

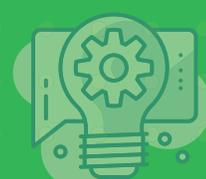


OBSERVATORIO
ECONÓMICO, FISCAL Y FINANCIERO
DE ANTIOQUIA

OBSERVATORIO ECONÓMICO, FISCAL Y FINANCIERO DE ANTIOQUIA

UN ANÁLISIS ESTRATÉGICO DE LA GESTIÓN MUNICIPAL

Dirección de Finanzas y Gestión de Recursos
Departamento Administrativo de Planeación
Gobernación de Antioquia



OBSERVATORIO ECONÓMICO, FISCAL Y FINANCIERO DE ANTIOQUIA

UN ANÁLISIS ESTRATÉGICO DE LA GESTIÓN MUNICIPAL

Dirección de Finanzas y Gestión de Recursos
Departamento Administrativo de Planeación
Gobernación de Antioquia



GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA



PIENSA EN GRANDE



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

GOBERNADOR

LUIS PÉREZ GUTIÉRREZ

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN

DIRECTORA

OFELIA ELCY VELÁSQUEZ HERNÁNDEZ

DIRECCIÓN DE FINANZAS Y GESTIÓN DE RECURSOS

DIRECTOR

JHOAN ESTEBAN ARISMENDY RÍOS

INVESTIGACIÓN Y EDICIÓN

PROYECTO

OBSERVATORIO ECONÓMICO, FISCAL Y FINANCIERO DE ANTIOQUIA

COORDINACIÓN GENERAL

MAURICIO LÓPEZ GONZÁLEZ

COORDINACIÓN ACADÉMICA

EDWIN ESTEBAN TORRES GÓMEZ

GRUPO DE MACROECONOMÍA APLICADA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

COMITÉ EDITORIAL

MAURICIO LÓPEZ GONZÁLEZ
EDWIN ESTEBAN TORRES GÓMEZ
CRISTIAN ANDRÉS SÁNCHEZ SALAZAR
JAIR ALBEIRO OSORIO AGUDELO
JHOAN ESTEBAN ARISMENDY RÍOS

INVESTIGADORES - AUTORES

MAURICIO LÓPEZ GONZÁLEZ
EDWIN ESTEBAN TORRES GÓMEZ
CRISTIAN ANDRÉS SÁNCHEZ SALAZAR
JHON EDUAR TORRES GORRÓN
WILMAN ARTURO GÓMEZ MUÑOZ
JORGE HUGO BARRIENTOS MARÍN
ANDREA HERNÁNDEZ OCAMPO
JAIR ALBEIRO OSORIO AGUDELO
ALFONSO LEÓN GUTIÉRREZ LONDOÑO
EBER ELÍ GUTIÉRREZ LONDOÑO
FRANK ELISEO RESTREPO VÉLEZ
JAHIR ALEXANDER GUTIÉRREZ OSSA
ELKIN AUGUSTO GONZÁLEZ ECHAVARRÍA
LUIS ALFONSO TABORDA VILLEGAS
ANA MARÍA ARTEAGA CEBALLOS
ALEJANDRO ARROYAVE HENAO
DIANA MARCELA TRUJILLO VALLEJO

ASISTENTES DE INVESTIGACIÓN

GIOVANNA MARÍA JIMÉNEZ DUQUE
NATALIA MESA CARDONA
JUAN SEBASTIÁN OCAMPO PUERTA
LAURA ANDREA AGUDELO RODRÍGUEZ
LINA MARÍA ESCUDERO JIMÉNEZ
CRISTIAN ALEXIS OSORIO POSADA
JAIME ALONSO OSORIO ÚSUGA
RODOLFO HERNÁN CADAVID AREIZA
CRISTIAN ALEXANDER SIERRA BUSTAMANTE
YEINER CÓRDOBA ASPRILLA
LAURA URIBE OTERO
JUAN CARLOS MOSQUERA MOSQUERA

GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DIRECCIÓN DE FINANZAS Y GESTIÓN DE RECURSOS

JUAN PABLO AGUDELO GIL
LYLIANA MARÍA RAMÍREZ ARROYAVE
GABRIEL DE JESÚS CANO PALACIO
NAYIS PATRICIA PALACIOS CORDOBA
RAFAEL MONTENEGRO SALAZAR
LUIS IGNACIO MEJÍA ÁLZATE

DISEÑO DE SOFTWARE

NORMAN GERLEY ARANGO CARVAJAL

DIAGRAMACIÓN E IMPRESIÓN

PREGÓN S.A.S.

ISBN 978-958-5124-00-4

IMPRESO EN MEDELLÍN, 2019

Esta publicación fue realizada en el marco del contrato interadministrativo 4600009855, suscrito entre el Departamento Administrativo de Planeación del Departamento de Antioquia y la Universidad de Antioquia.

www.obseffant.com

GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA



PIENSA EN GRANDE

**DIRECCIÓN DE FINANZAS Y GESTIÓN DE RECURSOS
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN
GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA**

**GRUPO DE MACROECONOMÍA APLICADA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA**



TABLA DE CONTENIDO

	Presentación	7
I	El Observatorio Económico, Fiscal y Financiero de Antioquia y su contribución a la gestión local	8
II	Plan Estratégico del Observatorio Económico, Fiscal y Financiero de Antioquia	17
III	Marco metodológico	38
	1. Línea económica	39
	2. Línea fiscal	44
	3. Línea financiera	49
IV	Resultados de investigación aplicada	59
	1. Línea económica	60
	1.1. Cuentas regionales y el PIB de Antioquia	60
	1.2. Ventajas comparativas reveladas para el sector agropecuario	82
	2. Línea fiscal	92
	2.1. Análisis comparado de indicadores fiscales de los municipios de Santa Fe de Antioquia, Sopetrán y San Jerónimo	92
	2.2. El impuesto predial y la concentración de la propiedad	105
	3. Línea financiera	112
	Impactos por la aplicación del nuevo marco normativo contable colombiano en la estructura financiera de los municipios del Departamento de Antioquia	112
V	Comentarios finales: políticas públicas	148

PRESENTACIÓN



1. PRESENTACIÓN

El Departamento de Antioquia ha representado un liderazgo importante en el país. Se ha logrado consolidar una economía sólida, la cual se encuentra altamente diversificada, con sectores líderes como el sistema financiero, el industrial y el agropecuario; pero también con un creciente sector exportador. Se nota, particularmente, un avance significativo en la infraestructura física y vial del Departamento que no sólo conecta el centro económico con las regiones sino también los municipios con sus veredas.

El caso de la administración pública en los municipios es ejemplar. El avance en desempeño fiscal y las buenas prácticas en la hacienda son resultado del permanente acompañamiento a los entes territoriales. En este proceso se logran identificar estrategias de gestión pública novedosas y cuyos objetivos se han enfocado en la mejora de la calidad de vida de los antioqueños, de allí su éxito. Así, el Departamento ha liderado, democratizado y orientado diferentes políticas públicas con incidencia en el orden local.

El Observatorio Económico, Fiscal y Financiero de Antioquia contribuye, en ese sentido, al diseño de política municipal para lograr mayor impacto en el desarrollo de sus municipios. La importancia del Observatorio se justifica en la necesidad de planificar el desarrollo basado en la evidencia y un respaldo científico sólido y pertinente que permita generar políticas públicas visionarias y factibles.

El Observatorio se convierte en un aliado permanente de los municipios, al cual pueden acudir en busca de soluciones concretas a problemas específicos; pero también es una herramienta del Departamento Administrativo de Planeación, en su tarea de contribuir a mejorar la gestión de los recursos públicos locales.

El Observatorio, primero en el país y modelo para los demás Departamentos, pone en consideración de la ciudadanía un conjunto de herramientas enfocadas a mejorar la gestión pública local. Estos instrumentos comprenden desde un conjunto relevante de indicadores económicos, fiscales y financieros hasta sofisticados pronósticos de las principales variables de la administración local como ingresos y gastos públicos, necesarios para la elaboración de presupuestos, planes de desarrollo y marcos fiscales de mediano plazo.

La puesta en marcha del Observatorio, en cabeza del Departamento Administrativo de Planeación y el apoyo técnico de la Universidad de Antioquia, ha logrado dar el primer paso para conectar a los municipios no solo físicamente sino a través de la investigación aplicada para desarrollar nuestros territorios. Son muchos los retos a los cuales deben enfrentarse las administraciones locales, sin embargo, son también muchos los logros alcanzados y los recursos dispuestos para enfrentarlos; el Observatorio es uno de ellos. Un instrumento diseñado para los hacedores de política pública, los académicos, las administraciones públicas locales y, en general, para toda la sociedad antioqueña.

Todos los resultados de la investigación detallada, pueden consultarse en la plataforma: www.obseffant.com



El Observatorio Económico, Fiscal y Financiero de Antioquia y su contribución a la gestión local



El Observatorio Económico, Fiscal y Financiero del Departamento de Antioquia se define como un mecanismo, un laboratorio, un centro de documentación, análisis e intercambio colaborativo de información de la administración departamental, a través del cual se pretende compilar datos estratégicos de los municipios para ser sistematizados y analizados, de modo tal que se permite el diseño y evaluación de políticas públicas tendientes a mejorar la calidad de la gestión administrativa territorial.

El Observatorio permitirá consolidar información para que sea fácil el acceso a los datos cualitativos y cuantitativos generados; proveer datos confiables, pertinentes, actuales y precisos; proporcionar una plataforma tecnológica que permita sustentar y divulgar la investigación aplicada, que potencie el desarrollo, la calidad de vida de la población y la gestión pública en los municipios.

Así mismo los indicadores, las bases de datos estadísticas, los informes técnicos y resultados de investigación tienen como objetivo fundamental la divulgación de información validada mediante métodos apropiados que estén al alcance de las administraciones territoriales para el diseño y formulación de políticas públicas, y para la toma de decisiones orientadas a potenciar el desarrollo de las regiones.

El Observatorio tiene tres líneas de investigación definidas: económica, fiscal y financiera; de las cuales se presenta una agenda de investigación pertinente a los desafíos más relevantes en los territorios. Los resultados se reflejarán en estadísticas y documentos con diagnósticos, pronósticos, proyecciones, prospectiva, planeación estratégica e insumos para la política pública local.

Cada producto de las líneas de investigación observa, sistematiza y analiza la información recolectada para que los municipios puedan utilizarla y adoptar las mejores estrategias de cara a cumplir en forma efectiva sus planes de desarrollo; para que el sector privado priorice y tome decisiones de inversión con menor incertidumbre; para que académicos y estudiantes puedan seguir consolidando una agenda de estudio de los fenómenos y problemáticas de sus territorios, y a la vez propongan soluciones innovadoras, creativas y efectivas.

El Observatorio Económico, Fiscal y Financiero de Antioquia surge por la creciente demanda de información estratégica, relevante, oportuna, veraz y con calidad científica para la toma de decisiones públicas y privadas en el Departamento de Antioquia y sus municipios. El Observatorio debe servir para la formulación de políticas públicas que deben soportarse con información confiable; para garantizar la adecuada gestión de recursos públicos y la disminución de los niveles de riesgo en la toma de decisiones de inversión y gasto público; para mejorar la calidad, productividad y competitividad en la gestión pública y privada, y que la inversión sea promovida por la adecuada gestión pública y por la oferta institucional de información, disponible con calidad y oportunidad.

El Observatorio Económico, Fiscal y Financiero de Antioquia estaría encargado de generar estadísticas, identificar buenas prácticas y lineamientos, al igual que estrategias encaminadas al mejoramiento de la planeación económica, fiscal y financiera de los municipios del Departamento de Antioquia, sus subregiones y provincias. Las líneas del observatorio estarían dirigidas hacia la evaluación permanente del entorno económico y sus potencialidades, y al saneamiento fiscal y de las finanzas públicas. De igual forma, adquiere relevancia la

incorporación de mecanismos sobre defensa jurídica y patrimonial municipal, y la búsqueda de alternativas encaminadas al mejoramiento de los ingresos municipales.

El conjunto de temas de observación para cada eje temático corresponde a la revisión de la política, el desarrollo económico, y el análisis econométrico, a la par que la consideración del impacto y los resultados generados por los proyectos de desarrollo en los municipios para lo que compete al eje económico. Entretanto el eje fiscal, estaría dedicado a observar la inferencia de la política fiscal y la gestión fiscal desde el orden estatal y el departamental hasta la escala local y subregional. Y en términos del eje financiero, los temas a observar girarían en torno al análisis permanente de las finanzas públicas y la gestión financiera, por la vía de gestión de los recursos públicos.

En conclusión, por medio del Observatorio se podrá encontrar información relevante, oportuna y veraz; estudios y análisis comparativos de la gestión económica, fiscal y financiera de los municipios; hacer seguimiento a índices e indicadores económicos, fiscales y financieros; insumos para mejorar la gestión administrativa y disminuir los niveles de riesgo en la toma de decisiones para la adecuada formulación y gestión de políticas públicas, y de esa manera potencializar la productividad y competitividad aprovechando las ventajas comparativas y competitivas de las regiones y de los sectores económicos.

Gestión de la información

El sistema de información del Observatorio se entiende como el conjunto de software, hardware, datos, personas, organizaciones y convenios institucionales, diseñado para la recopilación, estandarización, almacenamiento, análisis, gestión colaborativa entre instituciones, y distribución de información económica, fiscal y financiera de los entes territoriales para que se facilite la toma de decisiones de diferentes actores del sector público, privado, académico y de la comunidad en general. Con tal propósito, es necesario contar con bases de datos diseñadas y estructuradas que permitan la consulta y gestión de información oportuna, relevante y estratégica para los actores involucrados.

El objetivo del sistema de información es mejorar en cantidad, calidad, relevancia, cobertura y accesibilidad, la información territorial en los tres ejes temáticos, a través de una infraestructura robusta que incluye el componente técnico y tecnológico, y un grupo de investigadores del más alto nivel dispuesto para ello.

Específicamente, el sistema de información del Observatorio propende: i) articular la información de fuentes públicas y privadas para fortalecer el proceso de toma de decisiones; ii) garantizar la adopción de buenas prácticas y estándares de producción de la información; iii) mitigar las barreras de acceso a la información según los tipos de usuarios; iv) promover la coordinación institucional entre diferentes entidades públicas y privadas involucradas en el Observatorio para garantizar el funcionamiento y sostenibilidad en el tiempo; y v) divulgar estudios en las líneas de investigación económica, fiscal y financiera.

