercerización.

- **Asumir un riesgo:** luego de que el riesgo ha sido reducido o transferido puede quedar un riesgo residual que se mantiene, en este caso, el gerente

del proceso simplemente acepta la pérdida residual probable y elabora planes de contingencia para su manejo.

2.1.6 NUEVA VALORACIÓN DEL RIESGO

El tratamiento deberá considerar aspectos tales como: viabilidad jurídica, viabilidad técnica, viabilidad institucional, viabilidad financiera o económica, análisis de costo-beneficio.

NUEVA VALORACIÓN DE ACUERDO A LOS CONTROLES IDENTIFICADOS						
PROCESO: Planeación fiscal y financiera						
OBEJTIVO: Garantizar la solvencia fiscal y financiera en el municipio de Envigado						
RIESGO	Evaluación	CALIFICACIÓN			Tipo Impacto	Medidas de respuesta
		Zona	Probabilidad	Impacto		
1.1 Pocos recursos fiscales para el gasto público social.	Zona Riesgo moderada	M	1	3	Operativo	Evitar
2.1 Pocos recursos fiscales para el gasto de funcionamiento y de inversión.	Zona Riesgo moderada	M	3	2	Operativo	Reducir
3.1 Perdida de competencia para administrar los recursos.	Zona de riesgo moderada	M	1	3	Operativo y legal	Evitar
4.1 Reduce los recursos fiscales	Zona de riesgo moderada	M	3	2	Legal	Evitar
5.1 Incumplimiento en el pago de prestaciones sociales.	Zona de riesgo baja	B	3	1	Operativo y legal	Reducir
6.1 Déficit presupuestal, bajo indicador de desempeño	Zona Riesgo extrema	E	4	4	Operativo, legal e imagen	Evitar

NUEVA VALORACIÓN DE ACUERDO A LOS CONTROLES IDENTIFICADOS						
PROCESO: Planeación fiscal y financiera						
OBEJTIVO: Garantizar la solvencia fiscal y financiera en el municipio de Envigado						
RIESGO	Evaluación	CALIFICACIÓN			Tipo Impacto	Medidas de respuesta
		Zona	Probabilidad	Impacto		
fiscal. Incumplimiento del Decreto Ley 111 de 1996.						
7.1 Realización de actos administrativos ilegales.	Zona de riesgo baja	B	2	1	Legal	Evitar
8.1 Incumplimiento de las metas reales.	Zona de riesgo baja	B	2	2	Operativo e Imagen	Evitar
9.1 Incumplimiento Ley 358 sobre capacidad de endeudamiento y capacidad de pago.	Zona de riesgo alta	A	3	3	Operativo y legal	Evitar
10.1 Bajos recursos fiscales.	Zona de riesgo alta	A	3	3	Operativo y legal	Reducir
11.1 Disminución de los recursos fiscales	Zona de riesgo alta	A	4	2	Operativo y legal	Evitar

Una vez implantadas las acciones para el manejo de los riesgos, la valoración después de controles se denomina **riesgo residual**, este se define como aquel que permanece después que la dirección desarrolle sus respuestas a los riesgos.

CAPITULO III

3. ACCIONES Y PROPUESTAS PARA GARANTIZAR LA SOLVENCIA FISCAL Y FINANCIERA DEL MUNICIPIO DE ENVIGADO

Para definir las acciones y propuestas que procuren la solvencia fiscal y financiera del municipio de Envigado, se elabora finalmente el mapa de riesgos. El mapa de riesgos es una representación final de la probabilidad e impacto de uno o más riesgos frente a un proceso, proyecto o programa. Este adopta la forma de un cuadro resumen que muestra cada uno de los pasos para su levantamiento. Al mapa de riesgos solamente se trasladan aquellos riesgos que permanecieron en las zonas más altas de riesgo y que afectan el cumplimiento de la misión institucional y objetivos de la entidad (se excluyen los riesgos 5.1, 7.1 y 8.1).

