



***Fortalecimiento de la Política y la Gestión Fiscal de los
Municipios de Santander de Quilichao, Caloto, Toribio,
Corinto, Miranda (Cauca) y
Florida y Pradera (Valle)***

Informe Final

Bogotá, D.C., julio de 2015

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	1
1. ALCANCE DE LA CONSULTORÍA	1
2. METODOLOGÍA E IMPLEMENTACIÓN DEL ESQUEMA DE TRABAJO	2
3. EQUIPO TÉCNICO	2
4. OBJETIVOS, ACTIVIDADES, PRODUCTOS Y RESULTADOS DE LA CONSULTORÍA	4
4.1. OBJETIVOS Y ACTIVIDADES	4
4.2. PRODUCTOS	7
4.3. RESULTADOS E IMPACTOS.....	9
5. LECCIONES APRENDIDAS	10
5.1. CAPACIDAD DIFERENCIAL CON RESULTADOS GENERALIZADOS	10
5.2. EL MEJOR RECAUDO SE LOGRA CON MAYOR GESTIÓN	13
5.3. CON LA MISMA GENTE ES POSIBLE OBTENER RESULTADOS DE EXCELENCIA	13
5.4. “APRENDER HACIENDO”: LA MEJOR OPCIÓN.....	14
5.5. LOS CAMBIOS EN LA GESTIÓN TRIBUTARIA SE LOGRAN AÚN FINALIZANDO GOBIERNOS Y EN TIEMPOS ELECTORALES	15
5.6. LA COMUNICACIÓN Y LA CONFIANZA SON LAS CLAVES PARA EL EMPODERAMIENTO	16
5.7. CULTURA TRIBUTARIA: UN ESFUERZO EN DOBLE VÍA	16
5.8. “CULTURA DEL NO COBRO” VS “CULTURA DEL NO PAGO”	17
5.9. ENFOQUE NORMATIVO EXCESIVO Y SUBVALORACIÓN DE ASPECTOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS Y OPERATIVOS	17
5.10. LA NECESIDAD DE UNA COOPERACIÓN INTEGRAL A LAS SECRETARÍAS DE HACIENDA	18
5.11. AMPLIACIÓN Y MEJORAMIENTO DE CAPACIDAD INSTALADA LOCAL Y REGIONAL	18
6. RECOMENDACIONES PARA LA CONTINUIDAD Y SOSTENIBILIDAD DEL PROCESO	19
7. ANEXOS	21

LISTADO DE TABLAS

Tabla No. 1. Perfiles Profesionales y Roles Dentro del Equipo	4
Tabla No. 2. Objetivos y Actividades a Cargo de la Consultoría	5
Tabla No. 3. Relación de los Productos Entregados vs Grado de Cumplimiento.....	7
Tabla No. 4. Matriz General de Logros, Resultados e Impactos (Corte 30 Junio 2015).....	9
Tabla No. 5. Matriz General de Logros, Resultados e Impactos por Municipio.....	12
Tabla No. 6. Análisis de Capacidad Organizativa y de Gestión fiscal	14
Tabla No. 7. Opciones de Aplicación y Réplica de la capacidad instalada	19

PRESENTACIÓN

CONSUCOL SAS fue contratado por TETRATECH-ARD para operar el proyecto de “Fortalecimiento de la Política y la Gestión Fiscal de los Municipios de Santander de Quilichao, Caloto, Toribio, Corinto, Miranda (Departamento del Cauca) y Florida y Pradera (Valle)” el cual inició el 1 de junio de 2014 y finalizó el 30 de junio de 2015.

Dando cumplimiento a los compromisos contractuales y con el propósito de sintetizar los resultados del proyecto en los municipios focalizados, el informe que se presenta contiene los resultados finales de las actividades y productos ejecutados, sus impactos y la evidencia de logros adicionales no previstos inicialmente. Así mismo, en el documento se destacan los principales aprendizajes y se proponen las recomendaciones orientadas a favorecer la continuidad y sostenibilidad de los procesos implementados a través del fortalecimiento institucional de las secretarías de hacienda y las tesorerías municipales.

El presente informe se soporta en los documentos técnicos y productos construidos a lo largo del proyecto, los cuales se convierten en herramientas fundamentales para la continuidad de la política de fortalecimiento de la gestión fiscal y tributaria en cada administración municipal. Algunos de ellos forman parte de los primeros entregables (1, 2, 3) y otros fueron elaborados específicamente para integrar este material.

El documento consta de siete partes. En la primera se retoma el alcance definido para la Consultoría; en el segundo ítem se explica la metodología seguida para la implementación del esquema de trabajo; en tercer lugar se presenta el equipo técnico; en la cuarta parte se incluyen los objetivos del proyecto, las actividades ejecutadas, los resultados de la gestión y su impacto; en la quinta sección se reflexiona sobre las lecciones aprendidas en el proceso; en el sexto aparte se exponen algunas recomendaciones para la continuidad de los procesos iniciados; y finalmente, el capítulo séptimo relaciona los anexos que conforman el presente informe.

1. ALCANCE DE LA CONSULTORÍA

La Consultoría fue diseñada para brindar asistencia técnica, capacitación y acompañamiento a los equipos gubernamentales responsables de la política y gestión tributaria municipal. Desde la formulación de la propuesta y el inicio de las actividades en campo fue claro que el trabajo del equipo de técnicos puesto al servicio de los municipios era asistir, capacitar y acompañar de manera “cercana” a los funcionarios de las secretarías de hacienda (o sus equivalentes). El propósito era que dichos funcionarios “aprendieran haciendo” y se lograra así la transferencia de conocimiento y la generación de capacidad técnica en territorio, los cuales son objetivos críticos del Programa Colombia Responde CELI Central.

En este orden de ideas, desde el principio se definieron las pautas sobre el alcance de la consultoría, entre las cuales destacan las siguientes:

- Los consultores no son responsables de la gestión tributaria en sí.
- Por limitaciones legales los consultores no pueden ni deben sustituir las funciones y competencias de los servidores públicos.

- La Consultoría no se fijó metas y/o resultados cuantitativos propios frente al incremento del recaudo, la política o la gestión fiscal; dichas metas y/o resultados son del propio gobierno local definidos en su plan de desarrollo. Se trató de una Consultoría de procesos y no de resultados.
- La asistencia técnica, capacitación y acompañamiento se realizó de acuerdo con las necesidades críticas de los municipios y sus tamaños locales relativos.
- Los esfuerzos, actividades y productos concebidos en los términos de referencia se condicionan a la realidad local.

Es importante retomar el alcance descrito para comprender porque los resultados e impactos del proyecto en cada municipio son diferentes. Por ejemplo, como se verá más adelante, en los municipios de Florida y Pradera, a pesar del apoyo técnico brindado, los concejos municipales aún no aprueban los proyectos de acuerdo con los estatutos actualizados. Este tipo de decisiones exceden el ámbito meramente técnico e involucran elementos propios a las dinámicas políticas municipales sobre las cuales no se podía ni se quería incidir, para no desvirtuar el carácter técnico del proyecto.

2. METODOLOGÍA E IMPLEMENTACIÓN DEL ESQUEMA DE TRABAJO

Para la ejecución del proyecto se implementó un esquema de trabajo basado en la articulación efectiva del equipo de consultores con los funcionarios de las administraciones municipales. Así, las actividades realizadas siempre correspondieron al cumplimiento de los compromisos contractuales del operador en relación con las necesidades de los entes territoriales y, en casos particulares, a acciones complementarias no previstas pero necesarias de acuerdo a las dinámicas locales y los niveles de gestión de cada municipio. Se buscó desde el primer momento que el equipo de profesionales trabajara de la mano con las secretarías de hacienda (o tesorerías) de los municipios, en tanto socios y beneficiarios directos y con el enfoque de integrar a la población en la construcción de una ciudadanía con cultura tributaria.

En consecuencia, la asistencia técnica, capacitación y acompañamiento respondieron a la demanda de los funcionarios, de cara al cumplimiento de sus metas institucionales. Para ello se definió un esquema de visitas semanales por parte de los consultores para desarrollar un trabajo directo con los servidores públicos de las alcaldías, ajustando siempre los cronogramas de trabajo a sus necesidades y tiempos. Este esquema de operación se complementó con seguimientos periódicos por parte del Coordinador de la Consultoría mediante indagación directa con los Secretarios de Hacienda y demás funcionarios públicos involucrados en las actividades con el fin de verificar de primera mano el cumplimiento de los objetivos y metas acordadas conjuntamente. Este esquema de trabajo facilitó la obtención de logros, resultados e impactos de gran relevancia para el fortalecimiento fiscal y tributario local, logrando a su vez, el cumplimiento de los objetivos del proyecto.