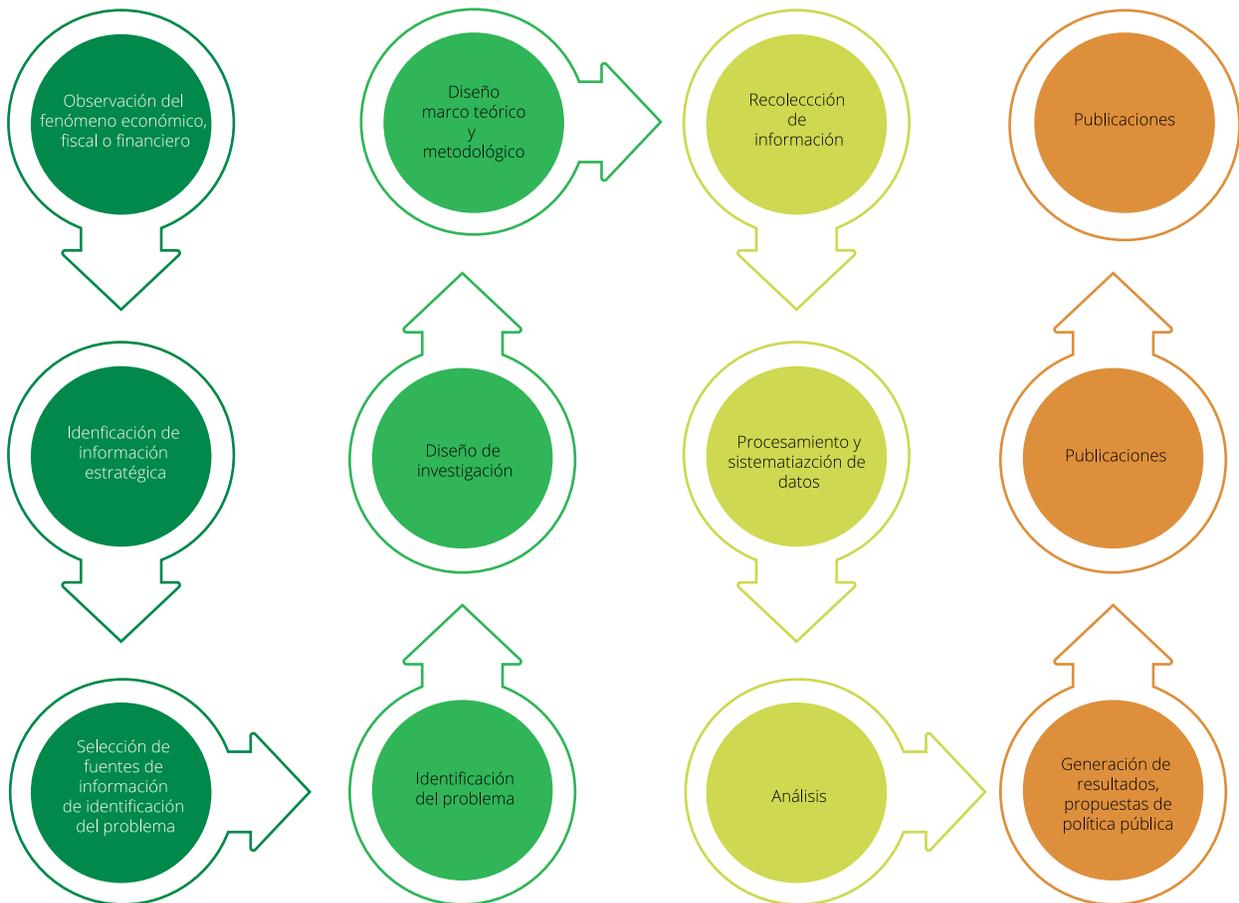
El observatorio se enfocará en adoptar procesos de estandarización y calidad en la producción de la información aplicando el Código Nacional de Buenas Prácticas para las Estadísticas Oficiales sugerido por el DANE. Este código incluye los atributos que deben contener las estadísticas oficiales solicitadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Así mismo se deben considerar fuentes de información estadística oficial, reconocida y confiable.

También se busca implementar estándares y buenas prácticas aplicables a la producción y difusión de la información y en lo relacionado a la desagregación geográfica; esto, contemplando las recomendaciones de la Infraestructura Colombiana de datos Espaciales.

De esta manera debe entenderse como un espacio dinámico de análisis, información y construcción colectiva de conocimiento para las entidades territoriales, la academia, el sector privado y la sociedad civil en el Departamento de Antioquia; por tanto, debe concebirse como recurso proactivo y eficaz en la planeación de la gestión económica y fiscal que requieren de continuidad para el crecimiento económico y social de las comunidades del territorio.

Para lograr este propósito, concentra sus actividades en la recopilación de datos, la definición de metodologías para la categorización de la información, la construcción de indicadores, el diálogo con actores que estudien temáticas similares, la utilización de herramientas tecnológicas, el análisis objetivo de las temáticas, y la publicación y comunicación amplia de sus resultados.

El propósito del observatorio es indagar la realidad, observar fenómenos de carácter territorial. El análisis de estos datos permitirá fortalecer la toma de mejores decisiones por parte de actores públicos y privados de los municipios del Departamento, lo que repercutirá en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. De forma esquemática, la operatividad del Observatorio podría resumirse de la siguiente manera:



La idea de observar las cifras económicas, fiscales y financieras de los municipios de Antioquia, se concibe bajo la premisa básica de que dicho proceso ha de servir para optimizar la gestión de los entes locales, proveerá de nueva y valiosa información a todos los usuarios, determinará nuevas políticas públicas y, en suma, contribuirá a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Ese es el fin último del Observatorio.

Para alcanzar tan noble objetivo, la plataforma tecnológica o aplicativo informático, compila, procesa y analiza la información estadística. A modo de ejemplo de la relevancia que presenta el Observatorio, se tienen los resultados de indicadores de la línea económica (especialización sector agropecuario¹), a través de los cuales es posible identificar el lugar que ocupa cada uno de los municipios del Departamento y, que en un futuro, permitirán analizar la evolución que presente cada indicador en el tiempo.

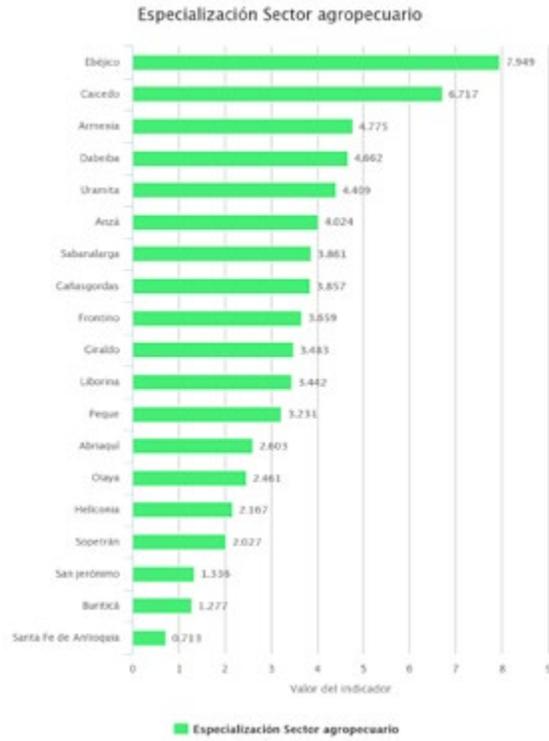
En esta ocasión se presenta un indicador de especialización productiva para cada una de las subregiones del Departamento, el cual permite a las administraciones municipales conocer el grado de concentración que presentan en ciertos sectores económicos. Con el fin de analizar lo ocurrido con el sector agrícola, se presentan los resultados para dicho sector, en el marco de un Plan de Desarrollo que promovió tanto la producción, con proyectos focalizados en productos como el café y el cacao, como la comercialización, a través de la construcción de las vías que permiten la salida de los productos hacia los centros de distribución.

Oriente

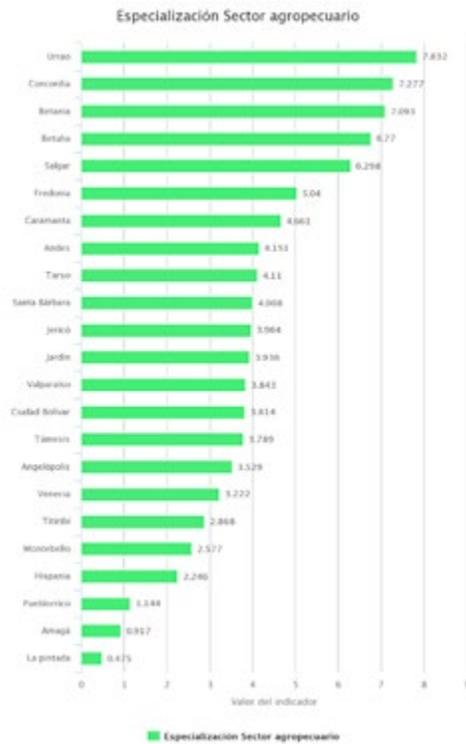


¹ En el apartado metodológico se presenta una descripción del indicador.

