



La gestión tributaria y contable desde la perspectiva de la alta gerencia: Análisis de los ingresos tributarios y la dependencia económica de los municipios de sexta categoría.

**PRESENTADO POR:**  
DIANA MARCELA BULLA GÓMEZ  
CÓDIGO ESTUDIANTIL: D6304043

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA  
FACULTAD DE EDUCACIÓN A DISTANCIA-FAEDIS  
PROGRAMA DE CONTADURÍA PÚBLICA  
BOGOTÁ D.C.  
2018



LA GESTIÓN TRIBUTARIA Y CONTABLE DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ALTA GERENCIA: ANÁLISIS DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS Y LA DEPENDENCIA ECONÓMICA DE LOS MUNICIPIOS DE SEXTA CATEGORÍA.

**PRESENTADO POR:**  
DIANA MARCELA BULLA GÓMEZ  
CÓDIGO ESTUDIANTEL: D6304043

Opción de grado (Ensayo de sustentación “Diplomado en Alta Gerencia”)  
Para optar al título de Contador Público

MARIO ALFONSO VERNAZA TRUJILLO  
**ASESOR**

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA  
FACULTAD DE EDUCACIÓN A DISTANCIA-FAEDIS  
PROGRAMA DE CONTADURÍA PÚBLICA  
BOGOTÁ D.C.  
2018

## **Agradecimientos**

Primero quiero darle gracias a Dios por haberme dado las armas necesarias para seguir adelante, la capacidad de poder estudiar y la sabiduría para entender las cosas más difíciles.

Quiero agradecer a mis padres por tan valioso apoyo durante este maravilloso camino académico, sin sus consejos y su comprensión no habría podido llegar tan lejos.

A mi hermana por ser mi mejor amiga y apoyarme en mis momentos más difíciles.

A todos mis compañeros y amigos por hacer de esta etapa universitaria una de las mejores de mi vida y llenar de conocimiento y alegría cada paso por esta Universidad.

A mis profesores y directivos por su enseñanza, su paciencia y su dedicación para hacer de mí una profesional integra.

El poder acabar una carrera profesional no es nada fácil, uno encuentra muchos tropiezos en el camino, pero aun así he podido culminarlas gracias a estas personas; que en todo momento han estado dándome fuerzas que necesito para seguir adelante.

## Contenido

Resumen.....	5
Apartados:.....	6
Contextualización.....	6
Análisis de la gestión tributaria de los municipios de sexta categoría y su dependencia respecto al nivel central.....	10
Contextualización teórica.....	10
Análisis de la estructura básica tributaria de los municipios en Colombia.....	11
Dependencia de los municipios de sexta categoría de las transferencias.....	13
Administración tributaria en los municipios de sexta categoría.....	17
Evidencia de los problemas tributarios en los municipios.....	18
Herramientas de alta gerencia para la mejora de la gestión tributaria.....	20
Sistemas de información:.....	21
Recaudo y Cartera.....	22
Factura y notificación.....	23
Sistemas de información, publicidad y cultura tributaria.....	23
Capacidad administrativa.....	23
Descuentos y facilidades de pago.....	24
Planificación.....	24
Dificultades para la aplicación de las herramientas.....	25
Mapa de Procesos.....	26
Conclusiones.....	27
Referencias bibliográficas.....	28

# **La gestión tributaria y contable desde la perspectiva de la alta gerencia: análisis de los ingresos tributarios y la dependencia económica de los municipios de sexta categoría.**

## **Resumen**

Este ensayo pretende describir la dependencia de los municipios de sexta categoría respecto a las transferencias del nivel central y establecer si es posible reducir esa dependencia mediante el aumento del recaudo por medio de herramientas de la alta gerencia. Para esto se analizará la estructura tributaria de los municipios, su aporte al PIB nacional, su porcentaje de participación en los impuestos, y el nivel de dependencia de las transferencias por medio de datos oficiales suministrados por el DNP. A través del análisis del riesgo de la gestión fiscal de los municipios, se establece la importancia de aumentar el recaudo tributario.

Se continua con una revisión de teoría de las herramientas de alta gerencia que incluye el liderazgo, la planeación estratégica, la negociación, la gestión del talento humano, la gestión tecnológica, el análisis financiero, entre otros. Se aplica teniendo en cuenta 7 premisas de la gestión tributaria: los sistemas de información, recuperación de cartera, factura y notificación, publicidad y cultura tributaria, capacidad administrativa, descuentos y planificación.

Esto se hace con el objetivo de hacer la aplicación de estas a la gestión tributaria de los municipios y presentar alternativas para el aumento del recaudo, teniendo en cuenta las dificultades que se puedan presentar.

## **Abstract**

This essay aims to describe the dependence of the sixth category municipalities due to transfers from the central level and to establish if it is possible to reduce this dependence by increasing tax collection through top management tools. For this, the tax structure of the municipalities, their contribution to the national GDP, their percentage of participation in taxes, and the level of dependence on transfers through official data provided by the DNP will be analyzed. Through the analysis of the risk of the fiscal management of the municipalities, the importance of increasing the tax collection is established.

It continues with a review of the theory of top management tools that includes leadership, strategic planning, negotiation, human talent management, technology management, financial analysis, among others. It is applied considering 7 premises of tax management: information systems, portfolio recovery, invoice and notification, advertising and tax culture, administrative capacity, discounts and planning.

This is done with the aim of making the application of these to the tax management of the municipalities and to present alternatives for the increase of the tax collection, considering the difficulties that may arise.

**Palabras clave:** Municipios, ingresos, dependencia, gerencia, herramientas, transferencias, impuestos.

**Key words:** Municipalities, incomes, dependence, management, tools, transfers, taxes.

## **Apartados:**

1. Contextualización:
2. Análisis de la gestión tributaria de los municipios de sexta categoría y su dependencia respecto al nivel central
3. Herramientas de alta gerencia para la mejora de la gestión tributaria en los municipios.
4. Conclusiones.

## **Contextualización**

Con la Constitución Política de Colombia del Año de 1991 se profundizaron conceptos como la elección de autoridades propias, descentralización, autonomía de los territorios y el manejo de recursos y presupuestos propios.

Al respecto la carta magna de la nación establece lo siguiente:

*“Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)*

Como se puede observar la Constitución otorga a los municipios varios derechos de los cuales se derivan distintas obligaciones, para el caso que atañe a este trabajo se tratará sobre la administración de los recursos y el establecimiento de los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como el derecho de participar en las rentas nacionales.

Para el desarrollo de estos derechos se promulgó la ley 136 de 1994 modificada por la ley 1551 de 2012, en donde se establecen las funciones de los municipios, entre las que destacan la administración de los asuntos municipales, la prestación de los servicios públicos que determine la ley, promover el desarrollo de sus territorios y construir las obras que demande el progreso municipal. Las entidades territoriales ejercen estas competencias basadas en distintos principios entre los que destacan para este caso, la concurrencia, la subsidiariedad y la coordinación, las cuales son definidas por la ley de la siguiente manera:

*“a) Coordinación. Las autoridades municipales, al momento de ejercer sus competencias y sus responsabilidades, deberán conciliar su actuación con la de otras entidades estatales de diferentes niveles.*

*b) Concurrencia. Los municipios y otras entidades estatales de diferentes niveles tienen competencias comunes sobre un mismo asunto, las cuales deben ejercer en aras de conseguir el fin para el cual surgieron las mismas.*

*Las competencias de los diferentes órganos de las entidades territoriales y del orden nacional no son excluyentes, sino que coexisten y son dependientes entre sí para alcanzar el fin estatal.*

*Las entidades competentes para el cumplimiento de la función o la prestación del servicio deberán realizar convenios o usar cualquiera de las formas asociativas previstas en la ley orgánica de ordenamiento territorial para evitar duplicidades y hacer más eficiente y económica la actividad administrativa. Los municipios de categoría especial y primera podrán asumir la competencia si demuestran la capacidad institucional que para el efecto defina la entidad correspondiente. Las entidades nacionales podrán transferir las competencias regulatorias, las de inspección y vigilancia a las entidades territoriales.*

*c) Subsidiariedad. La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial a las entidades de menor desarrollo económico y social, en el ejercicio de sus competencias cuando se demuestre su imposibilidad de ejercerlas debidamente. “ (Ley 1551, 2012)*

Debido a que no todos los municipios cuentan con los recursos o población necesarios para llevar por sí mismos la mayor parte de las tareas, el gobierno nacional a través de las transferencias de las rentas nacionales y en virtud del principio de subsidiariedad aporta para ayudar a cumplir con dichas funciones.