3. EQUIPO TÉCNICO

La estructuración del equipo técnico se llevó a cabo con base en la metodología propuesta y teniendo en cuenta los niveles de esfuerzo requeridos por cada municipio, para cada uno de los perfiles contratados. En este sentido se priorizó la entrada de los profesionales contadores expertos en gestión fiscal, para efectos de identificar las condiciones de cada ente territorial en materia fiscal y tributaria e identificar las demandas de apoyo en materia jurídica y técnica.

En un segundo momento se incorporaron los abogados tributaristas y se estableció un modelo de trabajo articulado y de mutuo apoyo entre las dos disciplinas profesionales. Una vez analizadas las condiciones de cada municipio y realizada la revisión y actualización o elaboración de normas y herramientas administrativas, se adiciona un equipo técnico y asistencial encargado de brindar los apoyos en materia de identificación y registro de contribuyentes, sistematización de expedientes y kárdex, sensibilización a contribuyentes en cultura tributaria y promoción del pago de los impuestos con ayudas de material promocional y pedagógico en materia tributaria.

El modelo de intervención combina apoyos en tres niveles: jurídico (abogados), de gestión (contadores) y del equipo técnico y asistencial (Véase Tabla No. 1). La confluencia de estos esfuerzos genera los impactos verificables en materia de mejoramiento de las capacidades de gestión y del aumento efectivo del recaudo con fundamento en la actualización de las bases de datos de contribuyentes, la sistematización y las gestiones de visita y cobro. Vale decir, que los aumentos en el recaudo se producen sin elevar tarifas, sin actualizaciones catastrales y sin aumento de la nómina local. En otras palabras corresponde a un aumento real y verificable de la capacidad de gestión de las secretarías de hacienda.

Es importante resaltar que la estrategia de conformación del equipo técnico y asistencial fue dinámica y flexible, de tal forma que se hicieron los cambios necesarios de acuerdo con las exigencias técnicas y los niveles de esfuerzo requerido en cada caso particular, o en su defecto, la ampliación del tiempo del personal de acuerdo con la disponibilidad financiera del proyecto. El perfil del personal vinculado al proyecto incluye bachilleres con experiencia laboral en temas técnicos y asistenciales, estudiantes universitarios y profesionales en las áreas de derecho, contaduría pública e ingeniería industrial.

Para garantizar el liderazgo del proyecto en cabeza del municipio, los secretarios de hacienda o en su defecto los tesoreros, fueron los enlaces entre la administración y el equipo consultor. De esta forma se estableció un esquema de operación basado en visitas de trabajo técnico formalizadas mediante actas que incluyen las actividades específicas realizadas in situ así como el intercambio de información por medio virtual entre el equipo de la consultoría y entre estos y los servidores públicos para dar trámite a la solicitud y respuesta de apoyos en materia jurídica, fiscal, administrativa y operativa.

Las agendas y el seguimiento al cumplimiento de las mismas; el análisis de situaciones que demandaron el mejoramiento o refuerzo de los apoyos ofrecidos a los municipios; la articulación con los equipos técnicos del Programa Colombia Responde CELI Central y la Unidad de Consolidación; y la evaluación y re-direccionamiento del proceso fueron funciones a cargo del Coordinador de la Consultoría quien a su vez dio a conocer a CONSUCOL SAS la información correspondiente para la toma de decisiones, siempre orientadas a satisfacer las demandas de los municipios dentro de los alcances del proyecto.

La disposición e interés de los servidores públicos y el acompañamiento de los equipos técnicos del Programa Colombia Responde CELI Central y de Consolidación Territorial fueron fundamentales para adelantar un proceso con la participación activa y el conocimiento oportuno de los avances por parte de todas las entidades involucradas, quienes mediante recorridos de seguimiento por los municipios y reuniones regionales lograron evaluar de manera permanente y oportuna las condiciones y avances del proyecto.

Los resultados obtenidos muestran que la gestión fiscal y tributaria trasciende aspectos contables y normativos y demanda el diseño de estrategias interdisciplinarias e integradoras, pasando también por lo técnico, tecnológico y operativo, con amplio enfoque administrativo y gerencial, y lo más importante, abordando la promoción social para el mejoramiento de la comunicación entre las secretarías de hacienda y tesorerías con sus principales interlocutores, esto es, con los contribuyentes.

Tabla No. 1. Perfiles Profesionales y Roles Dentro del Equipo

Perfil Profesional		%	Rol en el Equipo
Asistencia técnica, capacitación y acompañamiento	14	46,7	
Abogado/as "Tributaristas"	6	20,0	Revisión y actualización de estatutos tributarios, elaboración de y modelos de herramientas jurídicas; socialización y sustentación de proyectos de acuerdos de los estatutos tributarios y normas complementarias; asistencia técnica y jurídica para la identificación y capacitación y acompañamiento de proceso de fiscalización; capacitación, asistencia técnica y acompañamiento a servidores públicos y apoyo en sensibilización sobre cultura tributaria.
Contador/as Gestión fiscal	8	26,7	Apoyo a revisión y actualización de estatutos tributarios; elaboración de formatos y modelos de herramientas administrativas y contables; soporte técnico, contable y administrativo; acompañamiento en la socialización y sustentación de proyectos de acuerdo de los estatutos tributarios y normas complementarias; asistencia técnica y contable para la identificación y capacitación y acompañamiento de proceso de fiscalización, capacitación, asistencia técnica y acompañamiento a servidores públicos y apoyo en sensibilización sobre cultura tributaria.
Sistematización, industria y comercio y cultura tributaria	10	33,3	
Contadoras expertas en ICA	5	16,7	Identificación de contribuyentes y establecimientos comerciales; sensibilización en cultura tributaria; recolección de información para ampliación y actualización de bases de datos de contribuyentes.
Ingeniera Industrial	1	3,3	Sistematización de contribuyentes y expedientes en la plataforma tecnológica del municipio.
Estudiante de Derecho	1	3,3	Sistematización de contribuyentes y expedientes en la plataforma tecnológica del municipio.
Estudiante de Ingeniería Industrial	1	3,3	Identificación y registro de contribuyentes; sensibilización en cultura tributaria, registro de establecimientos comerciales y promoción del pago de los impuestos; recolección y transferencia de información para ampliación y actualización de bases de datos de contribuyentes.
Bachiller con experiencia en asistencia administrativa y contable	2	6,7	Identificación y registro de contribuyentes; sensibilización en cultura tributaria, registro de establecimientos comerciales y promoción del pago de los impuestos; recolección y transferencia de información para ampliación y actualización de bases de dato de contribuyentes.
Conferencistas Temáticos	2	6,7	
Abogado "Tributaristas"	1	3,3	Conferencista en "Ejercicio de las facultades de fiscalización en el Impuesto de Industria y Comercio: estrategias para el desarrollo de programas de fiscalización".
Ingeniero Civil	1	3,3	Conferencista en "Instrumentos fiscales y financieros para la gestión territorial: contribución de valorización, participación en plusvalías y alianzas público privadas".
Gerencia, Coordinación y Administración	4	13,3	
Asistente Administrativa	1	3,3	Recepción, revisión y archivo de documentación generada por el proyecto; facilitador de procesos administrativos con el equipo de consultores; apoyo logístico y administrativo para el desarrollo de las actividades en campo.
Contadora Especialista en Gerencia	1	3,3	Coordinadora administrativa y financiera del proyecto.
Economista	1	3,3	Revisión de productos.
Administrador Público	1	3,3	Coordinación y seguimiento a actividades del equipo en articulación con servidores públicos, la dirección del proyecto y los equipos de Colombia Responde y Consolidación Territorial; revisión, ajuste y elaboración de documentos técnicos del proyecto; apoyo en la elaboración de informes (entregables); apoyo en la elaboración de presupuestos y programaciones para la ejecución de actividades de asistencia técnica, capacitación y acompañamiento a los entes territoriales.
Total	30	100	

4. OBJETIVOS, ACTIVIDADES, PRODUCTOS Y RESULTADOS DE LA CONSULTORÍA

4.1. Objetivos y Actividades

La tabla No. 2 presenta un comparativo entre los objetivos, las actividades realizadas y los resultados. Se detalla también de manera cualitativa los impactos generados frente al objetivo central de la Consultoría de fortalecer la gestión fiscal y tributaria de los municipios seleccionados.