3.1 MAPA DE RIESGOS

MAPA DE RIESGOS											
PROCESO: Planeación fiscal y financiera											
OBJETIVO: Garantizar la solvencia fiscal y financiera en el municipio de Envigado											
RIESGO	CALIFICACIÓN		EVALUACIÓN DEL RIESGO	CONTROLES	NUEVA CALIFICACIÓN		NUEVA EVALUACIÓN	OPCIONES MANEJO	ACCIONES	RESPUESTA	INDICADOR
	Probabilidad	Impacto			Probabilidad	Impacto					
1.1 Pocos recursos fiscales para el gasto público social.	3	3	Zona Riesgo extrema	Ejecutar los aportes y transferencias de la Nación y otras Entidades, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.	1	3	Zona Riesgo moderada	Evitar	Emitir las alertas tempranas que eviten el uso indebido de las transferencias de la Nación y otras Entidades. Capacitar a las Unidades ejecutoras del presupuesto.	Director de presupuesto y finanzas públicas.	Número de alertas emitidas / Total solicitudes de CDPs. Funcionarios capacitados / Total de funcionarios que solicitan CDPs de las unidades ejecutoras.
2.1 Pocos recursos fiscales para	3	3	Zona Riesgo extrem	Gestión de cobro deudores	3	2	Zona Riesgo moderada	Reducir	Incrementar la gestión de cobro persuasivo y	Director de impuesto	Acciones de cobro realizadas /

MAPA DE RIESGOS

PROCESO: Planeación fiscal y financiera

OBEJTIVO: Garantizar la solvencia fiscal y financiera en el municipio de Envigado

RIESGO	CALIFICACIÓN		EVALUACIÓN DEL RIESGO	CONTROLES	NUEVA CALIFICACIÓN		NUEVA EVALUACIÓN	OPCIONES MANEJO	ACCIONES	RESPUESTA	INDICADOR
	Probabilidad	Impacto			Probabilidad	Impacto					
el gasto de funcionamiento y de inversión.			a	morosos con tres cuentas vencidas.					coactivo a los contribuyentes en situación de mora	s y fiscalización	Total de deudores morosos.
3.1 Pérdida de competencia para administrar los recursos.	2	3	Zona de riesgo moderada	Rendir oportuna, veraz y consistente mente las cuentas e informes a los Entes de Control.	1	3	Zona de riesgo moderada	Evitar	Monitorear y Validar la rendición de cuentas e informes a los Entes de Control	Secretarios de Despacho	Monitoreos realizados / Total rendiciones realizadas.
4.1 Reducción de los recursos fiscales	3	2	Zona de riesgo moderada	Desarrollar la gestión pública administrativa con forme a la normatividad legal, la ética y la moral.	3	2	Zona de riesgo moderada	Evitar	Adelantar las actuaciones de la administración ajustadas a la Constitución y las Leyes, la ética y la moral. Realizar una adecuada conciliación o	Alcalde, Secretarios de Despacho. Oficina Jurídica	Total demandas en contra / Total actuaciones administrativas Fallos a favor / total procesos

MAPA DE RIESGOS

PROCESO: Planeación fiscal y financiera

OBEJTIVO: Garantizar la solvencia fiscal y financiera en el municipio de Envigado

RIESGO	CALIFICACIÓN		EVALUACIÓN DEL RIESGO	CONTROLES	NUEVA CALIFICACIÓN		NUEVA EVALUACIÓN	OPCIONES MANEJO	ACCIONES	RESPUESTA	INDICADOR
	Probabilidad	Impacto			Probabilidad	Impacto					
									defensa de las demandas en curso		fallados.
6.1 Déficit presupuestal , bajo indicador de desempeño fiscal. Incumplimiento del Decreto Ley 111 de 1996.	4	4	Zona Riesgo extrema	Seguimiento a los indicadores presupuestales.	4	4	Zona Riesgo extrema	Evitar	Planear, ejecutar y controlar adecuadamente el presupuesto de ingresos y egresos.	Secretarios de Planeación y Hacienda	Compromisos presupuestales / total recaudos. ≤ 100%
9.1 Incumplimiento Ley 358 sobre capacidad de endeudamiento y capacidad de pago.	3	3	Zona de riesgo alta	Acatar los indicadores de límites de endeudamiento de la ley 358 de 1997, y confrontar con la	3	3	Zona de riesgo alta	Evitar	Monitorear el cumplimiento de los indicadores de sostenibilidad y solvencia de la ley 358 de 1997. Consultar la	Consejo Municipal de Política Fiscal - COMFIS	Indicador de solvencia ≤ 40%. Indicador de sostenibilidad ≤ 80%. Servicio de la deuda ≤