Los municipios son categorizados de acuerdo a su nivel de ingresos, su población, su importancia geográfica y económica, esto es importante debido a que configura una especie de mapa económico de la nación y permite al Gobierno Nacional establecer las prioridades de atención. Las categorías especificadas por la ley son las siguientes:

**Tabla 1.**

<b>Categoría</b>	<b>Recursos</b>	<b>Población</b>
Categoría Especial	Superiores a 400.000 SMMLV	Superiores a 500.001 habitantes
Primera categoría.	Superiores a 100.000 SMMLV y no mayores a 400.000	Entre 100.000 y 500.000 habitantes.
Segunda categoría.	Entre 50.000 y 100.000 SMMLV	Entre 50.000 habitantes y 100.000
Tercera categoría.	Entre 30.000 y 50.000 SMMLV	Entre 30.000 a 50.000 habitantes
Cuarta categoría.	Entre 25.000 y 30.000 SMMLV	Entre 20.000 y 30.000 habitantes.
Quinta categoría	Entre 15.000 y 25.000 SMMLV	Entre 10.000 y 20.000 habitantes
Sexta categoría	Hasta 15.000 SMMLV	Hasta 10.000

Fuente: Elaboración propia a partir de (Ley 1551, 2012)

Las dos primeras categorías corresponden a los municipios con los mejores ingresos y la mayor cantidad de población, sin embargo cabe aclarar que según la (Ley 1551, 2012), en su artículo 6 párrafo 1º, los municipios que de acuerdo a su población deban clasificarse en determinada categoría pero su monto de ingresos sea mayor, se ubicarán en la categoría inmediatamente superior, de ser el caso contrario en el que la población sea mayor pero su monto menor, se ubicará en la categoría correspondiente a sus ingresos. Dicho lo anterior, los ingresos de libre destinación de los municipios representan el factor más importante a la hora de la categorización.

Para la vigencia 2018, la categorización de municipios certificada por la Contaduría General de la Nación es la siguiente:

**Tabla 2:**

Categorización de municipios para la vigencia 2018

<b>Categoría</b>	<b>Número</b>
Especiales	6
Primera	24

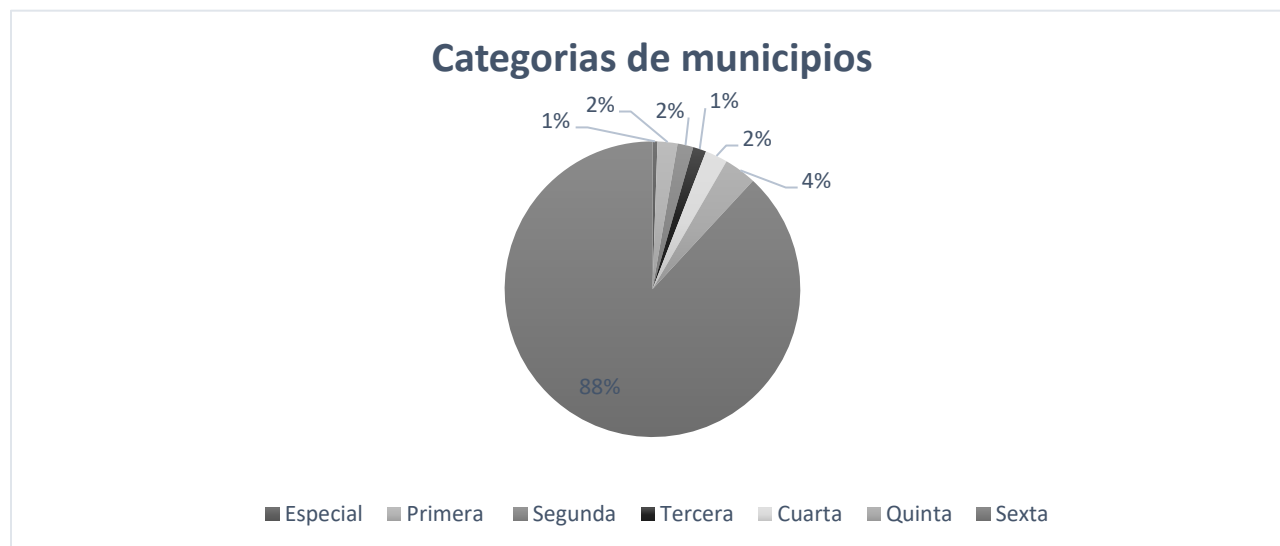
Segunda	19
Tercera	16
Cuarta	27
Quinta	39
Sexta	970
Sin	0
Total	<b>1101</b>

Fuente: Basado en los datos suministrados por la (Contaduría General de la Nación, 2018) archivo Excel con categorización de los municipios del país.

Como se puede observar en la tabla anterior, la gran mayoría de los municipios del país pertenecen a la categoría 6, por lo que se puede inferir que sus ingresos son escasos y por consiguiente no pueden llevar a cabo de manera efectiva las competencias que les otorga la ley y la constitución por lo que deben ser apoyados desde los niveles superiores bajo el principio de la subsidiaridad a través de las transferencias de las rentas nacionales.

### Grafica 1.

Categorización de municipios – Distribución porcentual



Fuente: Basado en los datos suministrados por la (Contaduría General de la Nación, 2018) archivo Excel con categorización de los municipios del país.

La anterior gráfica muestra la distribución porcentual de los municipios en cuanto a su categorización, con una amplia ventaja de los de 6° categoría con un 88% del total del país, apenas el 4% es de 5° categoría mientras que las demás no pasan del 2%.



Estos datos no hacen más que evidenciar el poco nivel de ingresos que tienen la mayor parte de las entidades territoriales del país y ayuda a entender el bajo desarrollo económico, cultural y social del país.

Por estos motivos es menester de las administraciones municipales el aumentar sus ingresos, para así poder cumplir con las funciones que le demandan la constitución y la ley y disminuir la dependencia que se tiene de las rentas nacionales.

**Tabla 3: Ingresos municipales por concepto de impuestos - Año 2015.**

Categoría	Número	Recaudo Tributario	Porcentaje
Especiales	6	11.506	58.6%
Primera	24	2.923	14.9%
Segunda	19	1.191	6.1%
Tercera	16	518	2.6%
Cuarta	27	572	2.9%
Quinta	39	562	2.9%
Sexta	970	2.372	12.1%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de (Departamento Nacional de Planeación, 2016)

En la tabla anterior se discriminan los datos en miles de millones de pesos, como se puede observar los municipios de categoría especial recaudan en impuestos más que el total de las demás categorías, es decir el peso tributario se concentra en su mayoría en 6 municipios del país que, si bien son los más poblados, presentan una gran diferencia respecto al resto del país.

Los municipios de 6° categoría que son mayoría en el país, sumados no alcanzan a recaudar la misma cantidad que 24 de primera categoría. Teniendo en cuenta que estos municipios constituyen el 88% del total del país, se esperaría que aportaran más a la recaudación de impuestos. sin embargo, su contribución es más bien escasa y su aporte en la mayoría de los casos no es suficiente para sostenerse, por lo que dependen en gran medida de las transferencias nacionales y del principio de subsidiariedad.

En cuanto a la participación en el PIB para la misma vigencia, el aporte de la recaudación de los municipios de sexta categoría a este indicador es apenas del 0.29% del total, por lo que se evidencia una vez más el poco peso económico de la mayoría de los municipios del país. La siguiente tabla resume la participación en el PIB de las demás categorías.

**Tabla 4. Participación porcentual en el PIB de los municipios año 2015**

Categoría	Número	Recaudo Tributario	Porcentaje en el PIB
Especiales	6	11.506	1,435%
Primera	24	2.923	0,365%
Segunda	19	1.191	0,149%
Tercera	16	518	0,065%
Cuarta	27	572	0,071%
Quinta	39	562	0,070%
Sexta	970	2.372	0,296%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de (Departamento Nacional de Planeación, 2016)

Como se puede observar, ninguna de las categorías de municipios hace un aporte muy significativo al producto interno bruto, en total apenas suman el 2.45% del PIB nacional.

### **Análisis de la gestión tributaria de los municipios de sexta categoría y su dependencia respecto al nivel central.**

#### **Contextualización teórica**

Vale la pena revisar la teoría sobre las transferencias de recursos a las entidades territoriales con el fin de comprender mejor el problema que se presenta en este escrito.

Algunos autores aseguran que el proceso de descentralización propiciado por la constitución del 91 no era con el único objetivo de mejorar la gestión tributaria de los municipios sino una manera de transferir responsabilidades a los municipios sin dejar de controlar la recaudación de impuestos a nivel nacional, al respecto Iregui, Ramos y Saavedra (2001) explican que las reformas de descentralización no estuvieron orientadas a lograr autonomía fiscal de los departamentos y municipios sino a mejorar la gestión del gasto nacional mediante la canalización de recursos.

Lo anterior tiene su fundamento en que la administración central tiene más experiencia y es más eficiente en la recolección de impuestos y bajo el supuesto que las autoridades locales son más eficientes a la hora de prestar los servicios públicos pues conocen de primera mano las necesidades de la población. Lozano (1998)

Las transferencias son tomadas como una política de redistribución de los ingresos de la nación, en este sentido todos los municipios dependen de algún modo de estas, sin embargo, no es sano para las finanzas municipales dicha dependencia por lo que es necesario complementar los recursos con recaudo y utilidades de empresas municipales. Igualmente existen distintos tipos de transferencias, Lozano (1998) diferencia tres tipos, las transferencias no condicionadas, transferencias condicionadas y transferencias condicionadas equivalentes.