Tabla No. 2. Objetivos y Actividades a Cargo de la Consultoría

Objetivos	Cumplido	Actividades Realizadas Para su Cumplimiento		Resultado			Impacto
		Tipo de Actividad		Descripción del indicador	Cantidad	N° de Municipios	Cantidad
Objetivo General: Proveer un equipo de profesionales para apoyar – con diferente intensidad y tiempo - a los municipios del Cauca y Valle del Cauca, en el fortalecimiento de la política y la gestión fiscal local, durante un año calendario.	Sí	Proceso de revisión y preselección de hojas de vida, entrevistas, selección y contratación de consultores.	Global	Profesionales y Técnicos Contratados	30	7	El equipo técnico y profesional facilitó el logro del objetivo general en los municipios del proyecto.
Objetivo Específico: Apoyar la actualización y ajuste de los estatutos tributarios municipales a los nuevos marcos legales y los lineamientos jurisprudenciales que les resulten aplicables, buscando siempre la simplificación de la gestión tributaria.	Sí	Revisión de Estatutos Tributarios vigentes y normatividad complementaria al inicio de la ejecución del proyecto.	7	Estatutos Tributarios Municipales Revisados y Actualizados.	6	6	Los municipios actualizan las normas tributarias, fortaleciendo su capacidad de gestión fiscal y tributaria (Ver Anexo 1. Relación documentos y herramientas producto del proceso). (Se excluye Toribio dado que el municipio contrató su actualización previa a la Consultoría).
Objetivo Específico: Diagnosticar la gestión tributaria de cada uno de los impuestos de titularidad de los municipios a intervenir.	Sí	Análisis de los impuestos y estrategias de gestión vigentes al inicio del proyecto en relación con la facturación, el recaudo y la incidencia en las finanzas municipales.	7	Diagnósticos elaborados.	7	7	Los diagnósticos facilitan la identificación de aspectos a fortalecer para el mejoramiento de capacidad de gestión fiscal y tributaria en cada municipio.
Objetivo Específico: Formular, de manera conjunta con las administraciones municipales, la DAF, la FCM y la GT, un plan de acción para el mejoramiento de la gestión tributaria en cada uno de los municipios intervenidos, que responda a sus planes de desarrollo, capacidad de gestión y situación socio económica.	Sí	Elaboración de Planes de Acción de manera articulada y concertada Consultoría – Municipios.	7	Planes de Acción elaborados, concertados y aprobados por los Secretario/as de Hacienda.	7	7	Las secretarías de hacienda y tesorerías construyen los Planes de Acción con el apoyo de la consultoría, facilitando la toma de decisiones para el mejoramiento de la gestión fiscal y tributaria en concordancia con metas e indicadores establecidas en los planes de desarrollo municipales.
Objetivo Específico: Brindar un acompañamiento estratégico a los municipios intervenidos para la ejecución de los Planes de Acción.	Sí	Asistencia Técnica, Capacitación y Acompañamiento para la ejecución de los Planes de Acción y el logro de los resultados esperados.	7	Resumen de las actividades realizadas.	7	7	Los municipios cuentan con un resumen técnico de las actividades realizadas para la ejecución de los Planes de Acción.

Objetivos	Cumplido	Actividades Realizadas Para su Cumplimiento		Resultado			Impacto
		Tipo de Actividad		Descripción del indicador	Cantidad	N° de Municipios	Cantidad
Objetivo Específico: Apoyar el fortalecimiento de la capacidad técnica de las Secretarías de Hacienda municipales mediante capacitaciones y asesoría técnica.	Sí	Talleres locales de capacitación en temas relacionados con la gestión fiscal y tributaria, priorizados por las secretarías de hacienda.	6	Funcionarios Capacitados.	175	3	Los servidores públicos municipales enriquecen sus conocimientos para mejorar su capacidad profesional e institucional en gestión fiscal y tributaria. (Estos talleres son complementarias a las capacitaciones en “puesto de trabajo” realizadas por la Consultoría).
		Encuentros temáticos regionales sobre temas de gestión fiscal y tributaria.	1	Conferencias Realizadas.	3	7	Los servidores públicos obtienen elementos teórico-conceptuales sobre tributación territorial.
Objetivo Específico: Apoyar el fortalecimiento de la cultura tributaria en los municipios intervenidos mediante talleres y encuentros de sensibilización tributaria.	Sí	Jornadas de Sensibilización en Cultura Tributaria.	8	Contribuyentes sensibilizados.	2,090 (Incluye las jornadas grupales y las visitas individualizadas).	6	Mejóro la comunicación entre Secretarías de Hacienda y contribuyentes.
							Comunidad y contribuyentes conocen la importancia del pago de los tributos y su incidencia en el desarrollo local.
							Mejoran los niveles de recaudo de impuestos a raíz del cambio de actitud en los contribuyentes quienes amplían su cultura de pago.

Fuente: CONSUCOL SAS, 2015.

4.2. Productos

La tabla No. 3 permite observar el grado de cumplimiento de los productos pactados contractualmente; muestra su obtención, la manera como se construyeron y la participación activa de los funcionarios de las secretarías de hacienda y tesorerías; la dinámica en el desarrollo de actividades de capacitación a funcionarios y sensibilización a contribuyentes; la revisión y elaboración de documentos técnicos; y el acompañamiento para su implementación y aplicación.

Tabla No. 3. Relación de los Productos Entregados vs Grado de Cumplimiento

Producto	Descripción	Grado de cumplimiento del producto
Planes de Acción para la Gestión Tributaria	Plan de Acción para la Gestión Tributaria, por Municipio	Los Planes de Acción se construyeron de manera participativa entre consultores y funcionarios, validándolos progresivamente hasta su aprobación. Para facilitar su construcción, se elaboraron diagnósticos generales de la gestión fiscal y tributaria por municipio, los cuales también contaron con la participación de los servidores públicos y su debida socialización. (Ver Anexo 2. Planes de acción y anexos certificaciones de entrega).
	Línea base del estado en que se encuentra la normatividad (estatuto tributario municipal, actos administrativos y demás normas vigentes).	Para cada municipio se realizó el análisis de herramientas normativas y se elaboraron los nomogramas en relación con la gestión fiscal y tributaria municipal.
	Relación detallada del estado de los tributos, que contenga: bases tributarias, recaudo, descuentos, cartera, políticas de gestión, recursos disponibles.	Los diagnósticos contemplan el estado de los tributos en cada municipio en relación con las bases tributarias, el comportamiento del recaudo, las políticas de recuperación de cartera así como su estado y comportamiento. (Ver Anexo 3. Diagnósticos generales gestión fiscal y tributaria).
	Relación detallada de los contribuyentes que incorpore cruces de información con DIAN, Cámara de Comercio y Municipio.	Se promovió con los secretarios de despacho la solicitud de información ante la DIAN y Cámara de Comercio. En Caloto y Corinto los servidores públicos no se interesaron en esta actividad argumentando que por razones de seguridad es información de estricto manejo de las tesorerías. En Toribio los establecimientos comerciales no están registrados en la Cámara y Comercio por posición política del cabildo, por lo que se hizo verificación en campo de los establecimientos de comercio existentes. En Santander de Quilichao, Florida y Miranda se realizó el cruce de la base de datos de la Cámara de Comercio con la Base de Datos de los municipios para identificar nuevos contribuyentes. De esta manera se cumplió con la obtención del producto en los municipios donde las condiciones político administrativas lo facilitaron. Se resalta que la información solicitada a la DIAN presenta mayores niveles de dificultad de respuesta por parte de esta entidad y se priorizó trabajar en el cruce con la Cámara de Comercio.
	Cronograma y temas de capacitación para los funcionarios, dignatarios de las Juntas de Acción Comunal, comunidades étnicas, contribuyentes y concejales, en la gestión fiscal municipal, en coherencia con la planeación del desarrollo territorial.	Los cronogramas y temas de capacitación para funcionarios y dignatarios de las Juntas de Acción Comunal, comunidades étnicas, contribuyentes y concejales, se construyeron de manera progresiva en cada municipio con base en las orientaciones y disponibilidad de los servidores públicos y las condiciones particulares en cada municipio para interactuar con la comunidad. Las capacitaciones giraron en torno a la actualización de los estatutos tributarios y otras herramientas construidas por la Consultoría como manuales de cartera; esto, con la finalidad de mostrar los ajustes realizados, la importancia de hacerlo y los beneficios que la herramienta genera para el desarrollo del municipio. Así mismo, se dictaron capacitaciones sobre temas puntuales solicitados por los servidores públicos. Lo anterior como antesala a las capacitaciones o sensibilizaciones a los contribuyentes y comunidad en general sobre cultura tributaria.
	Documento que incluya: metas, estrategias, responsables, recursos municipales y otras acciones, de acuerdo a la metodología orientada por la DAF para los planes de fortalecimiento de la política de gestión fiscal y financiera.	Los Planes de Acción contemplan metas, estrategias y responsables para continuar el proceso de fortalecimiento de la política fiscal y tributaria en cada municipio. (Ver Anexo 2. Planes de Acción).
Ejecución del plan de acción para el fortalecimiento de la	Avances en la ejecución del Plan de Acción para el Fortalecimiento de la Gestión Tributaria, por Municipio, que contenga:	Se realizan actividades de asistencia técnica, asesoría y capacitación a los servidores públicos municipales, facilitando avances en la ejecución de los planes de acción e identificando particularidades para mejorar la herramienta.
	Estatuto tributario o código de rentas municipal actualizado.	Se revisan y ajustan seis (6) estatutos tributarios, a partir del conocimiento de la situación de cada municipio en materia normativa. No se incluye el municipio de Toribio pues éste ya estaba realizando la revisión y ajuste del estatuto.