MAPA DE RIESGOS

PROCESO: Planeación fiscal y financiera

OBEJTIVO: Garantizar la solvencia fiscal y financiera en el municipio de Envigado

RIESGO	CALIFICACIÓN		EVALUACIÓN DEL RIESGO	CONTROLES	NUEVA CALIFICACIÓN		NUEVA EVALUACIÓN	OPCIONES MANEJO	ACCIONES	RESPUESTA	INDICADOR
	Probabilidad	Impacto			Probabilidad	Impacto					
				capacidad de pago real del municipio.					capacidad de pago real de la deuda pública		I.C.L.D – G.F – Inversión.
10.1 Bajos recursos fiscales.	3	3	Zona de riesgo alta	Establecimiento de tarifas progresivas y equitativas.	3	3	Zona de riesgo alta	Reducir	Revisión y aprobación del régimen tarifario.	Secretaría de Hacienda y Concejo municipal	Tarifas aprobadas / Tarifas presentadas a consideración y aprobación
11.1 Disminución de los recursos fiscales	4	2	Zona de riesgo alta	Negar los avales o garantías a los Entes Descentralizados que no tengan capacidad de pago.	4	2	Zona de riesgo alta	Evitar	Control a los presupuestos de los Entes Descentralizados	Control Interno. Secretario de Hacienda. Gerente Ente Descentralizado.	Indicador de superávit primario del Ente Descentralizado ≥ 100 .

Las acciones contempladas dentro del mapa y los indicadores arrojados para cada una de las mismas, constituyen el insumo esencial para el seguimiento.

3.2 POLÍTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO.

Se recomienda que la política institucional de administración del riesgo adoptada por el municipio de Envigado, sea ajustada a las necesidades que demanda el proceso de Planeación Administrativa y financiera, según el mapa de riesgos resultante del análisis y valoración de riesgos abordada en presente capítulo.

3.3 COMUNICACIÓN Y CONSULTA

La comunicación y consulta es trascendental para garantizar que los responsables de la implementación de las acciones dentro de cada uno de los procesos razonen sobre las bases en las cuales se toman las decisiones y las razones por las cuales se requieren dichas acciones.

Para ello se deberá realizar seguimiento por parte del grupo primario de la Secretaría de Hacienda de los indicadores establecidos en el mapa de riesgos, a fin de que periódicamente se evalúen las acciones formuladas y la pertinencia de las mismas

3.4 MONITOREO Y REVISIÓN

Una vez ajustado el plan para administrar los riesgos, según el mapa de riesgos, es necesario monitorearlo teniendo en cuenta que estos nunca dejan de representar una amenaza para la organización. El monitoreo debe estar a cargo de: Los directores de área y líderes de los procesos, así como por parte de la Oficina de Control Interno.

Se recomienda que la política institucional de administración del riesgo adoptada por el municipio de Envigado, sea ajustada a las necesidades que demanda el proceso de Planeación Administrativa y financiera, según el mapa de riesgos resultante del análisis y valoración de riesgos abordada en presente capítulo.

CONCLUSIONES:

Como resultado de la investigación en las finanzas del municipio de Envigado para encontrar acciones y propuestas que garanticen la solvencia fiscal y financiera, es posible concluir que existen varias debilidades y riesgos en la planeación fiscal y financiera, así como en la ejecución de la misma y de otras variables, que no permiten tener y mantener la solvencia de los activos corrientes para financiar completamente los pasivos, de tal forma que se genere mayor ahorro y patrimonio para generar mayor desarrollo económico y social en el municipio de Envigado.

Las principales causas encontradas en el proceso de identificación del riesgo, mostrado del capítulo II numeral B, que no permiten generar la solvencia fiscal y financiera para cubrir los pasivos del municipio son las siguientes: Disminución de los aportes y transferencias de la Nación y otras Entidades; Cultura y capacidad de pago de los contribuyentes; Sanciones y descertificaciones por parte de los Entes de Control; Demandas y sanciones judiciales; Pasivo prestacional; Carencia o inadecuada planeación del presupuesto de ingresos como de la apropiación de los gastos; Desconocimiento o inaplicación de las Leyes presupuestales y fiscales como las Leyes 111 de 1996, 358 de 1997, 617 de 2000 y 819 de 2003; Sobrestimación de metas del Plan de Desarrollo; Alto nivel de endeudamiento; Poco esfuerzo fiscal y financiero; y los avales y garantías financieras a los Entes descentralizados.