Las transferencias no condicionadas ocurren cuando los recursos que cede el gobierno son de libre disponibilidad para el gobierno de la entidad territorial, por su parte las transferencias que reciben los municipios con objetivos concretos son denominadas como condicionadas, el objetivo de estas es fomentar el gasto municipal en determinados servicios públicos, ya sea la educación, la salud, la infraestructura o los programas sociales, sin embargo este tipo de transferencias pueden perder su efecto si no están acompañadas de una inversión municipal con recursos propios. Lozano (1998)

Ligado a lo anterior están las transferencias condicionadas equivalentes que consisten en orientar la inversión hacia programas de gasto específicos, donde la administración central incentiva a los municipios a participar de la financiación, es decir si la comunidad decide no invertir en determinado programa social a la espera de hacerlo solo con los recursos de las transferencias, el gobierno central no realiza dichas transferencias. Lozano (1998)

Las transferencias pueden tener efectos negativos como positivos en los municipios, en los positivos se dinamizan el gasto social y la entidad territorial se motiva para mejorar sus ingresos y así poder realizar más inversiones en complemento de las transferencias. En los negativos como refiere (Aguilar & Morales, 2005) puede ocasionar la pereza fiscal en la medida que los municipios prefieren no cobrar impuestos en aras de no perder legitimidad y popularidad, generándose no una dinámica de complementariedad sino de sustitución lo cual crea dependencias respecto de las transferencias del nivel central.

## **Análisis de la estructura básica tributaria de los municipios en Colombia.**

En Colombia los ingresos propios de las entidades territoriales están divididos entre no tributarios y tributarios. Los primeros son propiedad de la entidad territorial y pueden ser cobrados coactivamente, como por ejemplo tasas y multas, peajes rifas y espectáculos, entre otros.

Por su parte los tributarios pueden ser directos o indirectos, los primeros refieren a la riqueza de las personas y consultan su capacidad de pago, por lo tanto, no son trasladables a otros actores económicos. Los segundos no se basan en la riqueza de las personas sino en las actividades económicas que realizan.

Los impuestos más importantes de los municipios presentados por (Departamento Nacional de Planeación, 2017) se resumen en la siguiente tabla.

**Tabla 5. Impuestos municipales.**

<b>Impuesto</b>	<b>Característica</b>
Impuesto de circulación y tránsito sobre vehículos de servicio público	Lo constituye la circulación habitual de vehículos automotores de servicio público dentro de la jurisdicción municipal
Vehículos automotores	Impuesto anual a cargo de los propietarios de vehículos, determinado por la Ley 488 de 1998
Impuesto predial unificado	Es un tributo anual de carácter municipal que grava la propiedad o posesión de inmuebles ubicados dentro de la jurisdicción del municipio.
Sobretasa ambiental	Corresponde al valor recaudado a favor de la corporación ambiental
Impuesto de industria y comercio	Es un gravamen de carácter general y obligatorio, cuyo hecho generador lo constituye la realización de actividades industriales, comerciales y de servicios, incluida las del sector financiero, directa o indirectamente.
Avisos y tableros	Es un impuesto complementario del impuesto de industria y comercio; grava la colocación de avisos, vallas y tableros visibles desde el espacio público a una tarifa del 15 % del impuesto de industria y comercio.
Publicidad exterior visual	El hecho generador del impuesto de publicidad exterior visual lo constituye la instalación de vallas que tengan una dimensión igual o superior a ocho metros cuadrados (8 m <sup>2</sup> ), en las respectivas jurisdicciones municipales.
Impuesto de delineación	Impuesto que recae sobre la construcción o refacción de edificios.
Impuesto de espectáculos públicos nacional con destino al deporte	Es el 10 % del valor de la correspondiente entrada al espectáculo.
Impuesto de espectáculos públicos municipal	Impuesto municipal del 10% sobre el valor de cada boleta personal a espectáculos públicos de cualquier clase.

<b>Impuesto</b>	<b>Característica</b>
Impuesto a las ventas por el sistema de clubes	Solamente lo pueden cobrar los municipios que lo hubiere adoptado con anterioridad a la Ley 643 de 2001.
Impuesto de casinos	Solamente lo pueden cobrar los municipios que lo hubieren adoptado con anterioridad a la Ley 643 de 2001.
Impuesto sobre apuestas mutuas	Solamente lo pueden cobrar los municipios que lo hubieren adoptado con anterioridad a la Ley 643 de 2001.
Degüello de ganado menor	Impuesto municipal que grava el sacrificio de ganado menores en jurisdicción del municipio.
Sobretasa bomberil	Corresponde a la sobretasa a los impuestos del nivel municipal, para financiar la actividad bomberil.
Sobretasa a la gasolina.	El hecho generador de esta sobretasa lo constituye el consumo de gasolina motor extra y corriente nacional o importada, en la jurisdicción de cada municipio, distrito y departamento.
Impuesto sobre teléfonos urbanos	Autorizado por las Leyes 97 de 1913 y 84 de 1915.
Estampillas (para el bienestar del adulto mayor, pro electrificación rural, pro seguridad alimentaria y desarrollo rural, pro cultura, pro universidades públicas, otras estampillas)	Es un impuesto departamental o municipal o distrital que cuenta con autorización legal específica para que la asamblea o concejo lo adopten en su respectiva jurisdicción. Se registra el 100 %.
Impuesto sobre el servicio de alumbrado público	El impuesto de alumbrado público se destina exclusivamente a la prestación, mejora, modernización y ampliación de la prestación del servicio de alumbrado público, incluyendo suministro, administración, operación, mantenimiento, expansión y desarrollo tecnológico asociado.
Contribución sobre contratos de obras públicas	Todas las personas que suscriban contratos de obra pública, deberán pagar a favor de la Nación, el departamento o el municipio, una contribución del 5%
Impuesto de transporte por oleoductos y gasoductos.	Creado con el fin de compensar los efectos causados por el paso de la tubería de gasoductos y oleoductos a través de municipios no productores de hidrocarburos.
Contribución del 2,5 por mil del valor del recaudo bruto de las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, puertos aéreos, marítimos o fluviales	Esta contribución debe pagarse por las concesiones. Para convenios de cooperación con organismos multilaterales, los subcontratistas son sujeto pasivo de esta contribución.

<b>Impuesto</b>	<b>Característica</b>
Aporte solidario o contribución para la financiación de los subsidios para los estratos 1, 2 y 3	Recursos originados por la aplicación por parte de los operadores o prestadores de servicios públicos domiciliarios (SPD) de un factor o cobro adicional para los estratos 5 y 6 y a los inmuebles de uso comercial.

Fuente: Elaboración propia a partir de (Departamento Nacional de Planeación, 2017)

Como se puede observar, existe una gran variedad de tributos que deben ser gestionados por parte de las administraciones municipales para mejorar los ingresos propios que deben ser usados para invertir en el cumplimiento de funciones y obligaciones otorgadas por la constitución y la ley

### **Dependencia de los municipios de sexta categoría de las transferencias.**

Ahora bien, es preciso continuar con el análisis de información oficial proveniente del Departamento Nacional de Planeación, para esto se revisará el nivel de dependencia de recursos del nivel central por parte de los municipios de sexta categoría.

La siguiente tabla resume el nivel de dependencia de los municipios de sexta categoría respecto al nivel central con datos del año 2016.

**Tabla 6.**

<b>Escala</b>	<b>Número de municipios</b>	<b>Porcentaje</b>
0 – 20	0	0
21 – 30	3	0.30%
31 – 40	13	1.34%
41 – 50	40	4.13%
51 – 60	96	9.91%
61 – 70	212	21.9%
71 – 80	279	28.82%
81 – 90	256	26.44%
91 – 100	69	7.12%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de (Departamento Nacional de Planeación, 2018)

La escala se realiza de 0 a 100, entre más cercano a 100 más dependencia de las transferencias y las regalías. Para el año 2016, de los 970 municipios de 6° categoría 898 tienen una dependencia de los recursos del nivel central por encima del 50%, con un promedio de 75,24%.

La tabla proviene de los datos suministrados por el DNP que detallan los niveles de dependencia de los municipios respecto a los recursos de transferencias, para cada municipio se asigna un número entre 0 y 100 que representa el porcentaje de participaciones nacionales como proporción de los ingresos totales. Esto quiere decir que si un municipio es catalogado con una dependencia de 81.60 significa que, de cada 100 pesos, 81.60 pesos provienen del nivel central.

Para resumir los datos presentados por el DNP en un archivo Excel, se elaboró la anterior tabla, personalizando las escalas para mejorar la comprensión de los datos. Es decir, se agruparon los datos primero de 0 a 20, primero porque no había ningún municipio que fuera calificado entre esos porcentajes de dependencia. A partir del número 30 se configuró la escala de 10 en 10 para agrupar la gran cantidad de municipios que iban en aumento a medida que crece el porcentaje de dependencia. De esta manera, en la tabla se puede observar como a partir del porcentaje 51 en la escala, el número

de municipios aumenta considerablemente, evidenciando una alta dependencia de estos frente a los recursos de transferencias del nivel central.