Gestión tributaria	Proyecto de Acuerdo del estatuto tributario avalado por la Alcaldía Municipal, para ser presentado ante el Consejo Municipal.	Se proyectan los acuerdos, se socializan y sustentan ante las secretarías de hacienda y tesorería, quienes una vez revisados y aprobados realizaron la respectiva radicación ante los concejos municipales ¹ . De los 6 proyectos de acuerdo trabajados, 4 fueron aprobados por los Concejos Municipales y los dos restantes aún no reciben dicha aprobación. (Ver Anexo 5. Soportes Procesos Estatutos Tributarios).
	Informe de acompañamiento y asistencia técnica para la sustentación del Estatuto Tributario ante el Concejo Municipal.	Se socializan ante los equipos de hacienda seis estatutos tributarios actualizados, y se sustentan ante los respectivos Concejos Municipales seis (6) proyectos de acuerdos (uno por municipio) logrando la aprobación de cuatro de ellos. En los casos de Florida y Pradera, los acuerdos aún continúan en trámite para aprobación.
	Reporte de avance en el acompañamiento a la Secretaría de Hacienda y las Tesorerías en la ejecución de la política y la gestión fiscal especialmente, aplicación de cobros persuasivos, saneamiento de cartera, ampliación de los contribuyentes, mejoramiento del recaudo, de acuerdo al plan de acción.	Se apoya la elaboración e implementación de herramientas administrativas y legales y se incorporaron a la política de gestión fiscal y tributaria, facilitando identificar potenciales contribuyentes objeto de cobro persuasivo y coactivo y fiscalización por omisiones o inexactitudes; identificación de cartera y registro de nuevos contribuyentes; promoción del pago de los impuestos y sensibilización a contribuyentes en cultura tributaria para el mejorar del recaudo.
	Reporte de los 14 (2 por municipio) encuentros de socialización y sensibilización con la comunidad (comerciantes, etnias y juntas de acción comunal).	Se realizaron ocho (8) encuentros de socialización con diferentes sectores de la comunidad: comerciantes, etnias y Juntas de Acción Comunal y con grupos de estudiantes universitarios a quienes se sensibilizó sobre la importancia de la correcta declaración, pago de los impuestos y el registro de los establecimientos comerciales, y el estatuto tributario. Para los municipios en cabeza de las secretarías de hacienda, por tradición el tema de sensibilización sobre aspectos tributarios es más eficiente mediante la realización de visitas directas a los contribuyentes por lo que se concertó con los servidores públicos a cambio de los encuentros grupales, la realización de un contacto directo mediante visitas especialmente a establecimientos comerciales, como se relaciona en la matriz de resultados.
	Reporte de los 21 (3 por municipio) talleres y aplicación de dinámicas de capacitación dirigidos a funcionarios públicos, concejales, entre otros, bajo el enfoque de "aprender haciendo".	El desarrollo del proceso facilitó a los servidores públicos la priorización de temas de su interés para la realización de talleres temáticos. Por las características y particularidades de cada municipio los secretarios de hacienda prefirieron la aplicación de dinámicas de capacitación de manera directa, en puesto de trabajo, bajo la consideración de que es más efectiva la capacitación a los funcionarios sobre asuntos de la gestión fiscal y tributaria que surgen en el día a día y, sobre los que los municipios carecían de conocimiento y de herramientas para resolverlos; y así se concertó el desarrollo de las acciones correspondientes. Lo anterior permitió realizar seis (6) talleres formales a servidores públicos, y se incrementaron esfuerzos en la implementación de la metodología "aprender haciendo", la cual se llevó de manera permanente durante la ejecución del proyecto y mediante las visitas técnicas semanales realizadas por los consultores, tanto en el tema fiscal como jurídico, quienes transfirieron conocimiento, herramientas y orientación para su implementación y aplicación. Las actividades realizadas por los consultores en las respectivas visitas, se documentaron en las correspondientes actas de visita e informes mensuales de cada consultor. Los resultados e impactos finales del proyecto evidencian que fue muy positiva la estrategia de menos talleres "tradicionales" de capacitación y mayor capacitación directa e individualizada, en puesto de trabajo.
Informe final	Informe detallado por Municipio, que contenga: Un documento que describa paso a paso la ejecución de la política fiscal y la gestión tributaria, identificando lecciones aprendidas, recomendaciones, logros y un perfil de propuesta que permita seguir fortaleciendo hacia el futuro la gestión tributaria.	Se elabora un informe final general y por municipio los cuales consolidan las principales actividades desarrolladas, resultados y todos los requerimientos contractuales para este producto. (Ver Anexo 5. Informe por municipio).

Fuente: CONSUCOL SAS, 2015.

¹ Ver certificaciones de entrega de estatutos tributarios en informe N° 3.

4.3. Resultados e Impactos

El fortalecimiento institucional de los municipios objeto de intervención se evidencia en resultados cualitativos y cuantitativos. En relación con los primeros se tiene:

- Sensibilización en cultura tributaria y promoción del pago de los tributos municipales. Estos espacios de encuentro entre la ciudadanía y la administración, respaldados por la Consultoría, permitieron explicarle a la ciudadanía la importancia de cumplir oportunamente con el pago de sus obligaciones tributarias, el impacto de estos pagos en el desarrollo de los municipios y los avances en materia de fortalecimiento de la gobernabilidad local.
- Mejoramiento de la articulación de las secretarías de hacienda y tesorerías con otras dependencias del gobierno y actores externos estratégico como las Cámaras de Comercio.
- Creación de espacios de acercamiento entre las administraciones municipales para el intercambio de buenas prácticas y conocimiento adquirido.
- Identificación y registro de nuevos contribuyentes. Esta actividad es fundamental en el fortalecimiento de las capacidades de gestión de las administraciones tributarias pues es el punto de partida para la formulación de programas de fiscalización.
- Elaboración o actualización e implementación de instrumentos normativos y administrativos como estatutos tributarios, manuales de cartera así como la elaboración e implementación de formatos para trámites jurídicos y administrativos en materia de fiscalización y recaudo, cobro persuasivo y coactivo.

Los resultados cuantitativos se resumen en la tabla No. 4.

Tabla No. 4. Matriz General de Logros, Resultados e Impactos (Corte 30 Junio 2015)

Concepto	Total
Asistencia Jurídica	
Municipios Atendidos	7
Diagnósticos y Planes de Acción	7
Estatutos Tributarios Actualizados	4
Estatutos Tributarios en Proceso de Discusión y Aprobación	2
Municipios con Manuales y Procedimientos	7
Capacitación y Sensibilización	
Talleres de Capacitación Dirigidos a Funcionarios y Concejales	6
Funcionarios Capacitados	175
Concejales Capacitados	93
Talleres de Cultura Tributaria	8
Ciudadanos Sensibilizados	2.090
Identificación, Registro y Sistematización de Contribuyentes	
Expedientes de Contribuyentes "Digitalizados" o Sistematizados	1.149
Visitas a Contribuyentes Claves	1.741
Nuevos Contribuyentes de Industria y Comercio - ICA – Identificados	727
Nuevos Contribuyentes de ICA ya Registrados en Bases de Datos a la Fecha de Corte	113
Apoyo a Procesos de Fiscalización, Cobro Persuasivo y Cobro Coactivo	
Procesos de Fiscalización Identificados	367
Procesos de Fiscalización Apoyados	104
Estimado de Ingresos por Fiscalización	\$10.109.705.000
Recursos Ya Recuperados por Procesos de Fiscalización Culminados	\$414.258.000
Procesos de Cobro Coactivo en Impuesto Predial Unificado - IPU - Identificados y Apoyados	10
Estimado de Ingresos por Cobro Coactivo IPU	\$102.000.000
Acuerdos de Pago en ICA Apoyados	42
Estimado de Ingresos por Acuerdo de Pago	\$402.000.000
Ingresos por Fiscalización Culminada + Acuerdos de Pago + Cobro Coactivo	\$918.258.000

Mejoramiento del Recaudo	
Total Recaudo Impuesto Predial 2014	\$6.299.660.037
Total Recaudo Impuesto Predial 2015	\$11.427.319.849
Incremento Recaudo Predial 2014-2015	\$5.127.659.812
Porcentaje de Incremento Impuesto Predial	81,4%
Total Recaudo Impuesto Industria y Comercio 2014	\$12.594.204.616
Total Recaudo Impuesto Industria y Comercio 2015	\$16.341.830.191
Incremento Recaudo Impuesto Industria y Comercio 2014-2015	\$3.747.625.575
Porcentaje de Incremento Impuesto Industria y Comercio	29,8%
Total Recaudo Impuesto Predial + Impuesto Industria y Comercio 2014	\$18.893.864.653
Total Recaudo Impuesto Predial + Impuesto Industria y Comercio 2015	\$27.769.150.040
Incremento Recaudo Impuesto Predial + Industria y Comercio 2014-2015	\$8.875.285.387
Porcentaje de Incremento Predial + Industria y Comercio	47,0%
Total Incremento Recaudo Predial + Industria y Comercio + Acuerdos de Pago + Cobro Coactivo	\$9.793.543.387
Porcentaje de Incremento con respecto a Impuesto Predial + Industria y Comercio 2014	51,8%

Fuente: Elaboración propia a partir de información recopilada en campo. CONSUCOL SAS, 2015.