Occidente

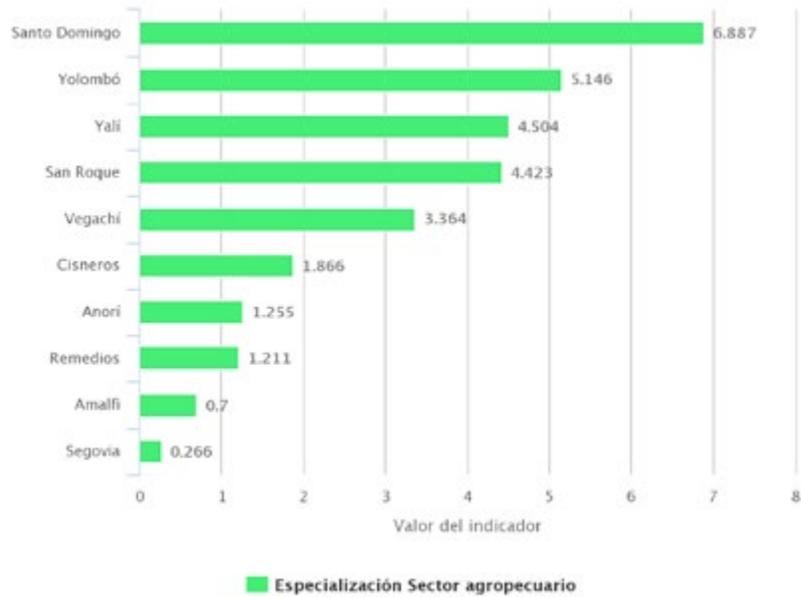


Suroeste



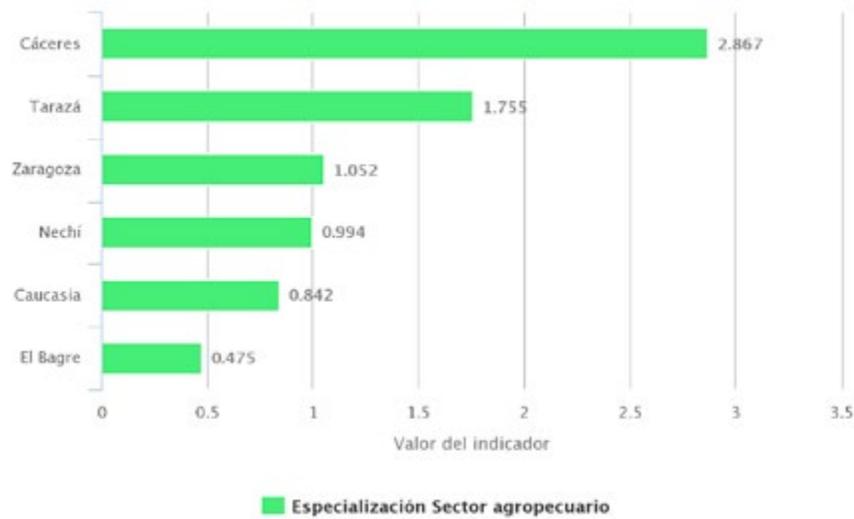
Nordeste

Especialización Sector agropecuario



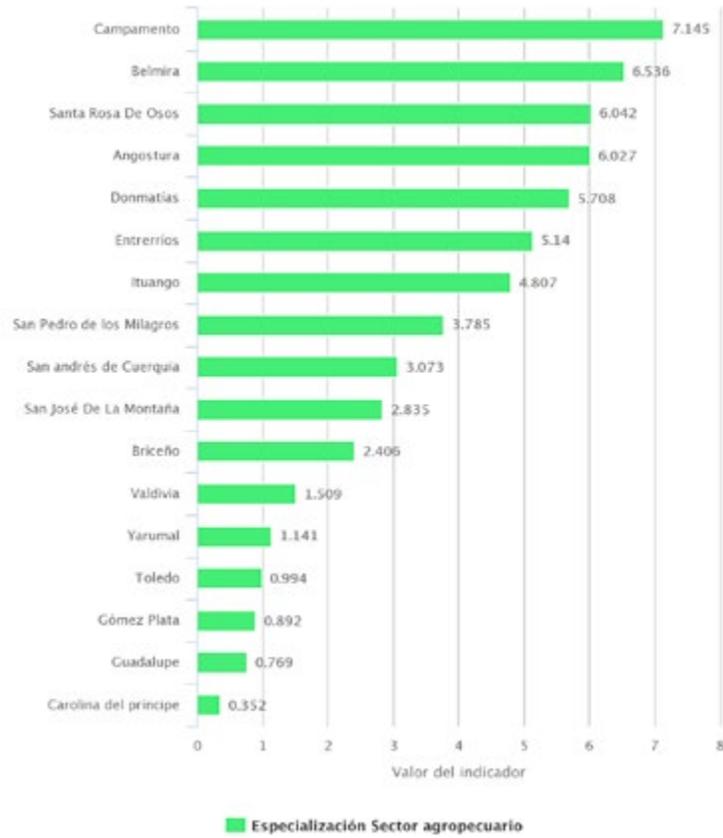
Bajo Cauca

Especialización Sector agropecuario



Norte

Especialización Sector agropecuario



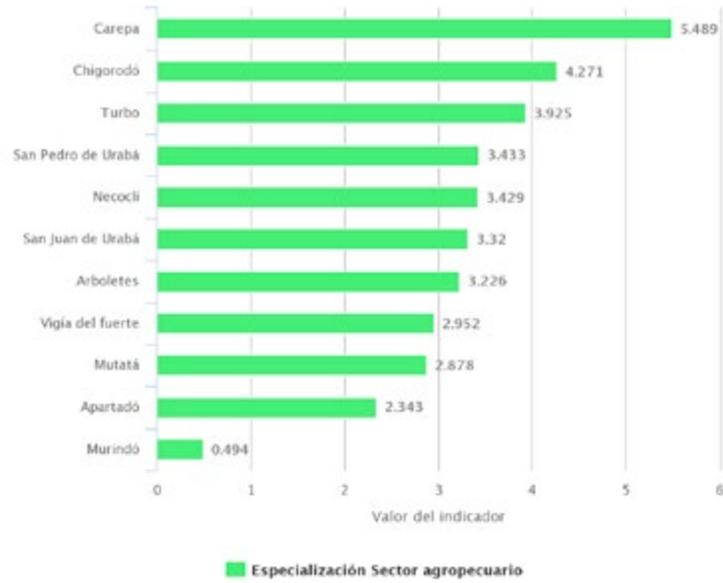
Magdalena Medio

Especialización Sector agropecuario



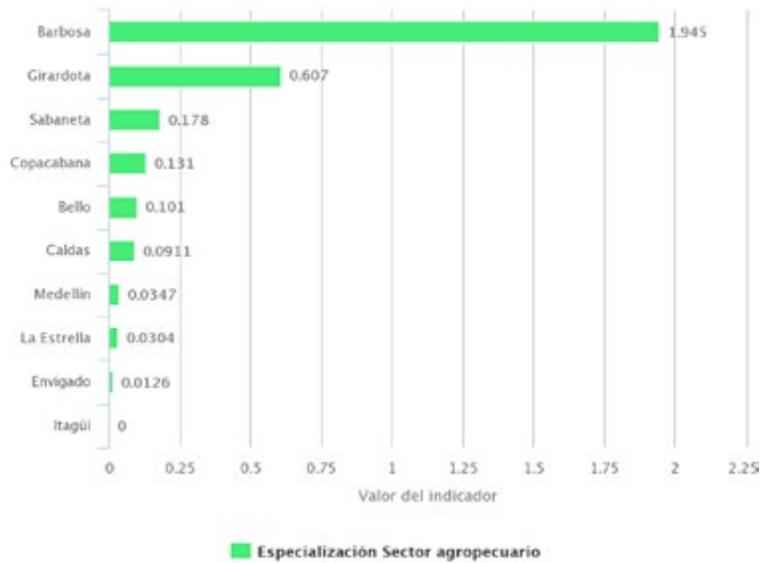
Urabá

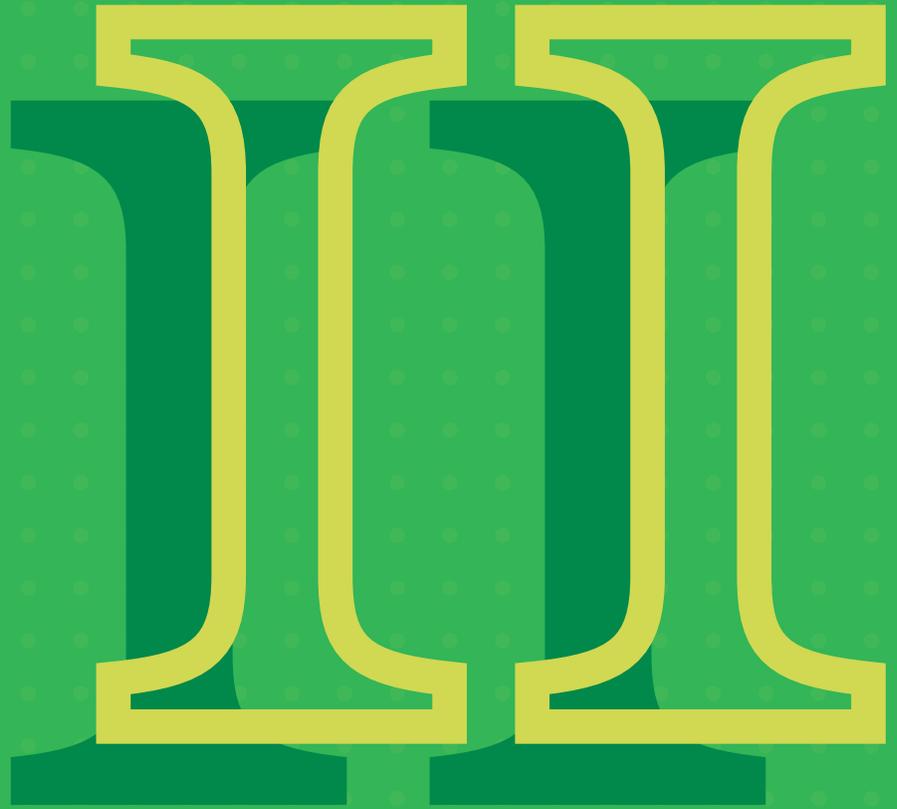
Especialización Sector agropecuario



Valle de Aburrá

Especialización Sector agropecuario





Plan Estratégico del Observatorio Económico, Fiscal y Financiero de Antioquia



Introducción

Una estructura organizacional, como la planteada para el Observatorio, permitirá que se tenga una eficiente gestión y adecuada ejecución, facilitando el ejercicio de producción limpia y permanente.

Las organizaciones deben contar con una estructura organizacional acorde a las actividades o tareas que se pretenden realizar, mediante una correcta estructura que le permita establecer sus funciones y el método de departamentalización o distribución funcional, con la finalidad de producir sus servicios o productos, con un orden preestablecido en el tramo de mando (Cadena de mando) y un adecuado tramo de control para alcanzar las metas y objetivos.

La implementación del plan estratégico del Observatorio requiere la realización de una combinación de actividades y la toma de decisiones necesarias para hacer efectivo un conjunto de estrategias, de tal manera que se alcancen la misión, la visión, los valores y la política organizacional. Adicionalmente, para el logro efectivo de los objetivos estratégicos planteados, es necesario solucionar varios problemas como la definición de la estructura, la manera en que se quiere establecer una cultura organizacional, y el estilo de organización y de comportamiento de sus miembros. Así, éste apartado está enfocado a proponer una estructura organizacional para el Observatorio Económico Fiscal y Financiero de Antioquia, que surta esta suerte de necesidades estratégicas, luego de ser definido un modelo sugerido de plan estratégico, en el que se han incorporado métodos y variables según las mejores prácticas aplicadas a organizaciones de investigación, innovación y generación de conocimientos.

En consecuencia, se trata de vincular los conceptos estrategia y estructura, para identificar factores y variables estratégicas que puedan tener relación. Finalmente, se cruzan los tipos de diseño organizacional, los problemas estratégicos que intenta resolver el Observatorio y soportar así en los distintos niveles organizacionales. Una vez analizadas las estructuras posibles, se presenta un modelo sugerido que daría una buena solución estructural para evidenciar los factores críticos de éxito, el potencial para aprovechar y competir por los recursos escasos y desempeñar un papel crucial a la hora de convertir las debilidades en fortalezas, y detectar y contrarrestar los peligros externos.

A. Plan Estratégico

El Observatorio se crea como respuesta a la necesidad de mejorar el flujo de información económica, fiscal y financiera, de los entes territoriales y del Departamento de Antioquia, como insumo fundamental para la “Gestión de la información temática territorial, como base fundamental para la planeación y el desarrollo” y para la adecuada formulación y gestión de

políticas públicas; por lo cual, es primordial elaborar y cotejar, de manera integral, la información relacionada y relevante, de todas las fuentes disponibles, con el fin de conocer, diagnosticar, proyectar, predecir, anticipar y neutralizar, en el corto plazo, los posibles impactos, y aprovechar las ventajas y mitigar las desventajas competitivas, en las que pueden quedar inmersas las administraciones municipales y del Departamento de Antioquia; ante diferentes fenómenos económicos, y su gestión fiscal y financiera.

Antioquia y sus entidades territoriales enfrentan permanentes cambios, no solo en su entorno interno (local, subregional, regional, y nacional), sino también en su entorno internacional y global. Estos cambios demandan respuestas inmediatas por lo que es imperativo contar con información de calidad en forma oportuna. Por ello, el apoyo de la ciencia y la tecnología es cada vez más indispensable, ya que se requiere información producida en el marco de un círculo virtuoso, constituido por el sistema científico, tecnológico y de innovación y, en especial, el que se conforma mediante el trabajo colaborativo entre las áreas encargadas de la gestión, operación, generación y análisis de información al interior de las instituciones públicas, las universidades, los centros de investigación y el sector privado. Asimismo, hay que tener presente, que los cambios conllevan nuevos retos desde lo local y global, estrechamente interconectados.

Las demandas sociales globales son diversas e imponen comportamientos locales diferentes. Como ejemplo de ello, están los cambios necesarios para apostar al mejoramiento del mundo, acordados por Naciones Unidas, los retos del cambio climático, los retos producto de las relaciones internacionales, los producidos por la escasez mundial de alimentos, y una cantidad de retos internos que requieren ser atendidos con rigor y oportunidad. Por lo anterior, la disponibilidad de información estratégica y relevante es cada vez más importante, y su calidad, su validación, su oportunidad y pertinencia, son los más importantes retos a la hora de hacer la planeación estratégica del observatorio.

El observatorio, en consecuencia, asumiendo su compromiso social, debe desempeñar un papel de liderazgo servidor, impulsando la investigación vinculada a los retos globales, nacionales y locales. Por otra parte, los modelos de generación y de transferencia de conocimiento están evolucionando a esquemas abiertos (Open Science y Open Innovation) y colaborativos, en los que la creación conjunta y participativa se convierte en el eje central del proceso de producción científica, de estructuración de valor al servicio de la sociedad.

La creación de un observatorio temático como propulsor de la cultura investigativa y de la era de la información, debe tener presente un cuerpo científico con enfoque al futuro (y al presente) y sus organizaciones deben incorporar nuevas competencias y funcionalidades, tanto internas, como lo es la interdisciplinariedad, como externas, como lo es la interacción de la ciencia y la sociedad.

Se debe avanzar hacia la práctica científica con rigor ético, razón por la cual la ciencia es un constructo social responsable, en el que se debe promover su apertura, su democratización, su ética, sus valores, la igualdad de géneros, culturas y razas, entre otras cosas. El siguiente gráfico muestra el proceso de formulación del plan estratégico para el observatorio.



Misión

Contribuimos al desarrollo territorial de forma sostenible, incidiendo en el Departamento de Antioquia y sus municipios, aportando a la calidad y mejoramiento continuo de su gestión territorial, toma de decisiones, formulación y seguimiento de políticas públicas, realizando investigación oportuna y pertinente mediante el método de la observación relacionada con fenómenos económicos, fiscales y financieros del entorno interno y externo, que impactan al Departamento y sus municipios.

Visión

Seremos el principal proveedor de información estratégica, relevante, de valor agregado para los entes territoriales del Departamento de Antioquia, como referente nacional e internacional de investigación, innovación y promoción del conocimiento, producto de la observación de los fenómenos económicos, fiscales y financieros, del entorno interno y externo, que impacten a los municipios y al Departamento de Antioquia.

Valores

La ciencia está cargada de valores, y no solo de valores epistémicos, sino también de aquellos (llamados extra-epistémicos) que se extienden más allá del ideal de objetividad, búsqueda desinteresada de la verdad, adecuación empírica o rigor lógico.

El observatorio no solo ejercerá su quehacer científico en valores, sino que transmitirá, enseñará, comunicará y fomentará la observación y la actividad científica, resaltando los valores sociales, humanos y de la comunidad científica, como fundamento para la validación de los ejercicios y resultados de la observación.

Los valores que enmarcan la actividad del Observatorio son:

VALORES DEL OBSERVATORIO	
VALOR	CARACTERÍSTICA
Asertividad	Informar con base a verdades evidentes, evitar la subjetividad en la interpretación de datos
Curiosidad	Incentivar el deseo de aprender, descubrir, evidenciar, observar.
Ética	Mantener la integridad en la observación y el análisis, respetando el trabajo de los demás, cumplir con las normas establecidas.
Honestidad	Aplicación de la sinceridad y coherencia en la práctica de la observación como método de investigación científica y en el análisis de los fenómenos observados.
Tolerancia	Respeto por las ideas, opiniones y creencias
Respeto	Tener consideración y cortesía con las personas y opiniones
Proactividad	Comportamiento anticipatorio, orientado al cambio y autoiniciado en diversas situaciones. Método que consiste en proponer hipótesis audaces y exponerlas a las más severas críticas, en orden a detectar dónde estamos equivocados, antes de anticipar conclusiones definitivas y/o prejuiciosas.
Liderazgo	Es el valor de dirigir, motivar y automotivar en busca de la verdad, la eficiencia, la eficacia y efectividad de las acciones individuales y colectivas siempre en pro del bien común.
Autonomía	Capacidad de obrar en base al criterio propio con independencia de la opinión, el interés y el deseo de otros.
Imparcialidad	Estar libre de prejuicios, es decir, abstraerse de consideraciones subjetivas y centrarse en la objetividad de un asunto, al realizar un juicio.
Inclusión	La capacidad de integrar a las personas con sus ideas y opiniones, buscando que estas contribuyan con sus talentos y a la vez se vean correspondidas con los beneficios que la sociedad pueda ofrecer.
Buen gobierno	Cumplimos nuestra misión con buenas prácticas de gestión, con transparencia, de forma colaborativa, abierta, transparente y cumpliendo nuestro propósito social.

Política: El Observatorio Económico, Fiscal y Financiero de Antioquia, será una unidad, imparcial, innovadora, creativa e incluyente en todas sus prácticas y velará por la promoción de la observación como método científico, en sus líneas temáticas, y por la divulgación oportuna y pertinente de la información estratégica y relevante para el desarrollo sostenible de los entes territoriales y del Departamento; para ello, contará con personal idóneo en permanente formación y actualización científica y con infraestructura adecuada y tecnología de punta.

Matriz FODA:

Relacionamiento de variables internas y externas

	ASPECTOS INTERNOS	ASPECTOS EXTERNOS
Aspectos negativos	<p style="text-align: center;">DEBILIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> · Las economías subregionales y regionales en crisis. · Pérdida de oportunidades por falta de visión a medio plazo y dinamismo. · Respuesta lenta frente al impacto de los fenómenos económicos y desconocimiento de las verdaderas necesidades de las comunidades y de los potenciales económicos de las regiones, sus recursos y su población. · Lento reconocimiento e interpretación de los cambios en el entorno económico interno y externo. · No se cuenta con mano de obra calificada. · Se carece de un sistema de gestión de información relevante sobre los fenómenos económicos, fiscales y financieros, que se actualice en tiempo real o en el mínimo tiempo posible y permita conocer, predecir, anticipar y neutralizar los posibles impactos y la ventajas o desventajas competitivas en las que pueden quedar inmersas las economías de los municipios y del Departamento de Antioquia. 	<p style="text-align: center;">AMENAZAS</p> <ul style="list-style-type: none"> · Las economías subregionales y regionales en crisis. · Pérdida de oportunidades por falta de visión a medio plazo y dinamismo. · Respuesta lenta frente al impacto de los fenómenos económicos y desconocimiento de las verdaderas necesidades de las comunidades y de los potenciales económicos de las regiones, sus recursos y su población. · Lento reconocimiento e interpretación de los cambios en el entorno económico interno y externo . · Baja oferta de especialistas en observación, investigación y gestión de información económica y econometría enfocados al sector público. · Costos relativamente altos de mano de obra especializada y de insumos para infraestructura y para ejecutar la investigación. · Falta trabajo colaborativo interinstitucional, asociativo e intersectorial. · Insuficiente sensibilización social acerca de la importancia de la investigación.

	ASPECTOS INTERNOS	ASPECTOS EXTERNOS
Aspectos negativos	<p>DEBILIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> · Se adolece de una entidad de investigación, integración de información y análisis que provea insumos para la toma de decisiones y para proyectar y planificar a largo plazo. · Falta una política de comunicación de información estratégica económica tanto del lado de la oferta como de la demanda. · No se cuenta con la unidad formal e institucional que oriente las investigaciones y aplicaciones de los productos de las investigaciones económicas. · No se cuenta con un plan de comunicaciones y publicaciones periódicas sobre información económica estratégica. · No se cuenta con un plan de formación continuada, especializada y oportuna sobre los fenómenos económicos regionales, nacionales e internacionales que impactan positiva y negativamente la economía de los entes territoriales. No se ha evidenciado voluntad política para institucionalizar e invertir en investigación de este tipo. · Estructura organizativa fragmentada y duplicidad de estructuras de investigación · Trabajo interdisciplinario insuficiente. · Investigación poco enfocada a las necesidades de la sociedad. 	<p>AMENAZAS</p> <ul style="list-style-type: none"> · Fuga de talentos. · Competencia creciente, nacional e internacional, en la captación de recursos públicos.
Aspectos positivos	<p>FORTALEZAS</p> <ul style="list-style-type: none"> · Hay avance técnico en la Dirección de Finanzas y Gestión de Recursos, la cual promueve la creación del observatorio. · Se asignaron recursos para la creación y puesta en marcha del Observatorio. 	<p>OPORTUNIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> · Gama de fuentes primarias y secundarias de información económica, fiscal y financiera relevante. · Buena imagen actual de los tanques de pensamiento y observatorios aplicados a los fenómenos económicos en varias ciudades y países del mundo.