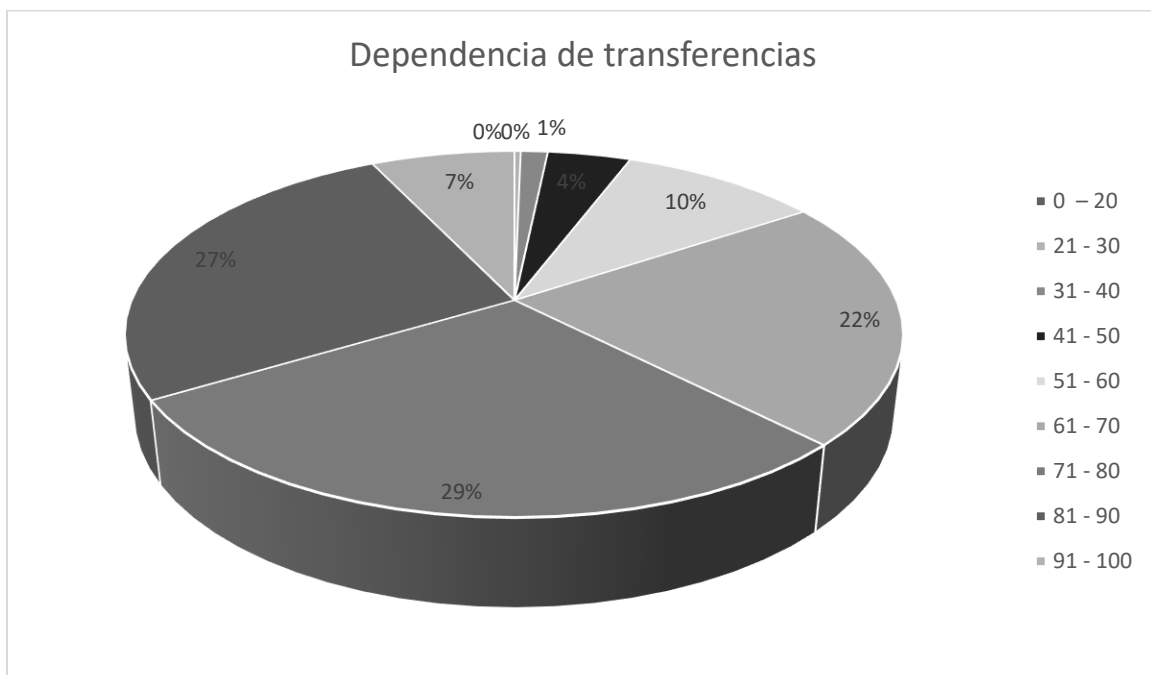
Los porcentajes presentados en la tabla, resumen la agrupación de los datos totales del Excel. Es decir, se toma el número de municipios en cada escala y se realiza una operación de regla de tres para establecer el porcentaje respecto al total de municipios de sexta categoría, tal y como se muestra a continuación.

$$\frac{Me * 100}{Mt}$$

Donde *Me* es el número de municipios en la respectiva escala y *Mt* es el número total de municipios de sexta categoría.

El archivo Excel se puede descargar del siguiente link: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Anexos%20Desempe%C3%B1o%20Fiscal%202016%202017%202018.xlsx?Web=1>

**Gráfica 2. Distribución porcentual de la dependencia de transferencias.**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de (Departamento Nacional de Planeación, 2018)

Solo el 5.77% de los municipios se encuentran por debajo del 50% en dependencia, una vez supera el 60% de dependencia el número de municipios aumenta considerablemente evidenciando un panorama en el que las entidades territoriales no cuentan con recursos propios suficientes para financiar su funcionamiento y cumplir con sus obligaciones constitucionales.

Ligado a esto se encuentra la capacidad de generar recursos propios por parte de los municipios, indicador también medido y desarrollado por el Departamento Nacional de Planeación en el ámbito de desempeño fiscal.

En la siguiente tabla se presentan los puntajes de 0 a 100 en cuanto a generación de recursos propios de los municipios de 6° categoría.

**Tabla 7**

Escala	Número de municipios	Porcentaje
0 – 20	64	6,61 %
21 – 30	148	15,29 %
31 – 40	168	17,36 %
41 – 50	142	14,67 %
51 – 60	152	15,70 %
61 – 70	130	13,43 %
71 – 80	105	10,85 %
81 – 90	55	5,68 %
91 – 100	4	0,41 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de (Departamento Nacional de Planeación, 2018)

Como se puede observar en la tabla, la generación de recursos para los municipios de sexta categoría es una tarea pendiente, si bien 446 municipios están por encima de 50 en la escala, aún más del 50% de los municipios no pueden generar los recursos suficientes para su auto sostenimiento.

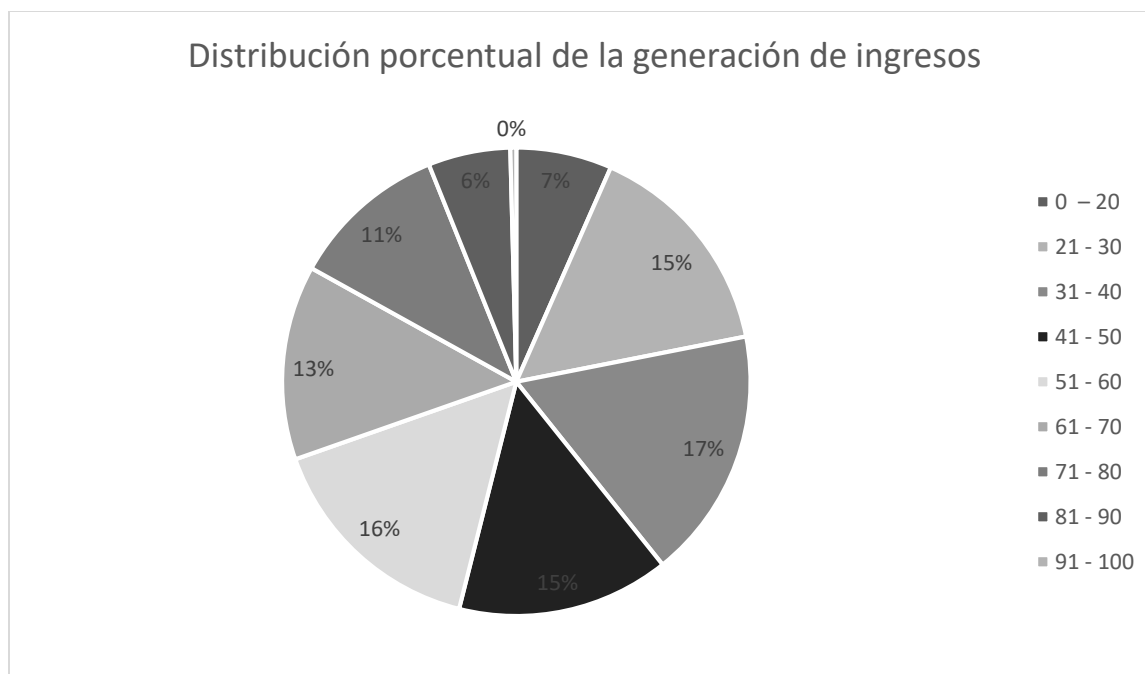
El DNP, genera una escala de 0 a 100 que significa el porcentaje de ingresos tributarios de los ingresos corrientes, es decir califica la capacidad de los municipios para generar recursos que no sean provenientes de las transferencias.

Esta tabla, al igual que la presentada con la dependencia se basa en los datos expuestos por el (Departamento Nacional de Planeación, 2016), que tienen que ver con los indicadores de Desempeño Fiscal que año a año publican para monitorear el accionar de los municipios en materia fiscal y de administración de los recursos.

Las escalas presentadas en la tabla son producto de la agrupación de datos, que tiene la intención de resumir toda la información presentada en un archivo de Excel por el (Departamento Nacional de Planeación, 2016)

Se inicia con una escala de 0 a 20 para tener concordancia con la tabla de dependencia, y se continúa de 10 en 10 a partir de la escala de 30 debido a que permite un mejor análisis y distribución de los datos. Los porcentajes se determinan de igual manera a como se reseña en la tabla de dependencia, a través de una regla de tres entre el número de municipios en cada escala y el número total de municipios de sexta categoría.

**Grafica 3. Distribución porcentual de la generación de recursos en los municipios de sexta categoría.**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de (Departamento Nacional de Planeación, 2018)

La grafica muestra una distribución un poco más equitativa en las distintas escalas. Sin embargo, sumadas las escalas del 0 al 50, se obtiene un resultado del 53,93%, es decir más de la mitad de los municipios de sexta categoría no pueden asumir por si mismos la financiación de sus funciones, lo cual a la larga genera dependencia del nivel central.

En concordancia con lo anterior, los municipios son clasificados de acuerdo su gestión fiscal, las categorías y el número de municipios de sexta categoría por cada una de ellas se presentan en la siguiente tabla.

**Tabla 8**

Nombre	Escala	Número de municipios	Porcentaje
Deterioro	0 - 40	3	0,31%
Riesgo	40 - 60	171	17,67%
Vulnerable	60 - 70	554	57,23%
Sostenible	70 - 80	218	22,52%
Solvente	+ 80	22	2,27%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de (Departamento Nacional de Planeación, 2018)

Las escalas que se identifican en esta tabla se basan en lo presentado por el DNP, el cual califica el desempeño fiscal de los municipios de 0 a 100, donde 100 es un excelente desempeño fiscal y 0 es un desempeño fiscal en deterioro. De esta manera, la clasificación en solvente, sostenible, vulnerable, riesgo y deterioro responde a las escalas de +80,  $\geq 70 < 80$ ,  $\geq 60 < 70$ ,  $\geq 40 < 60$  y  $< 40$ , respectivamente. Estas escalas son realizadas únicamente por el (Departamento Nacional de Planeación, 2016)



Los datos son alarmantes pues el 75% de los municipios de sexta categoría poseen ya sea vulnerabilidad, riesgo o deterioro en su gestión fiscal, es decir son municipios que dependen en gran medida de las transferencias, mantienen equilibrios presupuestales nulos o muy limitados, con capacidad de ahorro deficiente y con alto riesgo de sobrepasar los límites de ahorro y de sufrir constantes déficits.