5. LECCIONES APRENDIDAS

La ejecución del proyecto permitió a la Consultoría la identificación de particularidades entre los diferentes municipios beneficiarios, en aspectos como: la capacidad organizativa y de gestión de las secretarías de hacienda y tesorerías; las condiciones sociopolíticas de cada municipio; su capacidad de respuesta a la oferta de apoyo y asistencia técnica a través del presente proyecto; la disposición de las comunidades y contribuyentes para el pago de los tributos; la subvaloración de aspectos técnicos y operativos para el mejoramiento del recaudo; la pertinencia de la entrada en ejecución de los apoyos ofrecidos frente a la agenda pública local. Todas estas particularidades son, entre otras, variables observadas que al ser atendidas y apoyadas facilitaron cambios importantes en la gestión fiscal y tributaria municipal.

A continuación se relacionan las lecciones aprendidas más importantes del proceso adelantado por la Consultoría:

5.1. Capacidad Diferencial con Resultados Generalizados

Como está dicho existen diferencias en la capacidad organizativa y de gestión entre los municipios priorizados por el proyecto. Estas diferencias se expresan en el número de personas que integran los equipos de las secretarías de hacienda y/o tesorerías así como en su nivel de formación especializada; el grado de actualización de normas e instrumentos de gestión; y la existencia o carencia de recursos humanos, técnicos y financieros para el fortalecimiento institucional.

Más aún, estas diferencias están asociadas de manera directa con una mayor o menor atención a los contribuyentes, a la facturación, el recaudo y a la fiscalización de los impuestos. Y por lo general, un municipio de mayor tamaño poblacional y de base socio-económica cuenta con más y mejores capacidades para adelantar el proceso tributario local.

No obstante, estas diferencias inter-municipales no significan que la mejor gestión y los logros asociados correspondan exclusivamente a los municipios más grandes y capaces. En efecto, el análisis de los resultados de gestión obtenidos por el proyecto evidencian que los apoyos realizados por la Consultoría inciden de manera profunda y en forma generalizada en el mejoramiento de la capacidad institucional de todos los municipios focalizados, medida en

términos de cifras de atención e identificación de contribuyentes y de incrementos en el recaudo de los impuestos.

La tabla No. 5 indica los resultados generales por municipio donde se corrobora que no existe una asociación directa entre mayor tamaño socio-económico y capacidad del municipio con mayor efectividad y resultados en la gestión tributaria. Santander de Quilichao, el municipio más grande de la zona, presenta un incremento del recaudo del 40,5% entre 2014 y 2015 (lo cual es muy representativo en términos absolutos y frente a su dinámica reciente) mientras en la mayoría de los demás localidades se registran aumentos muy superiores: Miranda (464,1%), Corinto (194,7%), Pradera (47,7%) y Caloto (41,2%). En la práctica Santander de Quilichao sólo supera a Florida (20,8%) donde se registraron dificultades administrativas para el cobro del impuesto de industria y comercio y a Toribio (4,1%) donde la comunidad no indígena rechaza la actualización catastral realizada en 2013.

Tabla No. 5. Matriz General de Logros, Resultados e Impactos por Municipio

Concepto	Total	Caloto	Corinto	Florida	Miranda	Pradera	Santander	Toribio
Asistencia Jurídica								
Municipios Atendidos	7	1	1	1	1	1	1	1
Diagnósticos y Planes de Acción	7	1	1	1	1	1	1	1
Estatutos Tributarios Actualizados	4	1	1		1		1	
Estatutos Tributarios en Proceso de Discusión y Aprobación	2			1		1		
Municipios con Manuales y Procedimientos	7	1	1	1	1	1	1	1
Capacitación y Sensibilización								
Talleres de Capacitación Funcionarios y Concejales	6	1	1		4			
Funcionarios Capacitados	175	17	10	12	109	10	10	7
Concejales Capacitados	93	11	13	15	13	13	15	13
Talleres de Cultura Tributaria	8		1		2		3	2
Ciudadanos Sensibilizados	2.090	230	30	300	325	0	1.080	125
Identificación, Registro y Sistematización de Contribuyentes								
Expedientes de Contribuyentes "Digitalizados" o Sistematizados	1.149	238			911			
Visitas a Contribuyentes Claves	1.741	239		250	242		632	378
Nuevos Contribuyentes de ICA Identificados	727	150		200	121		186	70
Nuevos Contribuyentes de ICA ya Registrados en Bases de Datos	113	12		11	43		37	10
Apoyo a Procesos de Fiscalización, Cobro Persuasivo y Cobro Coactivo								
Procesos de Fiscalización Identificados	367	17					350	
Procesos de Fiscalización Apoyados	104	4					100	
Estimado de Ingresos por Fiscalización	\$10.109.705.000	\$10.035.705.000					\$74.000.000	
Recursos Ya Recuperados por Procesos de Fiscalización Culminados	\$414.258.000	\$414.258.000						
Procesos de Cobro Coactivo en IPU Identificados y Apoyados	10				10			
Estimado de Ingresos por Cobro Coactivo IPU	\$102.000.000				\$102.000.000			
Acuerdos de Pago en ICA Apoyados	42	1					41	
Estimado de Ingresos por Acuerdo de Pago	\$402.000.000	\$2.000.000					\$400.000.000	
Ingresos Fiscalización Culminada + Acuerdos de Pago + Cobro Coactivo	\$918.258.000	\$416.258.000			\$102.000.000		\$400.000.000	
Mejoramiento del Recaudo								
Total Recaudo Impuesto Predial 2014	\$6.299.660.037	\$631.294.581	\$279.346.534	\$2.403.277.195	\$234.183.045	\$1.575.939.877	\$749.580.366	\$426.038.439
Total Recaudo Impuesto Predial 2015	\$11.427.319.849	\$1.059.782.129	\$962.000.000	\$3.203.709.719	\$1.747.629.293	\$3.099.994.571	\$977.114.729	\$377.089.408
Incremento Recaudo Predial 2014-2015	\$5.127.659.812	\$428.487.548	\$682.653.466	\$800.432.524	\$1.513.446.248	\$1.524.054.694	\$227.534.363	-\$48.949.031
Porcentaje de Incremento Impuesto Predial	81,4%	67,9%	244,4%	33,3%	646,3%	96,7%	30,4%	-11,5%
Total Recaudo Impuesto Industria y Comercio 2014	\$12.594.204.616	\$4.631.524.018	\$99.020.049	\$901.651.693	\$258.800.580	\$1.966.009.958	\$4.688.092.070	\$49.106.248
Total Recaudo Impuesto Industria y Comercio 2015	\$16.341.830.191	\$5.955.585.469	\$153.000.000	\$788.980.394	\$931.256.427	\$2.131.241.891	\$6.264.320.388	\$117.445.622
Incremento Recaudo Impuesto Industria y Comercio 2014-2015	\$3.747.625.575	\$1.324.061.451	\$53.979.951	-\$112.671.299	\$672.455.847	\$165.231.933	\$1.576.228.318	\$68.339.374
Porcentaje de Incremento Impuesto Industria y Comercio	29,8%	28,6%	54,5%	-12,5%	259,8%	8,4%	33,6%	139,2%
Total Recaudo Impuesto Predial + Impuesto Industria y Comercio 2014	\$18.893.864.653	\$5.262.818.599	\$378.366.583	\$3.304.928.888	\$492.983.625	\$3.541.949.835	\$5.437.672.436	\$475.144.687
Total Recaudo Impuesto Predial + Impuesto Industria y Comercio 2015	\$27.769.150.040	\$7.015.367.598	\$1.115.000.000	\$3.992.690.113	\$2.678.885.720	\$5.231.236.462	\$7.241.435.117	\$494.535.030
Incremento Recaudo Predial + Industria y Comercio 2014-2015	\$8.875.285.387	\$1.752.548.999	\$736.633.417	\$687.761.225	\$2.185.902.095	\$1.689.286.627	\$1.803.762.681	\$19.390.343
Porcentaje de Incremento Predial + Industria y Comercio	47,0%	33,3%	194,7%	20,8%	443,4%	47,7%	33,2%	4,1%
Incremento Predial + Industria y Co + Acuerdos de Pago + Cobro Coactivo	\$9.793.543.387	\$2.168.806.999	\$736.633.417	\$687.761.225	\$2.287.902.095	\$1.689.286.627	\$2.203.762.681	\$19.390.343
Porcentaje de Incremento respecto a Predial + Industria y Comercio 2014	51,8%	41,2%	194,7%	20,8%	464,1%	47,7%	40,5%	4,1%