	ASPECTOS INTERNOS	ASPECTOS EXTERNOS
Aspectos positivos	<p>FORTALEZAS</p> <ul style="list-style-type: none"> · La Dirección y el Departamento Administrativo de Planeación son competentes para hacer seguimiento a la gestión fiscal y financiera, y proveer asesoría y asistencia técnica a los entes territoriales del Departamento de Antioquia. · La creación y puesta en marcha del Observatorio está contemplado en el Plan de Desarrollo “Antioquia Piensa en Grande”. · La totalidad de los municipios de Antioquia consideran pertinente y estratégico contar con el Observatorio como una herramienta sistémica, integradora y facilitadora para que los entes territoriales provean la información demandada por los entes de control y las instituciones en general. · Orientación del Observatorio a la investigación, la innovación y la transferencia. · Investigadores reconocidos internacionalmente. · Grupos y centros de investigación consolidados. · Buena relación de la Gobernación con el entorno socioeconómico y buen posicionamiento. 	<p>OPORTUNIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> · Interés en el tema por parte del sector académico, empresarial y de la actual administración departamental, así como de algunos profesionales especializados. · Un observatorio requiere una estructura organizacional pequeña, con relativa facilidad para su implementación. · Soluciones informáticas y software disponibles en el mercado doméstico. · Las entidades territoriales demandan información de calidad y oportunidad y asesoramiento técnico. · Se considera al Observatorio como una herramienta robusta para mejorar la gestión pública.

Factores críticos de éxito:

Se detectan los siguientes factores críticos de éxito:

- Procurar, en forma permanente, la más alta cualificación de los profesionales que atienden las áreas relacionadas con los temas económicos, fiscales y financieros de los entes territoriales.
- Contar con una oferta innovadora de soluciones de información integrados y sistémicos.
- Contar con estrategias organizacionales internas eficientes.
- Implementar políticas de relacionamiento y trabajo colaborativo con los proveedores de información relevante.
- Implementar estrategias de desarrollo de capacidades de adaptación permanente al cambio.

- Identificar y definir las fuentes confiables de información.
- Determinar la logística apropiada para la gestión de la información relevante.
- Definir la metodología apropiada para la observación y análisis de datos.
- Determinar la logística apropiada para la distribución y publicación de la información de resultados y hallazgos.

Cadena de valor: Inicia con la solicitud del cliente interno y externo, hasta la entrega del producto final (documento con información relevante o última etapa de producción). El proceso intermedio va directamente incorporado a la Dirección del Observatorio, denominado Mesa Técnica, en este se determina la viabilidad de la investigación, el uso de las fuentes, la financiación, la posibilidad o no de la comunicación y publicación del documento, el tono y medios de publicación y distribución de dichas publicaciones, basados en lo planteado por las líneas de investigación que han trabajado sobre la necesidad de información estratégica de los clientes. La cadena de valor evidencia la secuencia lógica de los procesos estratégicos, misionales y de apoyo.

Definición de metas y objetivos:

NUMERACIÓN DE METAS	METAS	OBJETIVOS	LÍNEAS DE ACCIÓN
Meta1	Importancia estratégica y relevancia de la investigación e innovación ética y responsable	1. Consolidar institucionalmente la importancia de la observación como método científico sobre los fenómenos económicos, fiscales y financieros que impactan al Departamento y sus municipios.	1. Capacitación y generación de cultura de la información en forma integral a usuarios.
			2. Institucionalizar el observatorio y elevar la observación temática económica, fiscal y financiera como política pública.
			3. Integración de la observación e innovación en la gestión operativa institucional y en los métodos y procedimientos.
			4. Integrar la observación e innovación en los programas de formación y desarrollo humano.
		2. Ampliar el impacto de la observación socialmente.	1. Integrar y hacer partícipe a los actores.
			2. Definir sistema de comunicación y publicación oportuna y de calidad.
			3. Transmitir al público en general el objeto, el método y el resultado de la observación.
			4. Establecer un sistema de participación e inclusión.

NUMERACIÓN DE METAS	METAS	OBJETIVOS	LÍNEAS DE ACCIÓN
Meta 1	Importancia estratégica y relevancia de la investigación e innovación ética y responsable	3. Promover la visión compartida del observatorio entre los actores y aliados.	1. Convertir la reflexión, formación y acción en retos para superar fenómenos económicos, fiscales y financieros que afectan el futuro de las próximas generaciones. 2. Desarrollar un ecosistema de observación orientado a identificar riesgos y afrontar retos.
Meta 2	Máxima calidad del personal dedicado a la observación y análisis	1. Diseño de programa de atracción, enganche y retención de talento. 2. Programa para mejorar el desarrollo de la carrera como investigador. 3. Planificar el relevo generacional.	1. Implementar un programa colaborativo de pasantías con universidades nacionales e internacionales y otras entidades de investigación temática. 2. Facilitar procesos de integración, desarrollo y actualización de competencias con personal interno. 1. Promover la estabilidad laboral del investigador. 2. Desarrollar un programa de empleabilidad. 3. Programa de impulso a la formación y la movilidad. 4. Programa de apoyo a las actividades de los investigadores. 1. Programa para prever y facilitar la renovación. 2. Programa de memoria institucional y gerencia del conocimiento.
Meta 3	Metodología y organización para la observación e innovación	1. Consolidar los equipos de investigación y sus alianzas con equipos externos. 2. Fomentar el trabajo colaborativo y la investigación transversal.	1. Impulsar la acreditación de los equipos de investigación. 2. Garantizar la flexibilidad de los equipos de investigación. 3. Establecer la metodología para la creación, ampliación, reducción o cierre de equipos de investigación, ejes temáticos y líneas de investigación. 1. Promover proyectos de investigación entre actores usuarios de la información, y aliados estratégicos. 2. Promover entornos de investigación.

NUMERACIÓN DE METAS	METAS	OBJETIVOS	LÍNEAS DE ACCIÓN
Meta 3	Metodología y organización para la observación e innovación	3. Promover un modelo de gestión que permita el desarrollo de la investigación mediante el método de la observación.	1. Desarrollar el entorno apropiado para la gestión de la investigación mediante a la observación.
			2. Promover la alianza colaborativa entre la investigación pública y privada.
			3. Desarrollar programas para la transferencia de conocimiento y para desarrollar habilidades investigativas.
Meta 4	Recursos e infraestructura para la observación e innovación	1. Garantizar la financiación interna y externa.	1. Incluir el Observatorio en las acciones desarrolladas por la Dirección de Finanzas y Gestión de Recursos.
			3. Plantear la gestión de recursos nacionales e internacionales de colaboración, fomento a la investigación premios internacionales por investigaciones desarrolladas, donaciones.
	Recursos e infraestructura para la observación e innovación	2. Gestión eficiente de espacios, recursos e infraestructura.	1. Facilitar el acceso a los recursos documentales, espacios, equipamientos, herramientas y servicios de apoyo a la investigación.
			2. Plan de aprovechamiento a las herramientas informáticas y electrónicas.
		3. Adquisición de los equipamientos científicos. necesarios para desarrollar una investigación de calidad.	1. Promover la adquisición sostenible de los equipos científicos.
			2. Asegurar su adecuado mantenimiento.
3. Garantizar su uso eficiente.			
Meta 5	Validación y reconocimiento nacional e internacional	1. Diseño de programa de gestión de calidad y aseguramiento con estándares internacionales de la investigación y la innovación.	1. Definir o adaptar un Código de buenas prácticas en investigación, formación para la investigación desarrollo e innovación para impulsar su implementación en el Observatorio.
			2. Crear, promover y activar la Comisión de Ética de la Gobernación para investigación desarrollo e innovación y uso de información estratégica relevante.

NUMERACIÓN DE METAS	METAS	OBJETIVOS	LÍNEAS DE ACCIÓN
Meta 5	Validación y reconocimiento nacional e internacional	2. Definir un proceso de evaluación efectivo.	1. Definir y armonizar el modelo y los criterios de evaluación interna.
			2. Definir con aliados estratégicos un proceso de evaluación externa.
		3. Incentivar el reconocimiento de la investigación a nivel nacional e internacional.	1. Promover, incentivar y reconocer la calidad del personal investigador, de los productos de la investigación y de los equipos de investigación y participar en eventos publicaciones alianzas con instituciones científicas nacionales e internacionales.
			2. Desarrollar un sistema robusto de información con actualización en tiempo real.
Meta 6	Comunicación y publicación efectivas y oportunas	1. Publicaciones periódicas de carácter informativo y de carácter científico.	1. Publicación informativa periódica en medios electrónicos y en medios físicos de propiedad de la Gobernación de Antioquia.
			2. Detección y elección de las publicaciones científicas para la publicación de información producto de la investigación.
			3. Alianzas estratégicas con instituciones de carácter científico nacionales e internacionales, observatorios y centros de pensamiento para la publicación y difusión de información estratégica.

Clasificación de estrategias:

Intensiva de penetración. La estrategia de penetración está concentrada en las líneas que garantizan la entrada en funcionamiento del Observatorio en las condiciones idóneas para desempeñar las actividades nucleares del mismo; *Core Business*, por su nombre en inglés.

Intensiva de desarrollo de producto y diversificación. El desarrollo de producto y diversificación son estrategias que están concentradas en las líneas de acción encaminadas a establecer los ejes temáticos y líneas de investigación, garantizando la satisfacción de las necesidades reales de los clientes internos y externos.

Diferenciación a través del liderazgo en conocimiento. Esta estrategia se concentra en las líneas de acción encaminadas a garantizar la calidad del personal de investigación, su detección, enganche y mantenimiento, la adquisición y sostenibilidad de las herramientas de apoyo a la investigación, la calidad, validación científica, pertinencia de la observación y como método científico y de sus productos derivados, el desarrollo del entorno investigativo

y colaborativo, además del esfuerzo por la permanente capacitación, entrenamiento y desarrollo de competencias para el personal de investigación y para los usuarios de los productos.

Estrategia de posicionamiento. Esta estrategia se establece con el propósito de garantizar el posicionamiento del Observatorio como una unidad estratégica que hace investigación mediante el método de la observación sobre los fenómenos económicos, fiscales y financieros que afectan al Departamento de Antioquia y sus municipios, proporcionando beneficios relevantes para nuestros clientes internos y externos.

Para el desarrollo de esta estrategia se definen líneas de acción encaminadas a mejorar la diferenciación, la pertinencia, la calidad y la productividad y competitividad, y haciendo publicaciones periódicas de información, artículos y documentos indexados con las características de unas publicaciones científicas de carácter nacional e internacional, con estándares internacionales propios de la comunidad.

La posición que deseamos alcanzar provee una gran rentabilidad social ya que propendemos por el desarrollo sostenible de nuestro Departamento.

El posicionamiento del observatorio estará enmarcado en un proceso de perfeccionamiento y mejoramiento continuo, el incremento de nuestro valor agregado y el trabajo incansable por mejorar nuestras ventajas competitivas.

Estrategias funcionales. Estas estrategias están direccionadas a garantizar el desarrollo de las actividades misionales del observatorio, en condiciones de productividad y competitividad.

Recomendaciones:

- Las organizaciones encaminadas a generar conocimiento con validez científica, están cada vez más y mejor valoradas, tanto en el mundo empresarial, como en el académico y científico.
- La aplicación de métodos investigativos al que hacer de las organizaciones públicas y privadas, es una práctica de comprobada aplicación en los países europeos y asiáticos, que han mejorado sus estándares de competitividad y productividad en tiempo récord. En los países latinoamericanos es incipiente su aplicación pero los escasos intentos, al ser puestos en práctica, han demostrado su validez y eficiencia; la inversión en investigación, desarrollo y tecnología provee información para el desarrollo de estrategias de alto impacto, que, una vez puestas en práctica, multiplican significativamente los resultados esperados.
- El origen de los observatorios, se da como respuesta a la necesidad de investigar, registrar situaciones y eventos naturales y sociales como los económicos, fiscales y financieros, que son objeto de este Observatorio, y se han puesto al servicio de la gestión del conocimiento para diagnosticar, proyectar, anticipar y predecir el impacto de fenómenos naturales y sociales con el fin de mejorar la planificación y la gestión, generando valor agregado a las organizaciones, especialmente si pertenecen al sector público, ya que son las que procuran el bien común y deben ser ejemplo de alta gerencia.
- La gestión del conocimiento, con el uso intensivo de las tecnologías de la información y las comunicaciones, han tomado un papel preponderante y se han convertido en mecanismos

para la intercomunicación, el relacionamiento, y el flujo de conocimiento. Hoy, más que nunca, el conocimiento debe compartirse y potencializarse, usarse con efectividad, transformándolo en conocimiento explícito mediante su incorporación al contexto y a la experticia.

- La gestión del conocimiento es imprescindible para operar, difundir y lograr un alto impacto del Observatorio. El *knowledge worker*, concepto usado por Peter Drockner, resalta a las personas por su experiencia y conocimiento, más que por sus habilidades físicas en una organización. Es fundamental acelerar el flujo de información, desde el cliente (interno y externo) y los funcionarios, hacia la organización, para devolverla hacia los clientes y funcionarios, produciendo valor agregado durante el proceso de generación de conocimiento, en beneficio de la sociedad en general.
- Los objetivos del Observatorio de producir conocimiento, centralizar datos y anticiparse al impacto de los fenómenos económicos, fiscales y financieros, son un propósito institucional y colaborativo. Así mismo, la anticipación y predicción son función prospectiva del Observatorio.
- La voluntad política y administrativa no puede distraerse del propósito de establecer un hito en la administración pública territorial, poniendo en riesgo la oportunidad de innovar y promover las mejores prácticas de la gestión pública, basadas en la investigación, innovación y creación de conocimiento.
- Es menester enfocarse en la creación y puesta en marcha del primer Observatorio temático, económico, fiscal y financiero, que servirá al Departamento de Antioquia para incrementar su asertividad, competitividad y productividad para el bien de toda la sociedad y será referente a nivel nacional e internacional en la aplicación de la actividad científica como estrategia para el mejoramiento y cualificación de la gestión pública, enfocada en el desarrollo sostenible y en el apoyo a la cultura emprendedora de los ciudadanos y empresarios, toda vez que el advenimiento de la globalización, los requisitos y compromisos suscritos en los tratados internacionales, las demandas por la implementación de los objetivos del milenio y el desarrollo sostenible, las exigencias de los organismos multilaterales y el compromiso de desarrollar las mejores prácticas de gestión pública, mediante la adopción de estándares internacionales, hacen que esta sea la mejor alternativa para garantizar la productividad y competitividad de la gestión pública en condiciones de calidad, competitividad y mejoramiento continuo.

B. Estructura organizacional del Observatorio Económico, Fiscal y Financiero de Antioquia

La Dirección de Finanzas y Gestión de Recursos del Departamento Administrativo de Planeación, es una unidad que realiza asesoría y asistencia técnica, analiza y hace seguimiento a la información fiscal y financiera de los 125 municipios de Antioquia, que tiene como objetivo dar cuenta de la situación fiscal y financiera del Departamento y sus municipios, y apoyar el proceso de toma de decisiones y de la planificación económica, fiscal y financiera.

Dentro de las funciones de la Dirección está ofrecer una asesoría y asistencia técnica de calidad, analizar la planeación y ejecución de los presupuestos anuales y de las cuentas del Sistema General de Participaciones. Además, es responsabilidad de la Dirección la recolección,

análisis y procesamiento de información fiscal y financiera proveniente de diversas fuentes. Así mismo, debe realizar estudios periódicos, analizar y construir indicadores básicos y agregados para el seguimiento al desarrollo de los municipios y el Departamento. Por lo anterior, es de vital importancia para el proceso de planeación del desarrollo y del procedimiento del sistema de información territorial, contar con un buen sistema de información económica, fiscal y financiera que permita definir las tendencias y coyunturas económicas que puedan impactar la gestión municipal y departamental, y facilitar las herramientas de información económica relevante y oportuna para enfrentar las diferentes problemáticas apoyando la implementación de las políticas públicas, tanto locales como regionales.