La categorización en cuanto al desempeño fiscal realizada por el DNP refiere a las siguientes definiciones.” (Departamento Nacional de Planeación, 2016)

*“Solvente: Corresponde a las entidades territoriales cuyo indicador de desempeño fiscal fue igual a superior a 80 puntos. Estos departamentos gozan de unas finanzas saludables, en el sentido de que cumplen con los límites de gasto de la ley 617 de 2000, generan ahorro corriente, el gasto en inversión es alto, sus ingresos les permiten tener un amplio respaldo del endeudamiento y los recursos propios pesan de manera importante, como contrapartida a los recursos del SGP. Estas entidades, tienen mejores condiciones de solvencia financiera, comparadas con el resto.”*

*“Sostenible: Son las entidades para las cuales el indicador de desempeño fiscal se situó entre 70 y 80 puntos. Su situación es similar a los del grupo solvente, pero la magnitud de los indicadores es menor.”*

*“Vulnerable: Corresponde a las entidades cuyo indicador de desempeño fiscal está entre 60 y 70 puntos, lo cual, significa que, aunque pueden cumplir con los límites de gasto de la ley 617 de 2000 y generar ahorros propios, dependen de manera importante de las transferencias y son entidades expuestas a desequilibrios en sus finanzas como consecuencia de choques en sus estructuras financieras. Estas entidades mantienen apenas un nivel de equilibrio relativo en su balance fiscal, pero sin presentar excedentes que les permita sortear holgadamente algún desequilibrio en sus finanzas.”*

*“Riesgo: En este grupo se encuentran las entidades con un indicador entre 40 y 60 puntos. Estos departamentos se encuentran en riesgo de generar déficit corriente por la insuficiencia de recursos propios, lo que los hace altamente dependientes de las transferencias y con probabilidad de incumplir los límites de gasto de la ley 617 de 2000. En este sentido, requieren atención especial para garantizar su solvencia financiera de largo plazo.”*

*“Deterioro: Estas entidades presentan un indicador de desempeño fiscal menor o igual a 40, reflejando baja capacidad de ahorro, dificultades para garantizar el pago de los gastos de funcionamiento, alta dependencia de las transferencias y menores posibilidades de inversión. Son estos los departamentos que requieren mayor atención, si se quiere garantizar su sostenibilidad de largo plazo. Para estas entidades, cualquier choque financiero sería difícil de sortear.*

Estos datos se explican cómo lo refieren Delgado y Acero (2015) en que la capacidad de generación de recursos propios de los municipios es casi nula, salvo los escasos recursos provenientes de los impuestos predial que se sostienen en avalúos catastrales desactualizados y en industria y comercio aplicado a muy pocas actividades comerciales.

### **Administración tributaria en los municipios de sexta categoría.**

A pesar de la gran cantidad de impuestos que existen en los municipios, la recaudación e impacto de los mismos en la economía nacional es muy baja. Por este motivo es pertinente mirar en detalle los problemas que tienen las entidades para recaudar y administrar los tributos.

La gestión tributaria se basa en 7 procesos a saber: los sistemas de información, recuperación de cartera, factura y notificación, publicidad y cultura tributaria, capacidad administrativa, descuentos y planificación. Los principales problemas de los municipios a la hora de gestionar sus tributos vienen de la mano de los sistemas de información, la capacidad administrativa y la planificación. (Departamento Nacional de Planeación, 2017)

**Tabla 9**

<b>Procesos</b>	<b>Principales problemas</b>
Sistemas de información	Programas contables desactualizados u obsoletos.
Recuperación de cartera	Excesiva cartera y pocas estrategias de pago.
Factura y notificación	Sistema de facturación sin datos actualizados
Publicidad y cultura tributaria	Carencia de publicidad para el pago de impuestos, pocos incentivos para el pago.
Capacidad administrativa	No existencia de oficina de impuestos, personal poco capacitado o no idóneo.
Descuentos y facilidades de pago	No existen incentivos para el pago, no existen convenios para facilitar el pago de impuestos.
Planificación	Desactualización de estructuras tributarias, tarifas obsoletas, ausencia de metas de recaudo, nulo seguimiento a los indicadores.

Fuente: Elaboración propia a partir de (Departamento Nacional de Planeación, 2017)

El Departamento Nacional de Planeación resume los problemas más comunes de la gestión tributaria principalmente en las bajas tarifas de los impuestos (especialmente predial), la aplicación de códigos de renta obsoletos, la lenta o nula actualización catastral, exenciones innecesarias y problemas en la definición de la territorialidad del impuesto. (Departamento Nacional de Planeación, 2017)

### **Evidencia de los problemas tributarios en los municipios.**

Los problemas en los procesos que se presentan en la tabla anterior se manifiestan no solo en municipios de sexta categoría, sino que atacan la mayoría de los municipios del país. En este apartado, se realizará una revisión de evidencia relacionada con estos problemas, presentada a través de diferentes fuentes con relación a algunos municipios del país.

Se pone como primer ejemplo, la ficha EBI de un proyecto de inversión en la Alcaldía de Manizales quien reseña su problema de la siguiente manera:

*“Se han presentado situaciones que dan lugar a deficiencias en el sistema de impuestos, en lo que respecta a la liquidación y recaudo; por otro lado en el tema contable la calificaciones no han sido óptimas por parte de organismos de control, explicado por que se cuenta con un sistema financiero desintegrado y no armonizado, es necesario implementar un sistema financiero y contable que refleje la contabilidad según los principios que indica la Contaduría General de la Nación en la perspectiva pensional, si bien el municipio ha generado acciones tendientes a mejorar esta situación, sigue presentando riesgos.”* (Hurtado, 2015)

En los problemas que identifica este documento se encuentran los siguientes:

1. Entorno económico desfavorable.
2. Régimen pensional para entidades públicas.
- 3. Equipos obsoletos**
- 4. Escaso personal para apoyo al programa**
5. Desvalorización de los bienes inmuebles
- 6. Retraso e inconvenientes en los recaudos y obligaciones**

Entre los efectos generados, la alcaldía reconoce los siguientes:

1. Reducción en el recaudo tributario.
2. Menor capacidad de inversión.
3. Deficiencia en la información contable.
4. Riesgos pensionales.
5. Menor calificación fiscal para el municipio de Manizales.

Como se puede observar, un municipio de primera categoría como es Manizales, identifica este tipo de problemas, en los que resaltan tres de los 7 problemas identificados por el DNP, los cuales son “equipos obsoletos”, “Escaso personal” e “Inconvenientes en el recaudo”.

Por otro lado, municipios como Samacá reconocen la importancia de actualizar sus estatutos tributarios en aras de mejorar su recaudo y gestión fiscal, así como aplicar estrategias previstas por la ley para recuperar la cartera. Estas metas, se pueden encontrar en el Plan de Desarrollo que las reseña de la siguiente manera.

**Tabla 156. Fortalecimiento a las finanzas públicas municipales y sostenibilidad a la contabilidad pública**

LINEA BASE	METAS DE RESULTADO	INDICADORES	META DEL CUATRENIO
NR	Incrementar en un 10% anual los ingresos moratorios <sup>1ub</sup> respecto al predial.	Porcentaje de incremento de ingresos moratorios	10%
LINEA BASE	METAS DE PRODUCTO	INDICADORES	META DEL CUATRENIO
NR	Efectuar el 100% de las notificaciones de los procesos de cobro persuasivo y coactivo conforme Estatuto Tributario Nacional	Porcentaje de notificaciones	100%
600	Evitar prescripción del impuesto predial de 600 deudores morosos, según lo establecido en el artículo 817 del Estatuto Tributario Nacional.	Total de deudores notificados	600
NR	Hacer seguimiento y control a la evasión al 100% los contribuyentes de industria y comercio mediante el sistema de exógenas.	Porcentaje de contribuyentes con seguimiento y control	100%
0	Actualizar el estatuto de rentas en el primer año	Estatuto de rentas actualizado	1
0	Realizar saneamiento fiscal	Saneamiento fiscal	1

Fuente: (Alcaldía de Samacá , 2016)

En el mismo sentido, el municipio de Agua de Dios, también de sexta categoría, establece en sus ejes estratégicos para el periodo de gobierno 2016-2020 los siguientes productos para el programa Gobernanza local y modernización administrativa:

**“5) Equipos de Cómputo, Software y Mobiliario adquiridos 6) Sistema de Control Interno implementado y en funcionamiento 7) Actualización catastral realizada 8) Actualización estratificación socio-económica realizada 9) Estrategias integrales para el fortalecimiento de las finanzas municipales y la rendición de cuentas ejecutada 10) Estrategias de recuperación de cartera e incremento de ingresos tributarios ejecutada 11) Sistemas de información contable y financiero actualizados.”** (Alcaldía de Agua de Dios, 2016)

Como se puede observar en los apartados resaltados, se apunta a la solución de 3 de los problemas tributarios presentados en la tabla, los cuales son “Sistemas de Información”, “Recuperación de Cartera” y “Planificación”.