5.2. El Mejor Recaudo se Logra con Mayor Gestión

En los gobiernos municipales se asume con frecuencia que el mejoramiento del recaudo tributario depende de la adopción de medidas “fuertes” asociadas con un incremento de las tarifas de los impuestos, o una actualización catastral, o la compra de un software costoso y sofisticado o el aumento del personal de las dependencias.

Con la ejecución del proyecto se demostró que pequeñas acciones de gestión, administración y operación tributaria conducen a resultados muy importantes en relación con el aumento del recaudo del impuesto predial unificado (PIU) y del impuesto de industria y comercio (ICA).

En efecto, la Consultoría y los servidores públicos a cargo fueron exitosos en el fortalecimiento de la política y la gestión fiscal local sin recurrir a la adopción de medidas “fuertes” como las señaladas arriba. Por el contrario, esta experiencia hizo evidente para todas las localidades que con acciones “blandas” y muy económicas comparativamente, se pueden lograr los mismos y mayores resultados.

5.3. Con la Misma Gente es Posible Obtener Resultados de Excelencia

Las secretarías de hacienda y tesorerías por lo general registran carencia de recursos para su propio fortalecimiento. Aun cuando son los generadores de fondos para las municipalidades habitualmente no reciben inversiones para mejorar sus capacidades humanas, técnicas, administrativas y operativas.

En efecto, al comparar la planta de personal de las secretarías de hacienda de los municipios focalizados entre el año 2013 (vigencia anterior al inicio de la Consultoría) y el 2014-2015 (años en los que se inicia y culmina la ejecución de la misma), se observa que el número de funcionarios permanece relativamente estable.

La tabla No. 6 muestra el tamaño de las plantas de personal en las secretarías de hacienda entre 2013 y 2015 y permite corroborar que ellas se mantienen en el mismo nivel. El recurso humano dedicado a la gestión fiscal y tributaria en los 7 municipios focalizados corresponde a 60 funcionarios en 2013, disminuye en 1 persona en 2014 y se ubica en 63 servidores públicos en 2015.

A la par, en la vigencia de 2013 los municipios pagan a sus funcionarios de hacienda la suma de \$893.125.012. En 2014 este gasto de funcionamiento se eleva en \$78.525.976 que equivale al 8,79% respecto al año anterior; y en el 2015 se proyecta un aumento de \$87.559.879 que corresponde al 8,27% frente al 2014. De esta forma, la nómina permanece relativamente estable pero con un nivel de remuneración que crece ligeramente, de manera consistente con el incremento general de gastos del sector público colombiano.

Ahora bien, el incremento del recaudo promedio de los impuestos IPU e ICA por funcionario pasa de \$506.923.285 en 2013, a \$535.010.373 en 2014 y para la vigencia 2015 se eleva a \$628.585.138. Esto significa un aumento del 24% entre 2013 y 2015. Por su parte, la remuneración de los funcionarios de los municipios en relación con los recursos recaudados representa el 0,029% en 2013 y disminuye a 0,021% en 2015.

Tabla No. 6. Análisis de Capacidad Organizativa y de Gestión Fiscal

No. Funcionarios / Año	2013	2014	2015
Total	60	59	63
Directivo	11	11	11
Asesor	8	8	9
Profesional	16	15	19
Asistencial	18	18	17
Técnico	7	7	7
Costo	Corte a 31 de Diciembre		
Remuneración Funcionarios de Hacienda	\$893.125.012	\$971.650.988	\$1.059.210.868
Incremento / Disminución del Gasto	\$78.525.976		\$87.559.880
%	8,79%		8,27%

Fuente: Elaboración propia a partir de información recopilada en campo. CONSUCOL SAS, 2015.

El recaudo por habitante de los impuestos IPU e ICA, en promedio para los 7 municipios focalizados, pasa de \$58.775 en 2014 a \$85.380 en 2015, es decir, se registra un aumento del 45%. No obstante, estas cifras son todavía muy inferiores frente al promedio de todos los municipios de Colombia cuyos montos corresponden a \$329.219 y \$335.577, respectivamente.

En conclusión, un mejoramiento notorio en la capacidad de gestión tributaria municipal fue posible con la misma planta de personal y con una mejora pequeña en su remuneración. Esta experiencia muestra que incluso con los mismos recursos humanos y financieros se logra un aumento sustancial del recaudo promedio por persona, del recaudo tributario promedio por funcionario en términos reales (es decir, más allá del crecimiento “vegetativo” que implica la inflación) y una disminución del costo del recaudo (es decir, la nómina es cada vez menor frente al recaudo tributario efectivo).

5.4. “Aprender Haciendo”: la Mejor Opción

Por las condiciones de los municipios y la complejidad técnica de los temas que conforman la política y la gestión fiscal y tributaria municipal, quedó demostrado que la implementación de estrategias de apoyo directo, en el puesto de trabajo y en tiempo real; la capacitación personalizada sobre situaciones prácticas y cotidianas más allá de los habituales talleres y conferencias; el conocimiento y experiencia de los consultores y su acompañamiento cercano para la implementación y aplicación de lo aprendido; el liderazgo de los funcionarios que se empoderaron desde un comienzo del proceso superando su papel pasivo como receptores de información, capacitaciones o incluso de documentos y acuerdos preparados por terceros; y el apoyo combinado y simultáneo en el plano jurídico, de gestión y operativo frente a problemas y a casos concretos del día a día de los funcionarios; son en conjunto la principal fortaleza del proceso, de su aceptación y, sobre todo, del mejoramiento de la capacidad de gestión.

Los equipos de las secretarías de hacienda y tesorerías generalmente son invitados a conferencias de actualización normativa pero muy poco reciben formación y capacitación in situ, personalizada; y, adicionalmente, esta formación tampoco se acompaña de apoyos complementarios en su

gestión que faciliten su desempeño y hagan más atractivo el aprendizaje y la puesta en marcha de los conocimientos adquiridos.

La aproximación de “aprender haciendo” generó una mayor motivación para las partes que se fusionan en un equipo ampliado de trabajo y, sobre todo, que actúan en la solución de los problemas cotidianos, enriqueciendo la experiencia práctica con aumento de productividad, eficiencia y eficacia en las labores.

5.5. Los Cambios en la Gestión Tributaria se Logran aun Finalizando Gobiernos y en Tiempos Electorales

La Consultoría abordó uno de los temas más neurálgicos a nivel local como es el recaudo de los impuestos. La cercanía de un proceso electoral para el cambio de los gobiernos municipales exigió esfuerzos mayores orientados a concitar el interés por el proyecto en los actuales mandatarios y funcionarios. En esta coyuntura donde la principal preocupación de los gobernantes y funcionarios es cerrar su período de gobierno y enfocarse en concluir las gestiones, actividades, inversiones y reportes pendientes no es fácil motivarlos para realizar cambios en materia fiscal y tributaria. Precisamente, el reto principal de la Consultoría era motivar a las administraciones para ajustar el estatuto tributario y aplicarlo en el último año del periodo de gobierno, aún a costa del desgaste político y electoral que implica una decisión de este calado. Por lo general, estas decisiones políticas claves se toman al comienzo de los mandatos cuando el capital político está intacto.