El Plan de Desarrollo 2016-2019, en la *Línea Estratégica 7: Gobernanza y Buen Gobierno*, Dentro del Componente 1: Direccionamiento Estratégico, plantea el programa *"Gestión de la información temática territorial como base fundamental para la planeación y el desarrollo"*, donde uno de sus objetivos es la *"Construcción del Observatorio fiscal y financiero del Departamento de Antioquia"* en respuesta a la necesidad de mejorar la información económica, fiscal y financiera como insumo fundamental para la planeación, por lo cual es primordial elaborar y cotejar de manera integral la información relacionada y relevante de todas las fuentes, con el fin de conocer, predecir, anticipar y neutralizar, en el corto plazo, los posibles impactos y la ventajas o desventajas competitivas en las que pueden quedar inmersas las economías de los municipios y del Departamento de Antioquia ante diferentes fenómenos económicos.

La creación del Observatorio se nutre de diversas fuentes de información incluyendo la que provee la Dirección de Indicadores del Departamento Administrativo de Planeación, Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, Banco de la República y otros organismos encargados de generar información micro y macro económica especializada. Dicha información se recolecta, estandariza, cataloga, estructura, analiza, se observa en diferentes escenarios y los resultados se utilizan para predecir, diagnosticar, anticipar, prevenir y neutralizar impactos económicos, fiscales y financieros, y generar política pública, determinando prioridades de mejoramiento institucional o de gestión.

Es importante tener en cuenta que la información económica, fiscal y financiera debe ser actualizada en forma permanente debido a su volatilidad y dinámica, para lo cual se busca específicamente crear un sistema de información que se actualice frecuentemente, sujeto a la disponibilidad y frecuencia de los datos, y que pueda interconectarse a los sistemas de información que sean utilizados por los diferentes generadores de información relevante.

La importancia del observatorio se podrá evidenciar no solo en la disponibilidad de la información obtenida con criterios de calidad, oportunidad y relevancia, sino también en la generación de acciones estratégicas que permitan el fortalecimiento institucional, organizacional, fiscal y financiero de las distintas administraciones municipales y del Departamento de Antioquia; además la construcción del Observatorio fue aprobada en el Plan de Desarrollo según la ordenanza 11 del 20 de junio del 2016 *"Antioquia piensa en grande"*; y según la Ordenanza 312 de 14 de agosto del 2008 y el Decreto 2575 del 14 de octubre del 2008 se reestructuró

el Departamento Administrativo de Planeación y su Dirección de Finanzas y Gestión de Recursos, dándole funciones de “diseñar e implementar sistemas de evaluación y seguimiento de los planes de inversión y presupuestos municipales”.

De acuerdo con los artículos 1° y 4° del Decreto 4515 del 2007 reglamentario de la ley 617 del 2000, a las oficinas de planeación departamental o los organismos que hagan sus veces, se les atribuye la responsabilidad de presentar a los gobernadores y a las asambleas departamentales respectivas un informe donde expongan la situación financiera de los municipios, el cual deberá relacionar aquellas entidades que hayan incumplido los límites de gasto dispuestos por los artículos 6° y 10° de la Ley 617 de 2000. Tal informe deberá presentarse el primer día de sesiones ordinarias correspondiente al segundo período de cada año y también los programas de saneamiento fiscal y financiero adoptados por los municipios de manera obligatoria, y se estructurarán en los términos del artículo 11° del Decreto 192 de 2001. La verificación del cumplimiento del programa de saneamiento fiscal y financiero corresponde a las oficinas de planeación o a los organismos que hagan sus veces. Estas responsabilidades sustentan la importancia estratégica de la creación del Observatorio como una herramienta para determinar la validez de las diferentes políticas públicas y la proyección y ejecución de presupuestos ajustados a los requerimientos impuestos por la administración municipal y la normatividad vigente.

El objetivo fundamental del Observatorio para el Departamento de Antioquia es observar y examinar la información económica, fiscal y financiera de los municipios del Departamento, extendiendo su análisis al diseño de políticas. Las observaciones se refieren generalmente a fenómenos que inciden en la gestión territorial y por ende en la calidad de vida de la población. De allí la importancia de contar con el Observatorio. También sus propósitos pueden extenderse al monitoreo o seguimiento de indicadores de gestión económica, fiscal y financiera que pueden contribuir al fortalecimiento de la política territorial y a realizar estudios analíticos más profundos que puedan explicar ciertos fenómenos relacionados con el ciclo económico, la actualización catastral, estímulos tributarios, u otros aspectos que impactan en el manejo de las finanzas territoriales.

El diseño metodológico para el *Observatorio Económico, Fiscal y Financiero de Antioquia* busca un abordaje integral de la gestión en las entidades territoriales (municipios) que considera no solo la misionalidad de la entidad y las disposiciones jurídicas y normativas, sino también las necesidades potenciales de usuarios que podría atender el Observatorio.

De manera que se propone, a partir del análisis consolidado de los indicadores en los municipios del Departamento, aportar un instrumento de análisis a disposición de los responsables gubernamentales y el conjunto de toda la sociedad. Se pretende que contribuya a pensar y discutir el comportamiento económico, fiscal y financiero, y por ende aporte al fortalecimiento del desarrollo económico en las regiones del Departamento, aportando al bienestar de todos los ciudadanos, la transparencia y equidad, para que las decisiones sobre política pública sean fundamentadas y coordinadas, promoviendo de esta forma la confianza pública en las instituciones guiadas y orientadas por el Departamento.

A partir del marco jurídico existente, incluyendo los lineamientos distritales, se adoptó un enfoque integral para la identificación de temáticas y líneas de investigación que considera la misionalidad de la entidad, experiencias de observatorios similares a nivel internacional y

nacional, los intereses de posibles usuarios externos, e incluso necesidades de las áreas al interior de la entidad. Así mismo, con el fin de incorporar la experiencia de otras entidades distritales en la creación de observatorios, también se incorporaron en el proceso de diseño las prácticas exitosas y las lecciones aprendidas de estas entidades.

En la actualidad existe en el Departamento una insuficiencia del análisis integral e inteligente de los indicadores que se comunique públicamente y de forma permanente. Así mismo, los avances tecnológicos brindan la oportunidad de analizar volúmenes de datos antes impensados profundizando su análisis integral, transformando los resultados en bases propositivas que potencian la capacidad evaluadora de los organismos públicos, el mejoramiento en la asignación de recursos que demandan las políticas públicas y como aporte a eventuales reformas en materia de política fiscal, y fomentando una ciudadanía dinámica e informada con posibilidades de influir en los decisores públicos.

Ocho principios básicos se definen en el Observatorio:

<p>1</p>	<p>Procesamiento de la información</p> <p>El análisis de las finanzas territoriales se hace cada vez más necesario, por la representatividad de estas, tanto a nivel de ingresos para el Estado como a nivel de gasto para los contribuyentes, por lo que cobra importancia el desarrollo del Observatorio, en la medida en que este busca procesar la información de la gestión fiscal y financiera en la administración de cada uno de los municipios del Departamento.</p>
<p>2</p>	<p>Eficiencia y equidad</p> <p>Generar conocimiento sobre el comportamiento de los ingresos y gastos públicos y compartirlo con la ciudadanía, a partir del reporte de hallazgos relevantes y de interés, que generen la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, alineando el que hacer público con los intereses ciudadanos, en un marco de eficiencia y equidad.</p>
<p>3</p>	<p>Proveer información</p> <p>El Observatorio proveerá información, estudios y análisis, que generen escenarios para la presentación del manejo de las finanzas públicas municipales, y que brinde además herramientas para su comprensión.</p>
<p>4</p>	<p>Gestión del conocimiento</p> <p>A través de la disponibilidad de estudios y análisis económicos, fiscales y financieros, el Observatorio facilitará la gestión del conocimiento asegurando el acceso a la información y promoviendo la realización de estudios independientes, con rigor científico, y con herramientas conceptuales para la comprensión de la gestión de los municipios del Departamento, tales como entidades públicas, calificadoras de riesgo, organismos internacionales, empresarios, promotores de inversión, académicos e investigadores, centros de pensamiento, Cámaras de Comercio, organismos de control, gremios económicos, entre otros.</p>

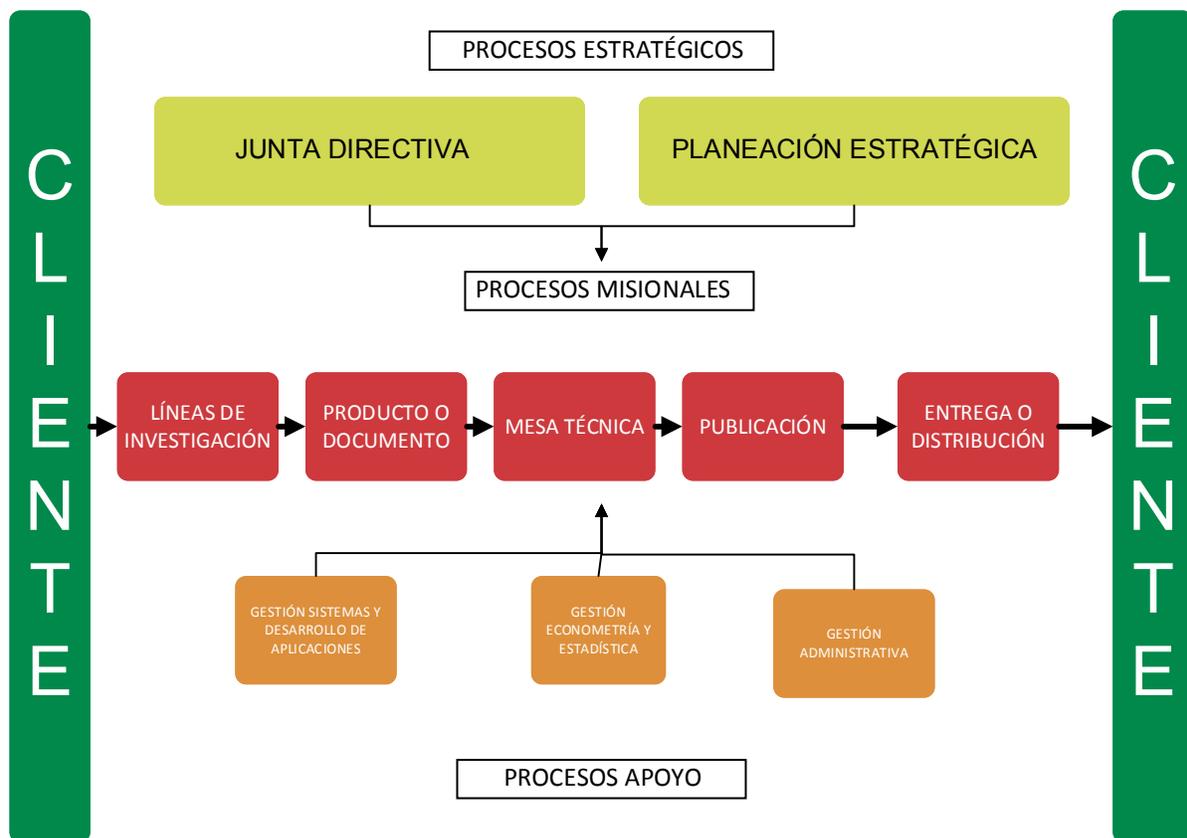
	<p style="text-align: center;">Accesibilidad de la información</p> <p>El Observatorio puede ser de gran interés por la particularidad y relevancia de los temas que serían objeto de estudio. Así entonces, se convierte en una oportunidad para la administración departamental, sobre todo, si se tiene en cuenta que la información es un activo público, de acuerdo con la Política Nacional de Explotación de Datos (<i>Big Data</i>), por lo tanto, “el aumento de su accesibilidad y usabilidad, da lugar a mejores oportunidades económicas y al estudio de nuevas líneas de investigación, aumenta la transparencia y el acceso a la información pública, entre otras” (CONPES 3920, 2018).</p>
	<p style="text-align: center;">Entidades Territoriales</p> <p>Tener información pertinente ayuda a que las entidades territoriales puedan evaluar y determinar si es necesario fortalecer su sistema fiscal y financiero, cómo va su economía, y cómo anticiparse a retos futuros; esto con el fin de hacer una administración más eficiente, generando atractivos a la inversión de capitales o establecimiento de nuevas empresas y aumentando la inversión pública y el mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía.</p>
	<p style="text-align: center;">Ciudadanos</p> <p>Para los ciudadanos la importancia de la información sobre la gestión pública, radica en el soporte que puede brindar al momento de elegir un municipio como el más apropiado para el establecimiento de sus actividades personales (vivienda) o empresariales; por tanto, la correcta gestión de los recursos del municipio fortalece la presencia ciudadana en el territorio.</p>
	<p style="text-align: center;">Articular la información</p> <p>El observatorio se puede convertir en el articulador de las acciones de las entidades del Estado para la provisión de información, bajo la premisa de que: la recolección, almacenamiento y procesamiento de datos da lugar a la información, de la cual, es posible obtener conocimiento y beneficios para la sociedad.</p>

La cadena de valor: Permite evidenciar los diferentes procesos de la organización y definir su relevancia estratégica y táctica.

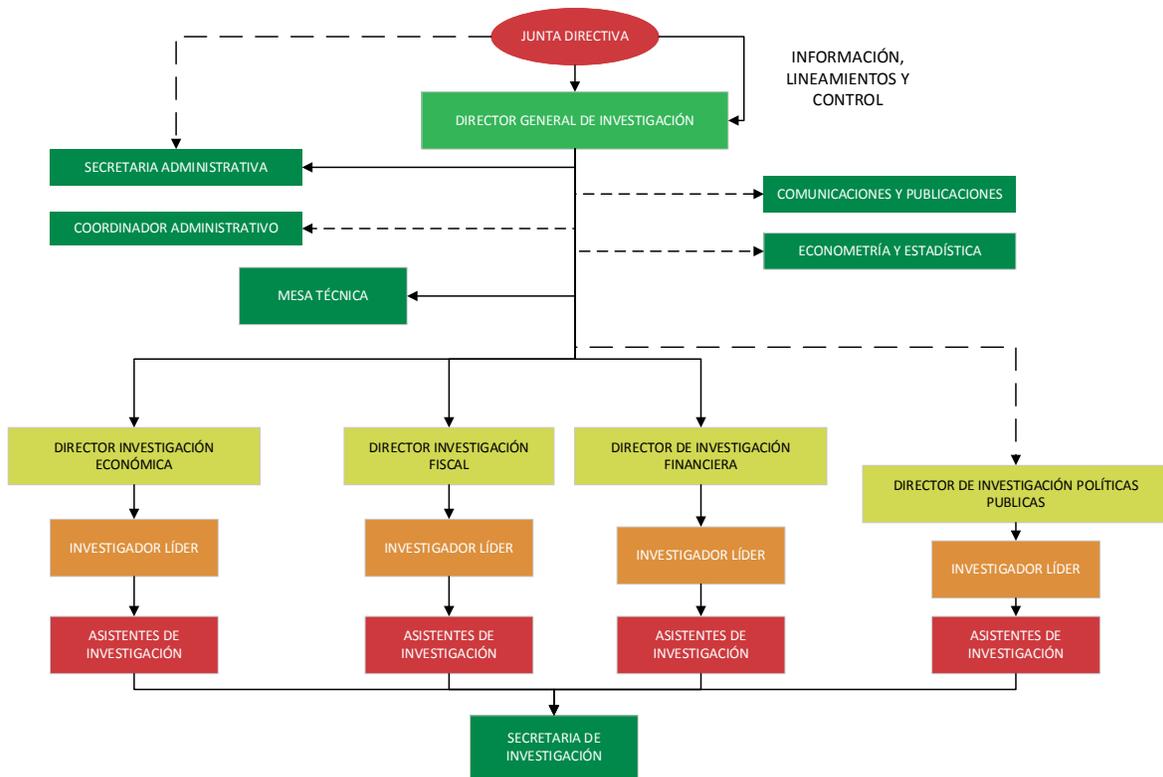
En la cadena de valor se describe la secuencia de los procesos estratégicos, misionales y de apoyo. En ella se considera desde la solicitud del cliente interno y externo, hasta la entrega del producto final y su posterior monitoreo y evaluación, con el fin de retroalimentar nuevamente el proceso y garantizar la satisfacción plena de las necesidades del cliente.