De igual manera, el municipio de Mitú reconoce en su plan de desarrollo las falencias y problemas asociados a la desactualización catastral, tal y como se expone a continuación:

*“Dentro de la estructura tributaria el impuesto predial unificado ha sufrido un estancamiento en los últimos años, lo anterior obedece a la falta de titulación de predios, la actualización catastral de los predios del área urbana, siendo esta una gran fuente de financiamiento que no está siendo explotada por la administración. Es relevante que el proceso de fortalecimiento tributario de la entidad continúe para blindar las finanzas ante choques externos a la economía municipal.”* (Alcaldía de Mitú, 2016)

Como se puede evidenciar, a través de esta pequeña muestra, los municipios en Colombia reconocen sus debilidades y estas se asocian en gran medida a los problemas presentados por el DNP, como la capacidad administrativa, los sistemas de información, la recuperación de cartera y la planificación entre otros.

### **Herramientas de alta gerencia para la mejora de la gestión tributaria**

Para abordar este tema es pertinente realizar precisiones conceptuales sobre la alta gerencia y su aplicación al sector público, al respecto Stoner, Freeman y Gildert (1996) establecen que está compuesta por una cantidad pequeña de personas que es responsable de administrar la organización, son aquellos que establecen las políticas y se encargan las relaciones de la organización.

Para la aplicación en este trabajo se tendrán en cuenta herramientas de la alta gerencia como el liderazgo, la planeación estratégica, la administración del talento humano, negociación, análisis financiero y diseño organizacional, conceptos que se definen a continuación para luego ser abordados en contexto.

El liderazgo gerencial se refiere al conjunto de cualidades, aptitudes, conocimientos y destrezas en el campo empresarial (o público) y las cuales logran inspirar, generar confianza y credibilidad en el grupo de colaboradores, la entidad misma o sus usuarios, a través de sinergias y compromisos y no a través de la coerción y el individualismo. (Paez, 2005)

En palabras de Páez (2005) el líder gerencial es aquel que logra alinear la visión de la entidad con los intereses particulares de todos los integrantes de la organización, esto se logra a través de la motivación y el ejemplo.

En sí el liderazgo gerencial resume las características de los miembros de la alta gerencia, esto es por ejemplo la aplicación de habilidades en la planeación de las metas de la organización y las actividades para lograrlas, la negociación, el manejo de grupos, la orientación a resultados, capacidad para la toma de decisiones, entre otros.

En cuanto a la gerencia del talento humano, especialmente orientado al sector público, está basado en enfoques alejados de los modelos burocráticos, pretende introducir nuevos valores como la efectividad, la creación de valor público y la orientación hacia el usuario, se privilegia la toma de decisiones con énfasis en el manejo de los recursos y la flexibilidad. (Sanabria, 2015)

Una de las herramientas más útiles para los gerentes, evidentemente es la planeación estratégica, la cual es un instrumento de apoyo a la gestión para la toma de decisiones y prepara el camino de las

organizaciones hacia el futuro con el fin de adaptarse a las demandas que imponen el entorno y los usuarios y actuar bajo parámetros de calidad, eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios. (Armijo, 2009)

La planeación estratégica consiste en formular los objetivos prioritarios de las organizaciones y las actividades necesarias para lograr dichos objetivos, el espíritu de la planeación estratégica es llevar a la organización al lugar deseado por todos los interesados.

El análisis financiero es una técnica de evaluación del comportamiento operativo de una organización, que facilita el diagnóstico de la situación actual y la predicción de eventos futuros, igualmente se orienta a la consecución de objetivos (Hernández, 2005) citado por (Nava, 2009). Es un instrumento que sirve para predecir el efecto de las decisiones gerenciales en el desempeño de la organización, pues contempla un conjunto de procedimientos para procesar la información contable y financiera para la toma de decisiones de inversión y planeación. (Nava, 2009)

El diseño organizacional por su parte, en palabras de De la Fuente, García-Tenorio, Guerras y Hernángomez (1997), citados por (Jose & Carlos Castellanos, 2011) la definen como un proceso por el cual los directivos de una organización, construyen, evalúan y modifican la organización formal con el propósito de facilitar la realización de las tareas o actividades necesarias para la consecución de objetivos.

La negociación como herramienta de la alta gerencia, como lo define Hajek (1981) citado por (Paz, 2004) es el arte de llegar a una mutua comprensión, a través de las oportunas discusiones sobre los puntos esenciales de un contrato, tales como entrega, especificaciones, precios o términos. Dada la interrelación de dichos factores entre sí y con muchos otros, se trata de un arte que requiere juicio y sentido común.

La gestión tecnológica por su parte cumple un papel importante en la medida que implementa nuevas formas organizadas de conocimiento mediante la aplicación y asimilación de nuevos procesos para el cumplimiento de objetivos, es un campo interdisciplinario que combina conocimientos de la ingeniería, ciencia y administración para planear y desarrollar estrategias que solucionen de manera más efectiva los problemas de las organizaciones y que pretende integrar las herramientas de la gestión del talento humano con las innovaciones técnicas y científicas. (Perozo & Nava, 2005)

Una vez realizado el recuento conceptual de las herramientas de alta gerencia, es pertinente iniciar con la aplicación a la gestión tributaria de los municipios de sexta categoría, para realizar este análisis se tomará como base las 7 premisas orientadoras del Departamento Nacional de Planeación, previamente mencionadas en este documento, las cuales son: Sistemas de información, recuperación de cartera, factura y notificación, sistemas de información, publicidad y cultura tributaria, capacidad administrativa, descuentos y facilidades de pago y por último la planificación. Cabe aclarar que estos procesos no pueden ser independientes, que hacen parte de una red planificada que debe abarcar distintas disciplinas que se interrelacionan para lograr el objetivo de la mejora de la gestión tributaria.

### **Sistemas de información:**

Los municipios en un principio tienen que identificar el estado de su planta tecnológica, esto incluye sus equipos de cómputo, conexión a internet y sobre todo software contable actualizado y de calidad que permita una mejor gestión de los tributos, igualmente este debe estar integrado a la facturación y recaudo de cartera con el fin de hacerlo más eficiente.

De acuerdo con Perozo y Nava (2005), la inversión en tecnología debe ir acompañada con inversiones en la asimilación de la misma, es decir entender que el proceso tecnológico es sobre todo un proceso de transferencia de conocimientos, cuando esto se pasa por alto, las innovaciones tecnológicas pasan a ser subutilizadas o de plano mal utilizadas, perdiéndose el dinero y el tiempo invertidos en su adquisición.

De esta manera se entiende que en esta premisa es necesario tanto la gestión de la tecnología como la gestión del talento humano, es decir, la gestión de las tecnologías no debe verse solamente como la adquisición de maquinaria y software, sino que debe entenderse como un proceso formativo y de apropiación del conocimiento que revierta en mejores desempeños de los empleados.

### **Recaudo y Cartera.**

Esta premisa orientadora está enfocada a la recuperación de deudas que tienen los habitantes del municipio con el fisco, para esta premisa es vital la herramienta de la negociación pues es a través de esta es que se redefinen los problemas en busca de la mejor solución para los intereses de las dos partes. En este sentido, la administración municipal en cabeza de su alcalde debe buscar la manera de recuperar la cartera sin afectar la economía de sus gobernados. El proceso de negociación en estos casos debe ser inteligente, pues no se trata solamente de un ámbito económico, sino de un ámbito político, por un lado, el alcalde se juega su prestigio y su gobernabilidad y por el otro la necesidad de conseguir recursos para poder llevar a cabo su plan de gobierno.

Para este caso tomará como ejemplo el modelo de negociación presentado por Paz (2004), que incluye 12 pasos que se relacionan a continuación y donde se intentará aproximarlos a la perspectiva propia de este trabajo.

**Prepare la negociación:** en este punto se deben disponer los criterios objetivos de la negociación, para el caso puntual lo primero que se debe hacer es plantear la relación entre impuestos y bienestar de la población.

**Pre-negociación:** realizar una negociación exploratoria, basada en grupos focales con representantes de las colectividades de los municipios.

**Introducción:** es donde se establece un contacto directo con la población deudora, puede ser a través de la representación ciudadana o por medios masivos como la página de internet.

**Intercambio de información:** en esta etapa es donde se escucha a la contraparte, preguntar a los deudores que desean de la administración.

**La apertura:** momento en que se redefine el problema, se debe acercar al ciudadano a la situación económica del municipio, donde se le hace entender que el pago de su deuda ayuda al municipio.

**Negocie los criterios:** aquí se definen las reglas de juego de la negociación, se establecen las peticiones del municipio respecto a los deudores.

**Haga que la negociación sea transparente:** no decir mentiras ni manipular a los ciudadanos, se debe ser claro con lo que se espera de la negociación.

**Conserve la compostura:** establecimiento de reglas de comportamiento, es importante mantener las buenas relaciones y la comunicación con los ciudadanos.

**Prevea que puede haber diferencias de poder:** las diferencias siempre van a existir, los ciudadanos pueden percibir el cobro como injusto.