Debido a las causas mencionadas es que puede concluirse que la identificación de los riesgos del “mapa de riesgos” deben administrarse con opciones de manejo, tales como el reducirlas o evitarlas, de acuerdo con la nueva valoración a los controles identificados, con el fin de mantener y garantizar la solvencia fiscal y financiera del municipio, en este sentido se generan las acciones o propuestas identificadas en el proceso del mapa de riesgos al final del numeral B del capítulo II como las siguientes: Emitir las alertas tempranas que eviten el uso indebido de las transferencias de la Nación y otras Entidades; Capacitar a las Unidades

ejecutoras del presupuesto; Incrementar la gestión de cobro persuasivo y coactivo a los contribuyentes en situación de mora; Monitorear y validar la rendición de cuentas e informes a los Entes de Control; Adelantar las actuaciones de la administración ajustadas a la Constitución y las Leyes, la ética y la moral; Realizar una adecuada conciliación o defensa de las demandas en curso; Planear, ejecutar y controlar adecuadamente el presupuesto de ingresos y egresos; Monitorear el cumplimiento de los indicadores de sostenibilidad y solvencia de la ley 358 de 1997; Consultar la capacidad de pago real de la deuda pública; Revisión y aprobación del régimen tarifario; y control a los presupuestos de los Entes Descentralizados.

En el anterior sentido es necesario que la administración municipal, a través de la Alcaldía, Secretarías de Despacho, Directores y Líderes de Áreas, implementen las acciones encontradas en el mapa de riesgos necesarias para permitir el cumplimiento de las propuestas generadas, como también de los indicadores y unidades ejecutoras responsables también identificados en el mapa de riesgos, de tal forma que se garantice la solvencia fiscal y financiera del municipio de Envigado.

Como se mencionó en la introducción de este trabajo, la solvencia fiscal y financiera del municipio de Envigado le permitirá el cumplimiento de sus funciones Constitucionales y legales, como también ser más competitivo a nivel nacional, general mejores indicadores en el ranking que genera el Departamento Nacional de Planeación con los indicadores de desempeño fiscal e integral , lo cual propicia mejores transferencias de los recursos del Sistema General de Participaciones, así como de otros aportes nacionales y departamentales. Igualmente tener solvencia fiscal y financiera en el municipio genera mayores herramientas a la administración para generar mejor desarrollo económico y social generando mayor calidad de vida en la comunidad.

BIBLIOGRAFIA:

OCDE. (2014). Colombia: La implementación del buen gobierno, OECD Publishing.

BID. (2011). Banco Interamericano de Desarrollo. Módulo 4: Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales.

López González, Mauricio. Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE México D.F Finanzas públicas en México: En la Búsqueda de un Eficiente Comportamiento de los Egresos.

McCarty, George W. Abril 2015. Cómo fortalecer la salud fiscal municipal (Land Lines Article).

UN – CEPAL. Serie Política Fiscal No 101 1997-12 German Agency for Technical Cooperation. Descentralización fiscal: los ingresos municipales y regionales en Chile.

Universidad Nacional – Observatorio de coyuntura socioeconómica, Desajuste fiscal territorial y política social en Colombia.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público República de Colombia: “10 años de Transformación Fiscal Territorial en Colombia. 1998 – 2008.”

Martínez Mora, Jaime Albeiro. Centro Regional de Estudios Económicos Medellín. Ensayos sobre economía Regional.

Metodología para el análisis de la solvencia fiscal y financiera en el municipio de Envigado.

Herrera Robles, A. (2003). Régimen presupuestal de los municipios en Colombia. *Revista de CEPAL*. (2014). *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. Santiago 5.

Decreto Ley 111 de 1996. Estatuto Orgánico del presupuesto en Colombia.

Ley 358 de 1997, sobre disposiciones en materia de endeudamiento público

Ley 617 de 2000 sobre disposiciones en gastos de funcionamiento de los Entes Territoriales.

Ley 715 de 2001 sobre disposiciones en transferencia de recursos y competencias a los Entes Territoriales.

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

Acuerdo Municipal Envigado N° 062 de 2008. Por medio del cual se reglamenta el Estatuto Orgánico del presupuesto.