Los procesos de producción cuentan con una Mesa Técnica, en la que se determinan las líneas de investigación y ejes temáticos, el perfil de entrada y salida de los insumos, las fuentes de información y del producto terminado; además, en esta Mesa, se define el financiamiento, los mecanismos y tono de publicación y distribución de los productos terminados; tomando como base el hecho de que las respectivas líneas de investigación han trabajado sobre la necesidad de información estratégica de los clientes.

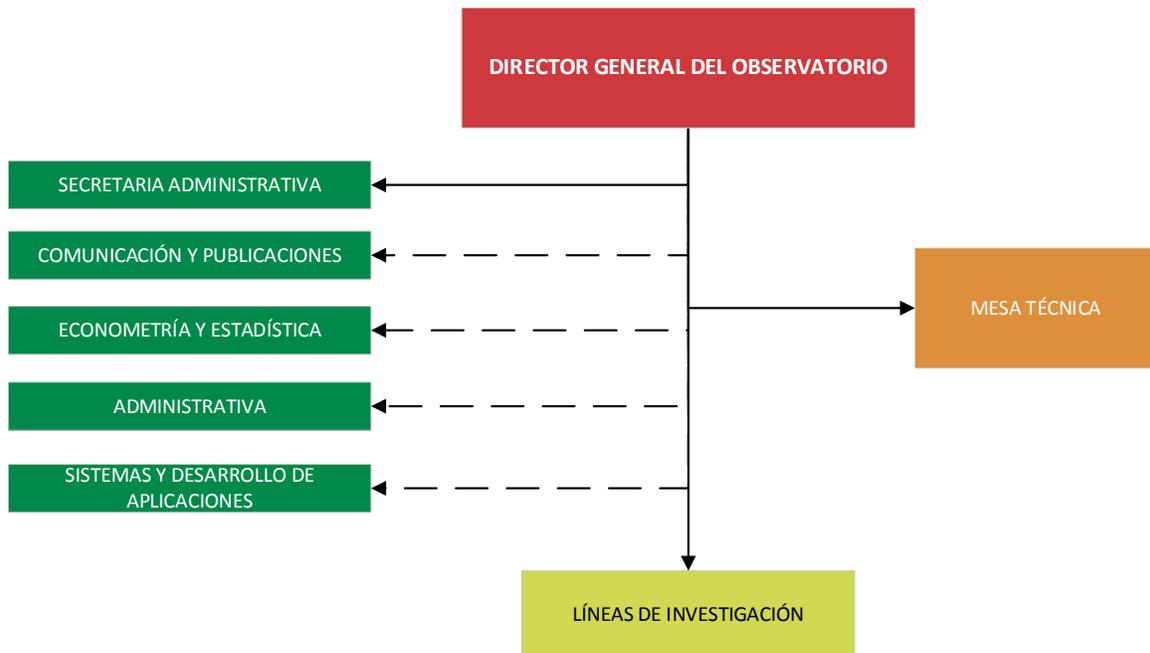
El siguiente diagrama evidencia la cadena de valor del Observatorio.



En el siguiente diagrama, se puede observar la estructura del equipo de trabajo que hace parte del observatorio. Este será liderado por un Director General, quien hace la coordinación general para la entrega de productos. Se cuenta con la Mesa Técnica, que brinda soporte a los equipos de investigación, y un equipo de apoyo administrativo que incluye al grupo de soporte transversal de estadística, econometría y analítica, que está conformado por profesionales especializados que aconsejan y validan técnicamente la investigación que se genera. Por otro lado, están los equipos de investigación por línea temática que promueven la investigación aplicada.

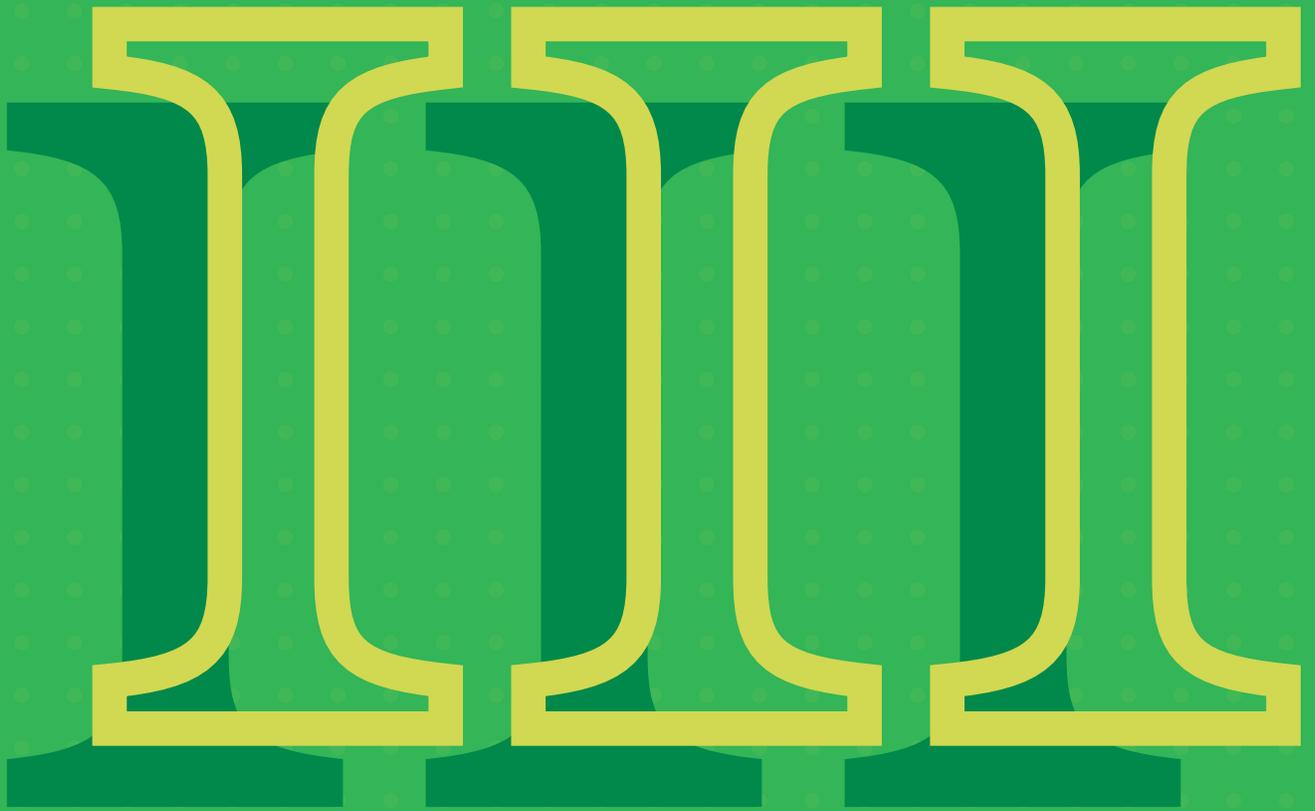


Para describir el macroproceso gerencial se puede observar el siguiente gráfico.



Conclusiones:

- Los observatorios son entidades dedicadas a la observación como método científico y dependen en gran medida de la aplicación y del grado de inversión en tecnología y desarrollo metodológico, razón por la cual la inversión inicial será aparentemente alta; sin embargo, los resultados comprobados hacen ver insignificante dicha inversión al garantizar la efectividad de medidas de política pública y decisiones administrativas y financieras que mejoran el rendimiento y productividad del sector público poniéndolo como paradigma institucional y de alta gerencia.
- El futuro de la alta gerencia está encaminado a la utilización de observatorios y centros de pensamiento para apalancar, con mayores probabilidades de éxito, las decisiones administrativas, razón por la cual la implementación de este Observatorio temático es un paso fundamental para enfrentar el futuro de Antioquia y sus 125 municipios, convirtiendo a la administración departamental en un icono de alta gerencia pública a nivel nacional e internacional.
- Se describe una estructura muy funcional para la ejecución, operación y producción del Observatorio, tratando de alinear y dar relevancia al desarrollo del producto y las necesidades del cliente interno y externo, más que a la cadena de mando.
- Se recomienda que la estructura organizacional propuesta se aplique en la creación del Observatorio y, al menos, durante el primer año de operación y el tiempo prudencial para su consolidación, ya que en ella se usan conceptos, ideas y definiciones muy utilizadas para tal fin.
- Al estructurar los macroprocesos, se tomó en cuenta el grado de funcionalidad de los cargos y la conexión entre ellos, para que la información sea más fluida y, por lo tanto, se consiga cumplir con la Misión, Visión y Objetivos del Observatorio, establecidos en el plan estratégico diseñado para la creación y puesta en marcha.
- Se definen en este trabajo los perfiles de los cargos en busca de establecer las bases para desarrollar una estructura plana y sistémica, que cumpla una operación eficiente y eficaz, para dar respuesta a todas las solicitudes del medio, el entorno y, sobre todo, a las entidades y personal directivo que están involucrados en el Observatorio.



Marco metodológico



La observación de los fenómenos económicos, fiscales y financieros, al igual que la compilación de la información estadística, su sistematización, análisis e interpretación, requieren de un marco metodológico que permita un adecuado estudio, a la luz de teorías o hipótesis para su contrastación. En consecuencia, el método de análisis, y por ende los instrumentos empleados, dependerán de factores propios del analista, como sus creencias, intereses particulares, formación académica y teórica, etc.

En tal sentido, la puesta en marcha del Observatorio Económico, Fiscal y Financiero de Antioquia, demanda de un marco metodológico que posibilite un punto de partida para el análisis, la creación de una línea base sobre la cual sea posible hacer seguimiento de indicadores y trazabilidad de políticas. Tal es el caso del presente apartado, el cual da cuenta de un marco sobre el cual es posible la observación y el análisis.

No obstante, dado el carácter dinámico del Observatorio, en consonancia con los fenómenos económicos, fiscales y financieros que se pretende estudiar, el marco metodológico empleado también debe conservar dicha movilidad o posibilidad de adaptación. En otras palabras, la metodología no es única, más bien cada fenómeno, cada base de datos, cada problema o teoría, trae consigo un marco de análisis propio. Lo expuesto en este apartado es una guía, la cual se intenta seguir en algunos de los estudios que se presentan más adelante, a modo de resultados de investigación.

1. Línea económica

En esta sección se presenta la metodología para realizar estudios para la operación de la línea de investigación económica para el Observatorio Económico, Fiscal y Financiero de Antioquia. En efecto son innumerables los desafíos para la toma de decisiones de política en los territorios y por supuesto es importante en una primera instancia hacer un diagnóstico económico sobre el territorio.

Para los ejecutores de gasto público, empresarios, académicos, agremiaciones y la sociedad civil, les es de gran ayuda tomar decisiones basados en la evidencia. En muchos casos las fuentes de información y los datos son limitados a nivel territorial y, aunque se ha hecho un trabajo valioso desde los entes gubernamentales nacionales y regionales para mejorar y cubrir gran parte del territorio con cifras y estadísticas, bajo esta línea de investigación se pretende articular y procesar dicha información para generar documentos y nuevos indicadores que permitan tomar decisiones con menor incertidumbre.

En este sentido la línea económica del Observatorio no solo genera los datos pertinentes, sino que los interpreta para que los territorios tomen decisiones óptimas basadas en la evidencia. Bajo esta línea, sin desconocer los microfundamentos, se tiene un escenario principalmente de análisis macroeconómico: producción agregada, empleo, inflación y sector externo. Así que las variables relacionadas con estas cuatro categorías serán sujeto de análisis.

En la primera fase de investigación de la línea económica se pretende realizar estudios sobre el producto agregado y las variables que determinan este a nivel territorial. La medida más frecuente para estimar la producción agregada es el Producto Interno Bruto. Las cifras oficiales sobre el PIB las suministra el DANE (www.dane.gov.co), que realiza una medición trimestral del PIB a nivel nacional, con un rezago de un año a nivel departamental para cifras anualizadas. Pero a nivel municipal no se tienen cifras oficiales. Sin embargo, desde la Gobernación de Antioquia se hizo un esfuerzo importante para estimar el PIB municipal a nivel sectorial cuyo ejercicio arrojó resultados valiosos para reconocer las estructuras productivas de los municipios y subregiones de Antioquia.

Es por esta razón que la línea económica prioriza los estudios relacionados con la estructura productiva de Antioquia, la capacidad productiva, la especialización productiva, la concentración del ingreso y los determinantes macroeconómicos de estos indicadores. Veamos.

Estructura productiva del Departamento de Antioquia y sus municipios

A continuación, se citan, según el documento de la metodología, los pasos y supuestos a seguir en la construcción del PIB departamental, detalles específicos pertinentes a cada sector se encuentran en dicho documento (el cual se anexa), y que está a disposición de la Dirección de Sistema de Indicadores del Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación de Antioquia, donde además reposan las bases de datos que se construyeron y usaron en el proceso.

1. *Cálculo de indicadores por producto y nivel de desagregación: consiste en la valoración a precios corrientes de cada uno de los productos o servicios producidos.*
2. *Determinación de la estructura de distribución por producto y nivel de desagregación: con el valor total de la producción se determina la participación de cada municipio, zona o subregión en el total departamental de acuerdo con su vocación productiva y su desarrollo económico. Esencial para las ramas en las que no se puede obtener información para todas las actividades.*
3. *Consolidar producción a nivel de rama de actividad: agregación a nivel de rama de actividad y para cada nivel de desagregación de toda la producción antes valorada.*
4. *Determinación de la estructura de distribución por rama de actividad económica: con los valores agregados para cada nivel de desagregación por productos y ramas de actividad, se establece una estructura de distribución en valor agregado de cada rama.*
5. *Distribución del Valor Agregado (VA): se distribuyen los valores agregados calculados en las cuentas anuales por DANE aplicando la estructura de distribución por actividad económica (participación), es decir, se asigna un valor agregado según su nivel de producción para cada rama de actividad.*

6. *Cálculo del Producto Interno Bruto (PIB): una vez asignados los valores agregados por rama de actividad, se procede a adicionar los impuestos netos de subvenciones sobre los productos para cada territorio, en función del tamaño de sus economías y así calcular el PIB.*

Debido a las dificultades que conlleva distinguir las condiciones técnico económicas de producción de cada unidad territorial los pasos antes descritos se realizan siguiendo dos hipótesis obligadas: i. Que las relaciones entre los consumos intermedios y las producciones sectoriales son iguales en todos los municipios, zonas y subregiones, y, ii. Que los precios relativos, como sus evoluciones, son idénticos en todos los territorios y en cada una de las actividades económicas.

En adición, como en cualquier proceso de medición, lo más importante es la existencia o posibilidad de construcción de la información. Así, a pesar de la ausencia de estadísticas para cada uno de las actividades o productos para la cobertura geográfica requerida, se hace uso de estadísticas continuas, no continuas e indicadores tanto directos como indirectos que permitan hallar la composición de la producción municipal, zonal y subregional. El sistema empleado se concentra en el registro de las operaciones de producción, contabilizándolas en el territorio donde tiene lugar el proceso de producción, se pagan salarios, impuestos sobre la producción y se genera el excedente de explotación, monitorizando que conserven la consistencia macro-económica con las cifras del PIB estimado por DANE y Gobernación, sin pretender realizar una estimación adicional del mismo¹.