Exploración de intereses: se pueden ofrecer descuentos y planes de pago que no afecten en gran medida la economía de los ciudadanos.

Cierre el acuerdo: todo acuerdo es susceptible de mejorarse, la recuperación futura del dinero sin afectar en gran medida a los ciudadanos debe ser la prioridad, los ciudadanos deben entender la importancia de sus aportes.

Renegocie: Siempre se pueden cambiar las condiciones del acuerdo con el consentimiento de las partes, todo en pro de la mejora de la situación.

### **Factura y notificación**

Esta premisa va de la mano de los sistemas de información, el municipio debe mantener una base de datos actualizada de los contribuyentes de manera que sea fácil la notificación de los mismos de sus obligaciones tributarias. La base de datos puede ser alimentada constantemente por medio de cruce de sistemas de información como por ejemplo de los servicios públicos.

Siempre es más cómodo tanto para la administración como para los contribuyentes la notificación vía correo certificado.

### **Sistemas de información, publicidad y cultura tributaria.**

En esta premisa es muy importante la herramienta de liderazgo, es aquí donde la administración en cabeza de su alcalde debe saber transmitir la importancia del pago de impuestos y los problemas que genera la evasión.

La comunicación como una habilidad de liderazgo se manifiesta en la capacidad que tiene el gobernante de transmitir su visión de territorio a sus subalternos y gobernados. La efectiva comunicación no solo tiene que ver con el **que** si no con el **cómo**, es decir con qué medios financieros y administrativos pretende hacer realidad dicha visión. En este sentido debe hacer ver al ciudadano la importancia de su aporte a los logros propuestos.

Las campañas informativas, los programas didácticos y sobre todo la visibilización de los recursos tributarios a través de estrategias de comunicación como por ejemplo inauguración de obras especificando quienes a través de su aporte tributario permitieron dichos avances de infraestructura. La habilidad comunicacional, será vital para que los gobernados sientan que sus impuestos son bien utilizados y de esta manera contribuyan con mejor disposición.

### **Capacidad administrativa**

Tal vez uno de los puntos más importantes a la hora de hablar de la gestión tributaria, contar con personal capacitado es primordial para gestionar los impuestos de los municipios. Para esta premisa se hace necesaria la gestión del talento humano que trabaje bajo criterios de eficiencia y efectividad.

El alcalde debe verificar que su municipio cuenta con una oficina especializada y estructurada para el recaudo y gestión de los tributos, de no ser así debe buscar la forma de capacitar su personal por medio de la oferta institucional del gobierno central a través de instituciones como la ESAP, el DAPF y la Contaduría General de la Nación.

Un gerente debe saber trabajar con los elementos disponibles, en ese caso debe revisar su planta de personal y verificar que profesionales son los más idóneos para llevar a cabo el control de los impuestos. De darse cuenta que su estructura administrativa no es adecuada debe recurrir a otra herramienta de la alta gerencia como lo es el diseño institucional, es decir debe rediseñar su

organización con el objetivo de que los mejores profesionales estén al frente de los procesos adecuados, para esto cuenta con instrumentos como la guía de rediseño institucional de entidades públicas del Departamento Administrativo de la Función Pública que cuenta con instrucciones claras y precisas para establecer manuales de funciones, cargas de trabajo y clasificación de empleados entre otras cosas.

En este apartado también está inmersa la herramienta de análisis financiero, a través de esta el alcalde con ayuda de sus colaboradores puede planear actividades como el recaudo y disposición de los recursos. A través del análisis financiero la alcaldía puede saber con más precisión con que se cuenta y como maximizarlo, esta herramienta de la alta gerencia cuenta con instrumentos como los indicadores de liquidez y solvencia, de eficiencia o rentabilidad. Igualmente se encuentran técnicas útiles para los profesionales como el análisis comparativo, que consiste en determinar promedios, tendencias y variaciones ocurridas en el transcurso del tiempo o el análisis Dupont que consiste en combinar el estado de resultados y el balance general, de modo que se obtengan dos medidas globales de rentabilidad: el rendimiento sobre la inversión y el rendimiento sobre el capital contable. (Nava, 2009)

### **Descuentos y facilidades de pago**

Esta premisa va de la mano con el recaudo y cartera, en este paso es importante aplicar las técnicas de negociación, es importante a la hora de incentivar el pago de los impuestos, el establecer descuentos para quienes paguen antes de la fecha estipulada.

El liderazgo gerencial es importante a la hora de realizar alianzas con entidades financieras para facilitar el pago, este tipo de aliados permiten el aumento del recaudo pues los ciudadanos pueden realizar sus pagos aun fuera del municipio.

Igualmente, la gestión tecnológica tiene su participación pues es necesario que tanto recibos como instructivos de pago puedan ser descargados de internet, de esta manera todos los contribuyentes pueden tener acceso a conocer sus obligaciones.

### **Planificación**

Esta es la premisa más importante, es donde se definen todas las acciones respecto a la gestión tributaria, es en esta etapa donde se planean las actividades a realizar para mejorar el recaudo de impuestos, la herramienta de la alta gerencia a utilizar esta etapa es claramente la Planeación Estratégica.

La planeación estratégica aplicada a una oficina de impuestos de un municipio de sexta categoría, requiere de dedicación y mucha inversión, para empezar, debe alinear sus objetivos con los de la alcaldía y el plan de desarrollo correspondiente.

Dentro el marco normativo la oficina de impuestos debe definir su misión, visión y objetivos, tanto el general como el específico. Después se debe planear las estrategias en donde se deben poner en práctica todas las demás herramientas.

En las estrategias se debe plantear la modernización del estatuto tributario, la actualización de las tarifas, la creación de las campañas publicitarias, la actualización catastral, la definición de presupuestos, etc. Es aquí donde más inversión se necesita y donde más acciones estratégicas son requeridas por parte tanto del gerente como de su equipo de trabajo.



El establecimiento de metas es el siguiente paso en la planeación, aquí se deben especificar las metas de recaudo e inversión, iniciando por metas realizables que pueden irse actualizando en la medida que la gestión tributaria mejore. La definición de metas debe ir acompañada de sus respectivos indicadores que bien pueden ser de eficiencia, efectividad, eficacia o de gestión.

Con una adecuada planeación de los impuestos, se pueden mejorar tanto la recaudación como la gestión de los tributos sin dejar de lado que se debe hacer una gran inversión en términos de tiempo y dinero, así como la capacitación del personal.

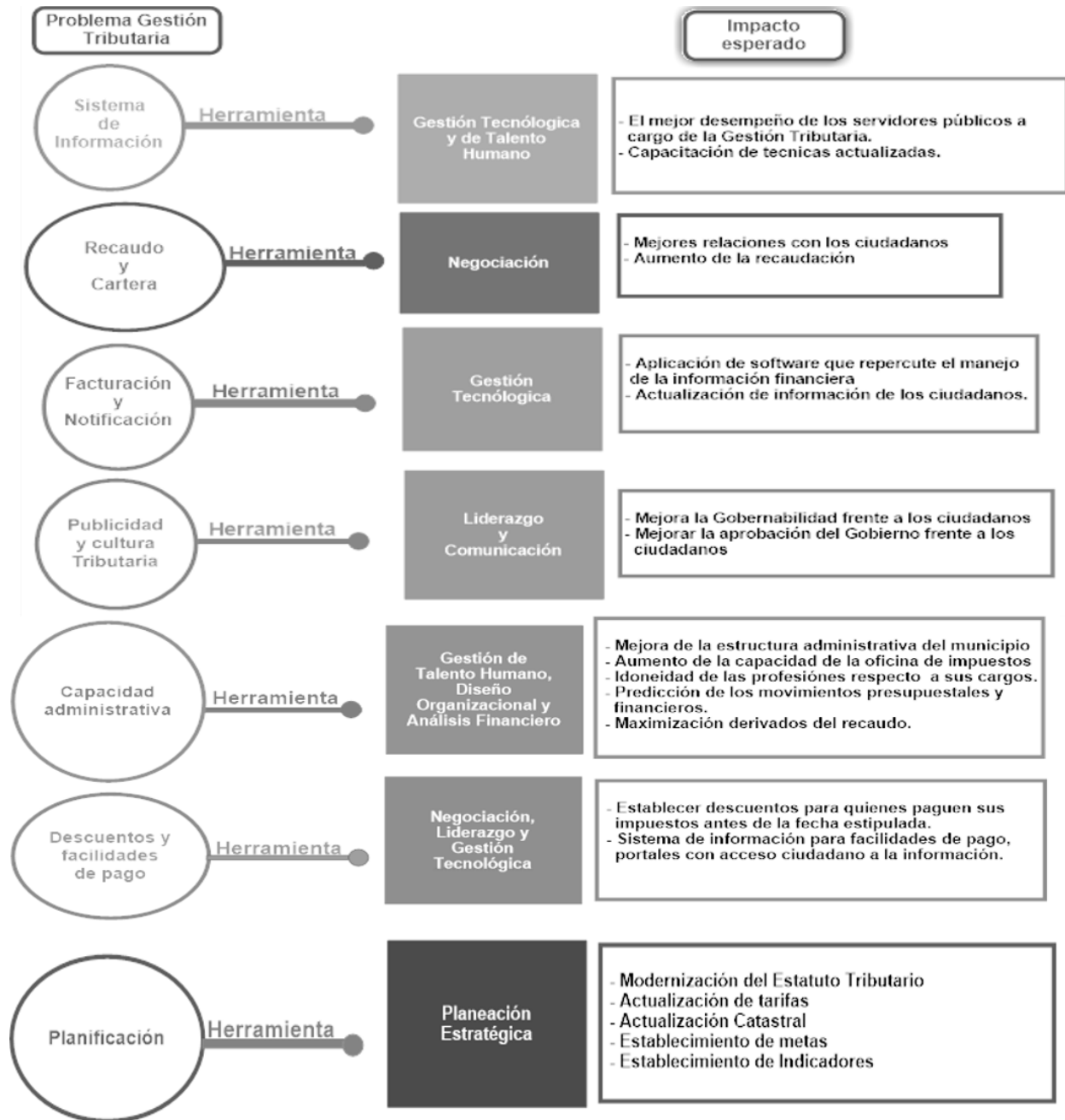
### **Dificultades para la aplicación de las herramientas.**

En términos generales, las dificultades que pueden presentar los municipios para aplicar las herramientas de alta gerencia para la mejora de su gestión tributaria, van orientadas desde la perspectiva de la capacidad administrativa y la asignación de recursos.