No obstante, la gran mayoría de gobiernos se decidieron a ajustar el estatuto tributario y la totalidad de ellos adoptaron las normas, manuales, procedimientos y gestiones propuestas por la Consultoría para mejorar la capacidad de gestión fiscal y tributaria. Vale decir que esta decisión de gobierno se precipitó básicamente por tres razones críticas: i) la necesidad permanente de mejorar los ingresos municipales; ii) la forma de aproximación pues la Consultoría fue una respuesta a una solicitud de las municipalidades y una actividad complementaria a un esfuerzo de cooperación mayor que realizan el Programa Colombia Responde CELI Central y la Unidad de Consolidación en materia de buen gobierno, social, desarrollo productivo y de infraestructura, todo lo cual facilitó la legitimidad y viabilidad del proceso; iii) la metodología “aprender haciendo” reseñada arriba que fortaleció la actitud de las dependencias de hacienda y, por esta vía, de los gobernantes para avanzar en medidas relativamente impopulares.

En efecto, algunos sectores políticos ajenos a las actuales administraciones vieron una oportunidad para sacar ventaja mostrando el proceso en algunos casos como nocivo económicamente para las comunidades. Y algunos grupos de contribuyentes que no están interesados en este tipo de estrategias orientadas a la organización y el fortalecimiento del recaudo se sumaron inicial y parcialmente a las voces de rechazo contra las propuestas de los gobiernos locales. Dado que estas reacciones son normales, los gobiernos respondieron con mayor información pública, campañas y, sobre todo, movilizandando la opinión de líderes y actores sociales representativos incluido el sector académico.

Contrario a la creencia, la experiencia indicó que es posible tomar medidas de fortalecimiento fiscal y tributario en momentos electorales y durante el último año de un gobierno municipal.

5.6. La Comunicación y la Confianza son las Claves para el Empoderamiento

A pesar del interés de las municipalidades por recibir el apoyo de la Consultoría, en principio la mayoría de funcionarios mostraron una limitada voluntad real para emprender el proceso. Por lo general, ellos argumentaban la pertinencia de este esfuerzo en la finalización del período de gobierno; la relación de las metas e indicadores ofrecida por el proyecto frente a las prioridades políticas del momento de los gobiernos municipales; las dificultades existentes en el nivel local para promover cambios en el “status quo”; la prevención de los servidores públicos por el potencial incremento de la carga laboral para atender las actividades de asistencia técnica propuestas; la resistencia frente a eventuales acciones que los pueda hacer sentir observados y evaluados; y la tensión por potenciales efectos socio-políticos adversos, originados en los ajustes relevantes en materia de gestión fiscal y tributaria.

El cambio de actitud y disposición de los equipos de las secretarías de hacienda y tesorerías se logró mediante el despliegue de estrategias de comunicación orientadas a incidir en la voluntad de los funcionarios con resistencias frente al proceso. En consecuencia, se adelantó un esfuerzo de información directa a los miembros de los equipos en relación con las experiencias adelantadas en otras municipalidades y la viabilidad de los cambios con la activación de pequeños detonantes. A esto se sumó el contacto y la presencia física permanente y sostenida de los consultores en las administraciones municipales así como la vinculación de profesionales de la región que incluso ya eran conocidos por los gobiernos locales lo cual elevó los grados de confianza de los funcionarios.

La comunicación (precisa, transparente, dirigida e ilustrativa) y la confianza (que ofrece la “cercanía” de los consultores) fueron factores determinantes para superar los obstáculos de credibilidad y voluntad frente al proceso.

5.7. Cultura Tributaria: un Esfuerzo en Doble Vía

La Consultoría facilitó el acercamiento de las secretarías de hacienda con los contribuyentes a través de jornadas de sensibilización, visitas focalizadas a contribuyentes claves y la entrega de material publicitario para la promoción del pago de los impuestos.

Con estas actividades las comunidades comprenden la importancia del pago de los tributos y su incidencia directa en el desarrollo de sus municipios. A la par, los servidores públicos son cada vez más conscientes que la relación entre la tesorería y el contribuyente no procede única y exclusivamente a través de una factura de cobro y un pago realizado. Las dos partes tienen el reto de construir una relación directa caracterizada por el trato amable y respetuoso; la información transparente y oportuna; y la facilidad de los procedimientos para surtir las responsabilidades mutuas.

Los incrementos en los niveles de recaudo que se muestran en la matriz general señalan una mayor diligencia de los funcionarios y una mejor disposición de los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

El binomio funcionario diligente – contribuyente cumplido es la base de la cultura tributaria cuya construcción sólida requiere de esfuerzos continuos en el tiempo, año a año, que aseguren un recaudo consistente con las posibilidades de la base económica y sus agentes así como de las necesidades de financiamiento municipal.

5.8. “Cultura del No Cobro” vs “Cultura del No Pago”

La construcción de una cultura tributaria local plantea la superación de dos restricciones habituales en el binomio anotado arriba. El principal aprendizaje es que la “cultura del no pago” que se arraiga fácilmente en los contribuyentes, es precedida en muchos casos de la “cultura del no cobro” por parte de las administraciones locales.

Los municipios tienen la costumbre de evitar acciones administrativas, legales y jurídicas para el mejoramiento del recaudo a través de cobros coactivos y procesos de fiscalización. A cambio las municipalidades acuden a la implementación de amnistías tributarias y rebajas de intereses para evitar reacciones adversas por parte de la comunidad. Esta situación recrea y potencia la “cultura del no pago” en los contribuyentes, quienes conocedores de la debilidad y pasividad institucional en materia fiscal y tributaria esperan las amnistías y/o simplemente no pagan sus compromisos tributarios.

Dentro de las principales variables que incentivan la “cultura del no cobro” de los impuestos, predominan las siguientes:

- Temor a efectos políticos adversos.
- Carencia de conocimiento de los efectos legales y de corresponsabilidad en los servidores públicos.
- Dispersión en la gestión municipal pues dependencias diferentes a hacienda se desinteresan de la situación fiscal del municipio.
- Carencia de capacidad técnica o de recursos humanos y técnicos en las secretarías de hacienda y tesorerías en materia jurídica y tributaria para procesos de fiscalización.
- Visión arraigada en la administración pública donde se considera a hacienda como el simple proveedor de recursos sin que se valore la necesidad de realizar inversiones para el fortalecimiento de su capacidad. Incluso no se estima que un peso invertido en esta dependencia puede generar más pesos para el funcionamiento de la propia administración.
- Debilidad y desactualización en los sistemas de información (bases de datos de contribuyentes y plataformas para administración y gerencia de datos).
- Desinterés en la alta dirección por el fortalecimiento fiscal del municipio pues esta gestión implica un esfuerzo político y administrativo en comparación a los giros inerciales de la Nación.

Con estas limitantes, la Consultoría mostró que adelantando, por un lado, acciones sencillas para la gestión del cobro y, por otro, la sensibilización de los contribuyentes, se logra un aumento sustancial de los recaudos, con una inversión económica mínima pero con mayor decisión, información y organización. El sólo hecho de visitar al contribuyente y/o notificarlo de su obligación precipita un rompimiento de la “cultura del no cobro” y de la “cultura del no pago”

5.9. Enfoque Normativo Excesivo y Subvaloración de Aspectos Técnicos, Administrativos y Operativos

Al inicio del proyecto se evidenció que en los municipios predominaba el enfoque normativo en la política de gestión fiscal y tributaria local. Según este enfoque la actualización de las normas básicas determinaba la suerte de los cobros y de la exigencia de pago a los contribuyentes. En este sentido, la preocupación se centraba en la actualización del estatuto tributario. Sin embargo, los municipios carecían de otras herramientas complementarias de tipo administrativo y técnico que

facilitaran la aplicación de las normas, no solamente con enfoque de autoridad por parte de la administración, sino desde la perspectiva del trabajo de campo, con la gente, facilitando al contribuyente la comprensión de la importancia del proceso.

El trabajo adelantado por la Consultoría dejó la enseñanza que las normas existentes (actualizadas o no) sin el debido accionar técnico, operativo y la promoción social, no son suficientes para el éxito en la gestión fiscal y tributaria. Las normas por sí solas no adelantan la gestión. Un estatuto tributario actualizado es necesario para el desarrollo de las acciones legales, administrativas y jurídicas consecuentes en el proceso fiscal y tributario pero no es suficiente para asegurar un buen recaudo. Las actividades técnicas, de gestión y operativas son fundamentales para la aplicación de dichas normas y son estas actividades cotidianas las que mantienen viva la gestión fiscal y tributaria.

5.10. La Necesidad de una Cooperación Integral a las Secretarías de Hacienda

Los apoyos a las secretarías de hacienda deben realizarse a los diferentes niveles de la política y la gestión fiscal y tributaria con el fin de conseguir los resultados esperados en el fortalecimiento de las capacidades locales y en el mejoramiento del recaudo. La experiencia indica que apoyos únicamente normativos son insuficientes como también lo son apoyos de orden simplemente administrativo y operativo.