- 1.1. La principal variable de observación es el PIB, sobre el cual se calculan indicadores que permiten ver diagnósticos de cómo participan los municipios, los sectores, las subregiones, zonas y provincias en los diferentes tipos de participación.

Según el interés se tienen:

- Participación municipal dentro del PIB departamental, dentro del PIB subregional, zonal y provincial
- Participación subregional dentro del PIB.
- Participaciones zonales dentro del PIB
- Participaciones provinciales dentro del PIB
- Participaciones sectoriales dentro del PIB de cada municipio, Departamento, subregión, zona y provincia.

En el documento final se incorporan estas estadísticas, su respectivo análisis y ficha técnica de cálculo. Estos datos se ordenan de mayor a menor y ponderan por unidad de análisis, de tal forma que se encuentran los líderes y municipios, zonas, provincias y subregiones más importantes en la generación del PIB. Así mismo que se tiene una primera indagación sobre las participaciones sectoriales por municipios con el fin de identificar vocaciones productivas.

- 1.2. En segunda instancia se determinan los coeficientes de especialización, los coeficientes de concentración de ingreso, el índice de desigualdad productiva y el indicador de Ventajas Comparativas Reveladas.

1 Cita textual del “Informe Metodológico sobre la estimación del PIB para los municipios, zonas y subregiones de Antioquia, 2013-2017”.

Estos índices junto con las participaciones calculadas indican en qué sectores se especializan las subregiones, zonas, provincias y municipios. Estos índices, como se verá, tienen como insumo las participaciones citadas en 1.

Índice de especialización:

Si para cualquier conformación territorial k (Departamento, municipios, subregiones, zonas o provincias) hay I sectores económicos (i es el i -ésimo sector) y J (j es el j -ésimo sector) territorios, entonces el índice de especialización económica IE_k

$$IE_k = \left[\frac{VA_{ij}}{\sum_{j=1}^J VA_{ij}} / \frac{\sum_{i=1}^I VA_{ij}}{\sum_i \sum_j VA_{ij}} \right]_k$$

$IE > 0$ pero cuando $IE > 1$, se dice que el municipio, la subregión, la zona, o la provincia se especializa en la actividad productiva para la cual se obtiene este valor mayor a uno y cuanto más alto sea IE mayor es la especialización con respecto a los demás territorios que tienen IE inferiores así sean mayores a uno.

Índice de concentración:

Siendo I la cantidad de sectores del municipio, de la región, de la zona o de la provincia j , este índice se calcula como:

$$IC = \sum_{i=1}^I \left[\frac{VA_{ij}}{VA_j} \times 100 \right]^2$$

Si $\frac{VA_{ij}}{VA_j} = 1$ el IC es igual a 10000, por lo que este es su máximo valor. Por convención, y según la legislación en USA, se considera que un mercado económico está altamente concentrado si IC supera 2500; cuando este valor está entre 1000 y 1500 se considera que está moderadamente concentrado. De manera análoga entonces, para el caso de la generación de valor de los territorios departamentales, si el valor agregado del sector i en el territorio j en un año t supera 2500, por ejemplo, se dice que hay una alta concentración de la generación de PIB del territorio en ese sector.

Índice de desigualdad de la estructura productiva

Si tenemos una cantidad I sectores y una cantidad J de territorios, definamos $d_{ij}^2 = (s_{ij} - s_i)^2$ como la diferencia cuadrática entre la participación del sector i del territorio j y la participación del sector i en el PIB total del Departamento. Así, si j es una subregión, una zona o una

provincia, se podrá calcular este índice de desigualdad para cada una de estas conformaciones territoriales y para el total de Departamento.

$$ID_i = \sqrt{\frac{\sum_j^J (s_{ij} - s_i)^2}{I}} = \sqrt{\frac{\sum_j^J d_{ij}^2}{n}}$$

$$IDT = \sqrt{\frac{\sum_i^I \sum_{j=1}^J d_{ij}^2}{I}}$$

Cuando más cercanos sean estos índices a cero menos desigual serán las estructuras productivas.

Indicador de Ventajas Comparativas Reveladas

La ventaja comparativa es la comparación de la eficiencia en la producción de dos regiones: aquella con el costo de oportunidad más bajo es relativamente más eficiente. La eficiencia relativa puede deberse a diversos factores, tales como el uso de menos insumos por unidad de producto, la utilización de menos recursos domésticos por unidad de producto, un costo de oportunidad más bajo en los recursos domésticos, o el hecho de que el valor de la moneda no sea alto en comparación con otros países.

Dada la estructura de la demanda doméstica e internacional, la VCR describe, por un lado, la forma en que los productores de un bien específico compiten por los recursos domésticos en comparación con otros bienes producidos y comercializados en el país y, por otro lado, muestra la habilidad de la región para competir en el mercado internacional de ese producto. El índice se calcula usando datos actuales de comercio y, por lo tanto, incorpora la influencia de factores como ingresos relativos, eficiencias, políticas y estructuras de mercado (Scott y Vollrath, 1992).

Bajo esta línea se sigue un enfoque de investigación cuantitativo a partir de datos del DANE y TRADE MAP. Una vez obtenidos todos los datos, se construye el índice de ventaja comparativa reveladas para los años comprendidos entre 2000-2018 para el Departamento de Antioquia en los bienes agrícolas más relevantes.

Para obtener el indicador de VCR deben realizarse los cálculos correspondientes a la Ventaja Comparativa en Exportaciones (VCE) y a la Ventaja Comparativa en Importaciones (VCI). Dichos indicadores se calculan como:

$$VCE_a^i = \ln[(X_a^i/X_n^i)/(X_a^r/X_n^r)]$$

$$VCI_a^i = \ln[(M_a^i/M_n^i)/(M_a^r/M_n^r)]$$

En estas expresiones X y M son exportaciones e importaciones respectivamente; la *r* se refiere al mundo menos Antioquia, mientras que *n* se refiere al comercio de todas las mercancías

menos la mercancía a . A partir de estos cálculos se puede inferir qué información revelan las estadísticas de comercio en relación con la ventaja comparativa de Antioquia. Dado esto, el indicador de VCR será:

$$VCR_a^i = VCE_a^i - VCI_a^i$$

1.3. En tercera instancia se tiene interés por las variables de coyuntura nacional e internacional que afectan estos indicadores y por tanto deben ser observados continuamente para prever como se verán afectados los territorios.

Toda economía pequeña y abierta es tomadora de precios en el contexto regional y mundial. Esta naturaleza reviste más relevancia y es exacerbada en las múltiples regiones del Departamento, por lo que es importante tener la vista sobre las variables que afectan negativa y positivamente la economía de los territorios y por tanto el desempleo de los mismos dentro del contexto departamental:

- Tipo de cambio
- Precio del petróleo
- Precio del café
- Precio de la gasolina
- Precio de los fletes
- Precio del oro

Estas variables tienen frecuencias de medición y observación diferentes a las del PIB y más aún están disponibles con mayor oportunidad que el PIB. De manera que si bien estas Variables afectan la evolución del PIB y se puede hacer un análisis *ex post* de lo que pasó. Se las puede emplear también para hacerse una idea muy buena de lo que puede estar pasando en momentos más inmediatos en los cuales no se tiene la medición de PIB que por definición es una variable más costosa y más demorada de obtener. Así, puede tenerse una serie de variables que nos darán indicio de qué ocurre con el PIB de los sectores productivos y de las diferentes conformaciones territoriales

2. Línea fiscal

El objetivo de esta línea de investigación es sistematizar, clasificar, analizar y construir conocimiento sobre las finanzas públicas territoriales en el Departamento de Antioquia, que contribuya a mejorar los niveles de información de los funcionarios, tomadores de decisiones y diseñadores de políticas públicas, de los académicos e investigadores del tema para contribuir a tener estudios de mayor calidad, y de la ciudadanía para que haya una mejor comprensión de los problemas fiscales.

La intención de la construcción Indicadores de gestión fiscal es contribuir a la identificación de las dificultades fiscales de las entidades territoriales departamentales (municipios). Estas dificultades surgen de entender las características propias de cada municipio y constatarlas con entidades territoriales similares o regionales.

Un índice compuesto o sintético es un indicador particular, que se calcula como promedio ponderado de un conjunto de indicadores (Lanzilotta, 2006). Los índices o indicadores líderes son aquellos que logran adelantar el comportamiento de la variable de referencia. Un indicador líder es una variable (o un resumen de variables) cuyo resultado es conocido previamente al de la variable de referencia. En el presente trabajo se confeccionará un índice sintético que se espera aporte información sobre el estado de las finanzas públicas territoriales en el Departamento de Antioquia.

Los índices sintéticos son de gran utilidad para resumir la información contenida en un conjunto, generalmente grande, de variables medidas sobre un mismo individuo u objeto; permiten brindar un primer referente de la situación que prevalece en fenómenos de naturaleza multidimensional y, así, orientar a quienes toman decisiones en los diversos campos de acción. Un indicador sintético debe ser confiable, comparable en el tiempo y en el espacio, sencillo de interpretar y de fácil comunicación con el usuario en general.

Por tanto, un índice sintético representa una alternativa metodológica, en tanto define, identifica y caracteriza un conjunto de variables como un marco de referencia para trabajar sobre los componentes de la gestión fiscal. En ese sentido, a partir de la integración de distintas fuentes de información, se construirá una serie de indicadores para la medición de dichas variables que tiene como unidad de análisis los municipios del Departamento de Antioquia.

El análisis de los diferentes indicadores de gestión fiscal que se registrarán en el Observatorio, abarcan un territorio que, por sus características políticas y administrativas, reúne condiciones propensas para la implementación de política fiscal. En este caso se trata de las jurisdicciones municipales en el Departamento de Antioquia.

La investigación, el control y la prevención en la gestión fiscal son de responsabilidad intersectorial e interinstitucional, entre ellas el Departamento Administrativo de Planeación, las secretarías de hacienda municipal, las organizaciones económicas privadas y la comunidad en general. Por tal motivo, tanto la gestión fiscal, como las demás acciones administrativas locales, requieren de la participación de diversas instituciones.

Para el eficaz desarrollo del Observatorio, se requiere obtener la información de fuentes institucionales que son generadoras de información en las entidades territoriales. Es decir, el Observatorio se soporta en las instituciones que recogen la información en sitio. Esto permite verificar y corregir la información en su fuente, aumenta la validez de la información y acorta el tiempo que transcurre entre el registro; lo cual impacta positivamente la difusión de resultados y la utilización de información para la toma de decisiones.

Para ello, es necesaria la participación de todas las instituciones que aportando datos e integrándose de manera interinstitucional logran generar una articulación entre la información, la decisión y las intervenciones.

El Observatorio en el análisis fiscal registra de manera sistemática y permanente información sobre problemas que comprometen las finanzas públicas; sin embargo, el Observatorio no es únicamente un conjunto de sistemas de información. No solo se concibe como un proyecto

de investigación estadística, ya que debe sustentar finalmente la formulación de políticas públicas en el territorio. La conformación del Observatorio sólo se cumple cuando dicha información es analizada y utilizada en las instancias donde se definen políticas. Por tal motivo la conformación del Observatorio supone acciones en diversos ámbitos: interlocución política, coordinación interinstitucional, pedagogía en la cultura de la información.

Indicadores de la estructura fiscal territorial

En esta sección se presenta un conjunto de indicadores para la construcción del índice para dar seguimiento a las finanzas públicas de los gobiernos territoriales del Departamento, cumpliendo necesariamente con la finalidad de constituir un instrumento de gestión para el monitoreo de corto plazo de dichas políticas de manera concertada, pero asimismo, imaginados para un período de más largo plazo, tendientes a conformar un sistema de controles e investigación que, admitiendo los grados de libertad necesarios para la implementación de políticas públicas óptimas, mantengan el marco estable de garantías suficientes para el desempeño de un esquema descentralizado responsable en la gestión fiscal.

Eficiencia

Tipo y nombre del indicador	Cálculo/fórmula	Descripción
Suficiencia para generar ahorro	Ahorro corriente *100	Valor porcentual de los ingresos corrientes que se destinan al ahorro
	Ingreso corriente	

Efectividad

Tipo y nombre del indicador	Cálculo/fórmula	Descripción
Grado de dependencia	Transf. recibidas S.G.P*100	Valor porcentual de las transferencias del gobierno central en razón a los ingresos generados de forma autónoma
	Ingreso corriente	
Grado de autonomía	Valor de rec. propios *100	Valor porcentual de la capacidad de generación autónoma de ingresos en razón a la totalidad de sus ingresos recibidos
	Total, de ingresos provenientes de la Nación	
Inversión con recursos propios	Inversión *100	Porcentaje de la inversión realizada con recursos propios
	Recaudo rec. propios	
Inversión de las transferencias recibidas	Inversión *100	Valor porcentual de la inversión que se realiza con las transferencias recibidas
	Desembolsos recibidos	
Apalancamiento financiero	Recursos del crédito * 100	Valor porcentual que indica la participación del crédito sobre la totalidad de ingresos
	Total del ingreso	

Eficacia

Tipo y nombre del indicador	Cálculo/fórmula	Descripción
Esfuerzo fiscal	Recaudo ingr. Tributario*100	Valor porcentual que indica los ingresos ejecutados vs. los ingresos presupuestados
	Ppto. Definitivo ingr. Trib	
Ejecución de los ingresos	Recaudo ingr. totales *100	Valor porcentual que indica los ingresos totales recaudados frente al ingreso no tributario presupuestado
	Ingr. No trib. Presupuestado	
Participación de ingresos no tributarios	Recaudo ingr. No trib. *100	Valor porcentual que indica los ingresos no tributarios recaudados frente al ingreso no tributario presupuestado
	Ingr. No trib. Presupuestado	
Participación de transferencias y contribuciones	Trans. Recibidas S.G.P *100	Valor porcentual de participación de las transferencias recibidas con relación a la totalidad de transferencias presupuestadas
	Trans. presupuestadas	
	Base gravable del impto.	