La mejora de las condiciones de los municipios se convierte en un círculo vicioso que incluye la dificultad para conseguir recursos económicos para invertir en los cambios administrativos y organizacionales necesarios que puedan llevar al aumento del recaudo para inversión.

Un factor determinante en gran parte de los municipios de Colombia tiene que ver con el alto contenido político que tiene el tema tributario. Los alcaldes no desean comprometerse con modificar la estructura tributaria pues esto afectaría su posición política y sus planes a futuro en distintos ámbitos públicos, esto dificulta la implementación de estrategias relacionadas a actualizar las tarifas y estatutos tributarios.

## Mapa de Procesos



Fuente: Elaboración propia a partir de (Departamento Nacional de Planeación, 2017) (Jose & Carlos Castellanos, 2011) (Sanabria, 2015) (Stoner, Freeman, & Gildert, 1996) (Nava, 2009) (Paez, 2005) (Paz, 2004) (Sanabria, 2015)

## Conclusiones

Los municipios más comunes en el país son los de sexta categoría, representan el 88% del total del país. Sin embargo, a pesar de ser la gran mayoría su aporte económico al país en términos tributarios es mínimo.

Los municipios en Colombia dependen en gran medida de las transferencias gubernamentales, el recaudo municipal es escaso para suplir las necesidades de las entidades territoriales y por ende estos no pueden cumplir a cabalidad sus funciones constitucionales y legales.

Las transferencias son igualmente estrategias del nivel central para la distribución del ingreso y cumplen la función de mejorar la eficiencia del gasto del Gobierno Nacional, las transferencias generalmente son condicionadas para garantizar el uso de los recursos en temas prioritarios o de interés del nivel central. La dependencia de las transferencias puede ser normal pues están diseñadas para suplir las necesidades de los municipios que ya sea por su tamaño o capacidad administrativa no puedan realizar adecuadamente sus funciones. Es importante aclarar que si bien las transferencias gubernamentales son normales no es sano para las finanzas municipales depender en exceso de ellas, pues condiciona los presupuestos a aquello que el nivel central pueda proporcionar.

Existe una gran variedad de tributos que los municipios pueden cobrar. Sin embargo, sus tarifas y estatutos tributarios están desactualizados y se centran solamente en el impuesto predial e industria y comercio.

La alta gerencia puede constituirse como un medio para alcanzar la meta de aumentar el recaudo tributario y disminuir la dependencia del nivel central. Se trata de la aplicación de herramientas propias de altos gerentes que para el caso que expone este ensayo se trata de los alcaldes y sus secretarios.

Las herramientas como el liderazgo, la negociación, la gestión del talento humano, la gestión tecnológica, el diseño organizacional y la planeación estratégica, presentan alternativas para mejorar el recaudo de los municipios, en especial en términos de planeación de la gestión tributaria, comunicación con los ciudadanos y optimización de la labor de recaudación a través de la mejora de la capacidad administrativa de los municipios. Sin embargo, se debe tener en cuenta que estas estrategias requieren de voluntad política e inversión por parte de las alcaldías y que los alcaldes deben asumir riesgos políticos que pueden afectar su gobernabilidad pero que al mismo tiempo pueden mejorar su gestión al contar con mejor financiación.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar, G., & Morales, R. (2005). *LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES, EL ESFUERZO FISCAL Y EL NIVEL DE ACTIVIDAD*. Perú: IEP EDICIONES. Obtenido de [http://bibliotk.iep.org.pe/bib\\_img/24480-8-1.pdf](http://bibliotk.iep.org.pe/bib_img/24480-8-1.pdf)
- Alcaldía de Agua de Dios. (2016). *Por el bienestar y el progreso de Agua de Dios*. Agua de Dios: Alcaldía de Agua de Dios.
- Alcaldía de Mitú. (2016). *Equidad y Transparencia*. Mitú: Alcaldía de Mitú.
- Alcaldía de Samacá . (2016). *Trabajando por un solo propósito Samacá*. Samacá: Alcaldía de Samacá.
- Armijo, M. (2009). *Manual de planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. CEPAL.
- Asamblea Nacional Constituyente. (4 de Julio de 1991). Constitución Política de Colombia . *Constitución Política de Colombia* . Bogotá, Colombia: República de Colombia.
- Contaduría General de la Nación. (05 de 08 de 2018). *Contaduría General de la Nación*. Obtenido de CATEGORIZACIÓN DE DEPARTAMENTOS, DISTRITOS Y MUNICIPIOS: [http://www.contaduria.gov.co/wps/portal/internetes!/ut/p/b1/04\\_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOINzPyDTEPdQoM9zX2MDTyDAoJdAkPNjY3CTIAKIkEKcABHA7z6g-D6cShwMyLSfuwKnL3NKdIPciAB\\_X4e-bmp-gW5oaGhEeWKAACwLNs!/dl4/d5/L2dJQSEvUUt3QS80SmtFL1o2XzMwNDAwOEJSNkw1TDgwSVJHRks](http://www.contaduria.gov.co/wps/portal/internetes!/ut/p/b1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOINzPyDTEPdQoM9zX2MDTyDAoJdAkPNjY3CTIAKIkEKcABHA7z6g-D6cShwMyLSfuwKnL3NKdIPciAB_X4e-bmp-gW5oaGhEeWKAACwLNs!/dl4/d5/L2dJQSEvUUt3QS80SmtFL1o2XzMwNDAwOEJSNkw1TDgwSVJHRks)
- Delgado, S., & Acero, L. (2015). Analisis de la dependencia fiscal de los municipios de sexta categoría de los municipios del departamento de Boyacá, durante el periodo 1996 -2012. *Apuntes del CENDES*, 215 - 246.
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Resultados del desempeño fiscal en los departamentos y municipios de la vigencia 2015*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2017). *Oferta de financiación a entidades territoriales y su articulación*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Documentos%20GFT/2.%20Oferta%20Financiacion%20C3%B3n.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (20 de Agosto de 2018). *Departamento Nacional de Planeación*. Obtenido de Desempeño Fiscal: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-fiscal.aspx>
- Hurtado, M. (27 de Agosto de 2015). Actualización del Sistema Financiero del municipio de Manizales, Caldas. *Metodología General de Formulación*. Manizales, Caldas, Colombia: DNP.
- Iregui, A., Ramos, J., & Saavedra, L. A. (Marzo de 2001). Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. *Análisis de la descentralización fiscal en Colombia*. Bogotá, Bogotá, Colombia.
- Jose , C., & Carlos Castellanos. (2011). El diseño organizacional: evolución y perspectivas. *Técnica Administrativa*.

- Ley 1551, Ley 1551 (Congreso de la República 06 de Julio de 2012).
- Lozano, I. (1998). Las transferencias intergubernamentales y el gasto local en Colombia. *Revista de Economía de la Universidad del Rosario*, 141-160.
- Nava, M. (2009). Análisis financiero: una herramienta clave para una gestión financiera eficiente. *Revista Venezolana de Gerencia*, 606-628.
- Paez, I. (2005). Competencias para el liderazgo gerencial. *Sotavento*, 78-97. Obtenido de Research Gate:  
[https://www.researchgate.net/publication/46565013\\_Competicencias\\_para\\_el\\_liderazgo\\_gerencial](https://www.researchgate.net/publication/46565013_Competicencias_para_el_liderazgo_gerencial)
- Paz, I. (2004). Negociación: competencia gerencial por antonomasia . *EIA*, 81-98.
- Perozo, E., & Nava, Á. (2005). El impacto de la gestión tecnológica en el contexto empresarial. *Revista Venezolana de Ciencias Sociales*, 488 -504.
- Sanabria, P. (2015). *Gestión estratégica del talento humano en el sector público*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Serrano, M. (2015). *Exploración de la incidencia del sistema general de regalías en el recaudo de recursos propios de los municipios no productores de Colombia para la vigencia 2012-2013*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Stoner, J., Freeman, E., & Gildert, D. (1996). *Administración*. Ciudad de México: Prentice Hall.