Consciente de esta necesidad de brindar un apoyo completo, el equipo técnico y profesional de la Consultoría se conformó con un 46,7% de profesionales (abogados y contadores) asignados a las actividades de asistencia técnica, capacitación y acompañamiento en materia fiscal y tributaria; esencialmente en temas normativos (estatutos y normas complementarias) y herramientas administrativas; manuales, formatos, modelos, etc. El 33,3% correspondió a personal profesional y técnico para el desarrollo de actividades orientadas a la identificación, registro y sistematización de contribuyentes y a la sensibilización en cultura tributaria y promoción del pago de los impuestos. El 6,7% de los recursos humanos a la capacitación de funcionarios, concejales y contribuyentes; y el 13,3% restante a asuntos de gerencia, coordinación, administración y documentación del proyecto.

Así, el equipo de la Consultoría respondió de manera simultánea a los requerimientos de todos los niveles (jurídico, gestión, administración y operación) generando una dinámica de trabajo y una metodología eficiente y replicable.

5.11. Ampliación y Mejoramiento de Capacidad Instalada Local y Regional

La vinculación de personal técnico y profesional oriundo de los municipios y de la región de interés permitió el mejoramiento de la capacidad instalada a nivel local y regional.

De 30 miembros que conformaron el equipo de la Consultoría, 22 personas, equivalentes al 73,3% del total, son de origen local y regional, mientras las 8 restantes (26,7%) son personal foráneo de perfil asesor especializado. Así, los consultores locales vinculados reciben orientaciones de los expertos nacionales y este conocimiento sumado a su propia experiencia les permite realizar una transmisión de conocimientos a los servidores públicos de los municipios focalizados.

En este proceso, los consultores adquieren nuevas experiencias y conocimientos aportados por la aplicación de una metodología de trabajo cercano a los funcionarios, de acompañamiento directo, de asistencia técnica focalizada y dentro de un proceso de capacitación bajo el enfoque metodológico de “aprender haciendo”. Los servidores públicos beneficiados con el proceso refuerzan sus conocimientos y, a la vez, en un proceso de doble vía, enseñan con su práctica a los consultores tanto locales como nacionales, sobre los problemas y situaciones cotidianas encontradas en la interacción de saberes y prácticas.

El resultado de la aplicación de esta estrategia es una ampliación de la capacidad instalada local y regional tanto de consultores como de servidores públicos y, en consecuencia, el conocimiento adquirido se convierte en un patrimonio para la inteligencia regional y puede continuar al servicio de los entes territoriales y otras entidades públicas y privadas de la región.

La tabla No. 7 muestra un conjunto de opciones para la aplicación y/o réplica de la capacidad instalada local y regional a nivel de profesionales y técnicos vinculados a este proceso.

Tabla No. 7. Opciones de Aplicación y Réplica de la Capacidad Instalada

Desempeño del Actor Local / Regional	Servidor Público de Planta o en Carrera Administrativa	Servidor Público de Libre Nombramiento y Remoción	Servidor Público del Nivel Asesor	Consultor Equipo CONSUCOL
Asciende o se reubica al interior de la administración con base en el conocimiento y experiencia adquirida en el proceso	X			
Continúa en el cargo a pesar del cambio de gobierno y aplicando el conocimiento adquirido	X	X	X	
Pasa a prestar servicios de asesoría al municipio en materia fiscal y tributaria		X		X
Con el cambio de gobierno se vincula a otro municipio de la región		X	X	
Amplía su campo de acción prestando servicios de asesoría a varios municipios de la región		X	X	X
Convocado por los municipios para prestar servicios como funcionario o asesor		X	X	X
Amplía su campo de acción prestando servicios a otras entidades estatales relacionadas en materia fiscal y tributaria		X	X	X
Presta servicios a la empresa privada en temas fiscales y tributarios municipales		X	X	X

Fuente: Elaboración propia a partir de información recopilada en campo. CONSUCOL SAS, 2015.

6. RECOMENDACIONES PARA LA CONTINUIDAD Y SOSTENIBILIDAD DEL PROCESO

Con base en los resultados del proyecto y los avances obtenidos en cada municipio, CONSUCOL SAS considera de gran importancia la configuración y aplicación de una estrategia orientada a la sostenibilidad del proceso en cada caso particular.

La estrategia debe facilitar a cada ente territorial las condiciones organizacionales para cumplir con una gestión fiscal y tributaria efectiva y pasar de ser actores institucionales pasivos a entes fiscalizadores activos respetuosos de los contribuyentes y cercanos a ellos.

Si bien es claro que la situación organizacional de todos los municipios es diferente, las problemáticas o debilidades institucionales están presentes en ellos con mayor o menor intensidad y responden a causas como la escases de recursos financieros y técnicos, y principalmente, de recurso humano especializado.

A continuación se relacionan las actividades a priorizar para garantizar la consolidación del proceso y su sostenibilidad a largo plazo:

- Mantenimiento y actualización de las bases de datos de contribuyentes.
- Apoyo a la implementación de programas de registro de contribuyentes, incluido el proceso de verificación de requisitos de ley.
- Caracterización periódica de los contribuyentes.
- Sistematización sostenida de los expedientes de los contribuyentes.
- Labores continuadas de sensibilización a los contribuyentes (refuerzo de la cultura tributaria).
- Diseño e implementación de programas de fiscalización para omisos e inexactos que sean objetivos y realizables.
- Apoyo a las secretarías de hacienda y tesorerías en la construcción de herramientas tecnológicas que faciliten la gerencia de la información fiscal y tributaria, incluido el análisis histórico de la cartera morosa y la caracterización de contribuyentes, para facilitar la planeación y la gestión fiscal y tributaria.
- Elaboración permanente del inventario y depuración de la cartera morosa.
- Acompañamiento técnico y capacitación a funcionarios para la implementación de las herramientas administrativas y tecnológicas producto del proceso.
- Apoyo a las secretarías de hacienda para la elaboración de informes de gestión en materia fiscal y tributaria, de cara al proceso de cambio de gobernantes y gabinetes municipales y los respectivos empalmes entre funcionarios salientes y entrantes.
- Socialización de los resultados del proceso ante candidatos a alcaldías, como preámbulo a futuros procesos de empalme con nuevos gobiernos.
- Acompañamiento y capacitación a integrantes de las nuevas administraciones municipales para garantizar la continuidad en el uso de las herramientas implementadas y la transferencia del conocimiento generado colectivamente en el desarrollo de la consultoría.

Finalmente, se puede afirmar que la implementación del proyecto permitió a los municipios:

- Auto-reconocer su estado en materia de gestión fiscal y tributaria.
- Establecer iniciativas diferenciadas para su mejoramiento.
- Obtener resultados importantes que evidencian de manera notoria y significativa los cambios positivos en la organización y el recaudo tributario.
- Verificar que los ajustes en materia de implementación de estrategias para el mejoramiento de la gestión en temas neurálgicos son posibles independientemente de los momentos políticos que vivan los entes territoriales.
- Ratificar que los apoyos que se ofrecen a los municipios son altamente exitosos en la medida que el trabajo se desarrolle de manera articulada con los actores de gobierno y el directo involucramiento de los actores sociales correspondientes.
- Comprobar que los municipios demandan acciones continuas hasta llegar a niveles de consolidación óptimos para garantizar la sostenibilidad de los procesos.

- Verificar que los cambios de estrategias pueden generar buenos resultados evitando altas inversiones del fisco municipal.
- Brindar capacitación y apoyo técnico y jurídico solo es exitoso en la medida que transversalmente se promuevan los cambios actitudinales en servidores públicos y las comunidades – contribuyentes.
- Vislumbrar que un auténtico acercamiento con los contribuyentes genera ambientes de confianza, mejorando la interlocución entre las partes, contrario a la típica gestión normativa y burocrática distante.
- Comprender que las comunidades y contribuyentes son parte activa de los procesos y que su actitud y disposición es determinante para el desarrollo de sus municipios.
- Establecer que los bajos recaudos de impuestos no corresponde necesariamente a la “cultura de no pago” por parte de los contribuyentes, sino también a la “cultura del no cobro” por parte de las administraciones locales.
- Entender la complejidad de la gestión fiscal y tributaria incluso comprendiendo que los servidores públicos hacen parte a la vez de la comunidad contribuyente.

7. ANEXOS

- Anexo 1.** Relación Documentos y Herramientas Producto del Proceso.
- Anexo 2.** Planes de Acción y Anexos Certificaciones de Entrega.
- Anexo 3.** Diagnósticos Generales Gestión Fiscal y Tributaria.
- Anexo 4.** Soportes Procesos Estatutos Tributarios.
- Anexo 5.** Informes por Municipio.
- Anexo 6.** Registro Fotográfico.
- Anexo 7.** Soportes Jornadas de Sensibilización Tributaria.