Liquidez y endeudamiento

Tipo y nombre del indicador	Cálculo/fórmula	Descripción
Razón corriente	Activo corriente	Disponibilidad del ente territorial para afrontar sus compromisos financieros corrientes
	Pasivo corriente	
Concentración del endeudamiento en el corto plazo	Pasivo corriente *100	Valor porcentual que indica cuánto de los pasivos que el ente tiene con terceros son de corto plazo
	Total pasivos terceros	
Variación marginal del recaudo real	$\Delta y t = \left[\left(\frac{y_t}{y_{t-1}} \right) - 1 \right] * 100 \%$	Indica el ccto. real interanual del recaudo, para identificar las relaciones causales de los cambios evidenciados
Capacidad de pago a la deuda	intereses pagados y causados en la vigencia + amortización	Indica la capacidad del ente territorial de responder cumplidamente al servicio de la deuda. Debe ser un indicador cuyo resultado sea bajo, para que el ente tenga capacidad de endeudamiento. Si el indicador es alto, puede reflejar sobre endeudamiento, que puede generar inestabilidad y poca solidez financiera
	Ahorro operacional	
Servicio a la deuda	Servicio a la deuda (Ingr. Propios+ transfer nac. +regalías+ compensac. Monetarias recibidas+ rec. del balance)	Indicador que debe alejarse a 1. Determina sostenibilidad y solvencia del ente
Obligaciones a corto plazo	Obligaciones a corto plazo	Indica los pasivos corrientes con respecto a los ingresos. Estabilidad financiera de corto plazo
	Ingresos totales	
Grado de aplicación financiera	CXP + proveedores+ oblig. Fcras.	Indica si las obligaciones de corto plazo exceden los ingresos esperados
	Ingr. Totales esperados de corto plazo	

Gestión administrativa

Tipo y nombre del indicador	Cálculo/fórmula	Descripción	Información requerida
Participación porcentual de cada impuesto en los ingresos tributarios territoriales y en los ingresos corrientes	Recaudo del impto. *100	Indica la evolución interanual y la participación relativa del tributo dentro del recaudo del ente territorial	Valor del impuesto
	Total ingr. tributario		Valor del total de los ingresos tributarios
			Valor de los ingresos corrientes
	Recaudo del impto. *100		
	Total ingr. corriente		
Carga tributaria per-cápita	Recaudo total ingr tribut. *100	Valor promedio en que cada habitante le aporta, en forma de impuestos al ente territorial. Se debe comparar con entidades similares para identificar ineficiencias relativas en el recaudo	Se calcula a pesos constantes y con la variación poblacional interanual
	Población total ente territ.		Recaudo ingresos totales tributarios
			Población total del ente territorial
Pagos de funcionamiento per-cápita	Total pagos funcionam * 100	Valor promedio por habitante que el ente territorial paga por su funcionamiento. Se debe comparar con entidades similares	Se calcula a pesos constantes y con la variación poblacional interanual
	Poblac. total del ente territ.		Gastos asociados al funcionamiento, estado de resultados

Estos indicadores, por supuesto, harán parte de la agenda de investigación en la línea fiscal del Observatorio Económico, Fiscal y Financiero. El primer paso que se pretende seguir es realizar un análisis detallado de la normatividad fiscal en la que los municipios se encuentran inmersos. El diseño de una metodología que permita evaluar la gestión fiscal parte de analizar indicadores en el marco institucional de la política fiscal en Colombia; por ello, en su construcción debe entenderse que el abordaje de la problemática es complejo y con interrelaciones, lo que no permite realizar un análisis desde una sola óptica, sino que obliga a trabajar de manera integrada la información que reconozca la complejidad de las finanzas públicas.

El enfoque multivariado del índice reflejará las condiciones fiscales de los municipios del Departamento de Antioquia y por tanto busca generar información agregada. Se trata de iniciar un sistema de análisis y supervisión de las finanzas locales en el Departamento, donde se identifiquen factores claves, momentos críticos de la gestión fiscal en los municipios del Departamento.

El índice sintético de Gestión fiscal es un índice con variables no correlacionadas entre sí. Busca captar la mayor cantidad de variables observadas en las finanzas públicas de los municipios del Departamento e indica la posición relativa de cada municipio con el resto en materia fiscal. La estructura sería la siguiente:

Tabla 1: Índice de Gestión Fiscal

Índice de gestión fiscal- IGF	Dimensión fiscal territorial (F1)	Eficiencia
		Efectividad
		Eficacia
	$\mathcal{F}1 = \sum \text{indicadores (eficiencia, eficacia, efectividad)}$	
	Gestión Administrativa (F2)	Sostenibilidad de la deuda
		Carga tributaria
		Elasticidad
		Capacidad fiscal
	$\mathcal{F}2 = \sum \text{indicadores (Sdeuda, Ctributaria, Elasticidad, Cafiscal)}$	
	Desempeño (F3)	Desempeño fiscal (DNP)
Viabilidad fiscal (SIFMA)		
$\mathcal{F}3 = \sum \text{indicadores (Desempeño fiscal, Viabilidad fiscal)}$		
Económicos (F4)	$\mathcal{F}4 = \sum \text{indicadores (economicos)}$	

$$IGF = \mathcal{F}1 + \mathcal{F}2 + \mathcal{F}3 + \mathcal{F}4$$

El Índice de Gestión Fiscal Permite evaluar el desempeño general del estado y la vulnerabilidad relativa de las finanzas públicas de las entidades municipales en el Departamento de Antioquia. Mayores puntajes de este índice representan una mejor posición relativa de la entidad con respecto al desempeño de los otros municipios y, por lo tanto, en general, una menor vulnerabilidad. De la misma manera, un municipio con menores puntajes enfrenta una mayor vulnerabilidad.

3. Línea financiera

En el contexto de la administración y de las buenas prácticas para la gestión financiera de las entidades, llevar a cabo un análisis financiero cumple un papel importante, debido a que este brinda las herramientas necesarias para una toma de decisiones más acertada, convirtiéndose en un aspecto clave y estratégico para el adecuado manejo de los recursos de las organizaciones.

Del mismo modo, esta necesidad se encuentra latente para las entidades públicas, debido a que el análisis financiero brinda información sobre la gestión de los recursos de las mismas y, por ende, es aún más importante evaluar el desempeño de estas entidades, a causa de que tienen bajo su responsabilidad la salvaguarda y el uso eficiente del erario público.

El presente documento pretende definir una metodología apropiada para efectuar el análisis financiero de los municipios del Departamento de Antioquia, con base en los Estados Financieros que se reportan a la Contaduría General de la Nación por medio del Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP).

Los municipios son entidades territoriales que tienen como objetivo fundamental la definición, observancia y ejecución de políticas públicas, con el fin de generar una adecuada asignación de los bienes y servicios, incidir en la redistribución de la renta y la riqueza, y en el nivel de bienestar de la sociedad (Contaduría General de la Nación, 2015). Teniendo en cuenta que estas entidades no buscan como fin principal ser rentables o producir riquezas, sino propender por el máximo bienestar de la comunidad, a través de la ejecución eficaz y eficiente de los recursos públicos de sus territorios, el presente documento propone una batería de indicadores de liquidez, endeudamiento y desempeño territorial, que permitirá evaluar la gestión financiera de los municipios del Departamento de Antioquia por medio de un software a la medida.

La evaluación del desempeño de las entidades públicas por medio del análisis financiero, aporta elementos que apoyan la toma de decisiones estratégicas, con el fin de apuntar a la obtención de los resultados esperados, mediante la gestión eficaz y eficiente de los recursos, y por ello, se convierte en una herramienta útil para la rendición de cuentas de estas entidades a sus diferentes grupos de interés (Armijo, 2011).

La eficiencia de los recursos y la eficacia de los servicios prestados a la comunidad, deben medirse por su aporte a la satisfacción de las necesidades colectivas y el grado de cumplimiento de los objetivos planteados. Es necesario dotarse de indicadores de eficacia y eficiencia que sirvan para el adecuado cumplimiento de la responsabilidad y de la legalidad que caracterizan a la actuación pública (Guinart i Solà, 2003).

El análisis financiero brinda entonces una información más completa de la gestión de la entidad, por lo tanto, facilita la rendición de cuentas ofreciendo una información más real y transparente de la situación financiera de la entidad, encaminándola al cumplimiento de los objetivos de un buen gobierno.

Es así como se refleja la importancia de que los municipios que buscan lograr un mayor desarrollo socioeconómico en su territorio, deban propender por implementar análisis financieros que permitan evaluar la gestión financiera de la entidad, verificar el cumplimiento de los objetivos planteados y retroalimentar sobre los posibles aspectos a mejorar, originando una transformación de las políticas multisectoriales, enfatizando los esfuerzos, en los grupos más vulnerables social y económicamente (Departamento Nacional de Planeación, 2008).

La información financiera producida desde el sistema contable colombiano ha trascendido en la búsqueda de ser útil tanto para los gestores de los recursos como para aquellos que

les otorgan financiación, permitiendo abordar problemáticas como la presentación de Estados Financieros positivos a pesar de existir dificultades financieras estructurales dentro de las organizaciones. Lo anterior, se pone de manifiesto con la transformación del Régimen de Contabilidad Pública (RCP) al converger con las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP), puesto que el RCP precedente, dentro de sus objetivos, abarcaba la producción de la información necesaria para permitir la toma de decisiones tendientes a optimizar la gestión eficiente de los recursos y el mantenimiento del patrimonio público, de modo que mediante su aplicación y uso, se logre un impacto social positivo en la comunidad (Mesa Callejas, Osorio Agudelo, & Castaño, 2019).

Atendiendo a las características y particularidades de los municipios seleccionados por el Departamento Administrativo de Planeación para el estudio, se toman los siguientes indicadores financieros para ser estudiados en el modelo de automatización de análisis financiero a desarrollar, basados en la información presentada en los estados financieros (activos, pasivos, patrimonio, ingresos, costos y gastos). Este análisis se llevará a cabo a través de dos componentes principales:

- a) el primero es el análisis estructural de los estados financieros, en donde se evidenciarán los rubros más relevantes, determinando el comportamiento y tendencia de cada uno; y
- b) el segundo componente estará conformado por el análisis de los indicadores de gestión y eficiencia territorial, como elemento para la evaluación de la gestión de las entidades, con base en la información financiera y no financiera de los municipios, para la obtención de indicadores que permitan evaluar la situación financiera y los resultados de los mismos a lo largo de los periodos de análisis.

La selección de estos indicadores apunta a la revisión de aquellos que tienen un mayor grado de incidencia en la sostenibilidad financiera de los municipios del Departamento, preponderando la liquidez, el endeudamiento y el desempeño territorial como aristas clave en la definición de un concepto financiero. Por lo anterior, teniendo en cuenta que el objetivo fundamental de las Entidades de Gobierno se enfoca en la definición, observancia y ejecución de políticas públicas, con el fin de generar una adecuada asignación de los bienes y servicios, incidir en la redistribución de la renta y la riqueza, y en el nivel de bienestar de la sociedad, se entiende que en ningún momento este tipo de entidades buscan ser rentables, producir utilidades o incrementar sus reservas patrimoniales, por ende, se propende por no ahondar en indicadores financieros que conlleven márgenes sobre utilidades o metas de ingresos.

3.1. Análisis estructural

El análisis estructural, tiene como objetivo evaluar el impacto de las decisiones de sostenibilidad y financiación tomadas por los municipios del Departamento de Antioquia en un periodo determinado; así mismo, con los resultados obtenidos advertir sobre posibles riesgos y dificultades para llevar a cabo las actividades misionales. En el análisis estructural, se analizan los siguientes subcomponentes:

- a) Situación Financiera, la cual se subdivide en:
 - i) Estructura de inversión (activos)
 - ii) Estructura de financiación (pasivos y patrimonio)
- b) Desempeño de resultados (ingresos, costos y gastos)

3.2. Análisis de indicadores de gestión financiera y eficiencia territorial

Los indicadores de gestión financiera y eficiencia territorial son un instrumento que permite evaluar el desempeño de los municipios del Departamento de Antioquia, y hacer posibles predicciones acerca del comportamiento futuro. Los indicadores de gestión financiera permiten advertir sobre posibles riesgos de liquidez y endeudamiento, evaluar su desempeño territorial, distinguir dificultades para llevar a cabo las actividades misionales, entre otros. Por esto, se presentan indicadores para estas tres categorías: liquidez, endeudamiento y desempeño territorial.

Los indicadores de liquidez juegan un papel importante al interior de los municipios del Departamento de Antioquia, ya que permiten determinar si estos son capaces de hacerle frente a las obligaciones de corto plazo por medio de la conversión en efectivo de sus activos corrientes.

El análisis del endeudamiento refleja la cantidad de recursos que los municipios del Departamento de Antioquia tienen de terceros para financiar la operación y aumentar la capacidad operativa, es decir, determinan en qué grado y en qué forma participan los acreedores en la financiación de la operación. Adicionalmente, permite identificar los riesgos a los que se exponen los acreedores y los gestores de los municipios frente a un determinado nivel de endeudamiento y la conveniencia o no del mismo.

La administración de los municipios debe estar en constante búsqueda de los niveles de endeudamiento adecuados, con el objetivo de no poner en riesgo el desarrollo normal de sus actividades, de forma tal que el endeudamiento no genere efectos negativos dentro de la estructura de financiación, sino que, por el contrario, en un futuro, el municipio sea capaz de autofinanciarse, mediante una adecuada utilización de los recursos obtenidos por medio del endeudamiento.

Por su parte, los indicadores enfocados a evaluar el desempeño territorial explican la forma en que las cifras contenidas por los estados financieros se relacionan con variables sociales, reflejando cómo los recursos son distribuidos a la población en beneficio de la colectividad. Lo anterior evidencia la eficiencia en la gestión de los recursos asignados a los municipios.

A continuación se detallan los indicadores seleccionados para el modelo, su forma de cálculo y su respectiva interpretación:

Tabla 1. Batería de indicadores

Categoría	Indicador	Fórmula	Interpretación
Liquidez Territorial	Razón Corriente	$\frac{\text{Activos corrientes}}{\text{Pasivos corrientes}}$	Indica la capacidad de pago que tiene la entidad pública en el corto plazo.
	Razón Corriente ácida	$\frac{\text{Efectivo y eq. + CxC corrientes}}{\text{Pasivos corrientes}}$	Indica la capacidad de pago inmediata (efectiva) que tiene la entidad pública.
Endeudamiento	Nivel de endeudamiento	$\frac{\text{Total Pasivos}}{\text{Total Activos}}$	Determina el grado de endeudamiento en la estructura de financiación (pasivos y patrimonio) de la entidad pública. A mayor índice de endeudamiento, mayor es la probabilidad de la entidad pública de no poder cumplir con sus pasivos.
	Concentración del endeudamiento CP	$\frac{\text{Pasivos corrientes}}{\text{Total pasivos}}$	Indica el porcentaje de los pasivos que deben asumirse en el corto plazo. Mide la proporción de la deuda de la entidad pública a corto plazo (menor a 1 año) sobre la totalidad de su deuda.
	Costo de la deuda	$\frac{\text{Gastos financieros}}{\text{Saldo de las obligaciones fras}}$	Representa la tasa de interés promedio ponderada que asume el municipio por los préstamos incurridos.
Desempeño territorial	Gasto público social por habitante	$\frac{\text{Gasto público social}}{\text{Número de habitantes}}$	Representa el valor invertido en cada habitante por parte del municipio para la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, medio ambiente, recreación y deporte, entre otros.
	Dependencia financiera	$\frac{\text{Ingresos por transferencias}}{\text{Total ingresos}}$	Determina el grado de dependencia económica que tiene el municipio por las transferencias que recibe de la nación (SGP, SGR, SGSSS, otras) y de otras entidades para funcionamiento e inversión.
	Presión fiscal	$\frac{\text{Ingresos por impuestos}}{\text{Número de habitantes}}$	Indica el valor del ingreso que surge por impuestos cada año, por habitante.
	Eficiencia financiera	$\left[\left(\frac{\text{Gastos admy operación}}{\text{Gasto Público Social}} \right) - 1 \right] * 100$	Evidencia el desfase del gasto administrativo y de operación, respecto del gasto público social.

Fuente: elaboración propia

4. Referencias bibliográficas

- Alcaldía Mayor de Bogotá (2011). Observatorio de la región: Bogotá - Cundinamarca.
- Angulo Marcial, Noel (2009). ¿Qué son los observatorios y cuáles son sus funciones? Instituto Politécnico Nacional. *Innovación Educativa*, vol. 9, núm. 47, 5-17.
- Anteproyecto plan de desarrollo de Antioquia 2011 – 2015 (Febrero 29 de 2012). Sergio fajardo Valderrama. Gobernador de Antioquia.
- Área Metropolitana del Valle de Aburra (2009). Observatorio metropolitano de información. Documento técnico y metodológico.
- Armijo, Marianela (2011). «Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público.» Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago de Chile: Naciones Unidas, Junio de 2011.
- ASOBANCARIA (2017). Dinámica del gasto público en Colombia. *Semana Económica*. Edición 1087.
- Barrantes, Roxana; Manrique, Silvana y Glave, Carla (2018). Economía Pública. MATERIAL DE ENSEÑANZA N°3. Departamento de Economía – Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Bohórquez Ramírez, Pedro Luis (2013). «Presentación: estrategia de convergencia de la Regulación Contable Pública hacia Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP)».
- Bonet-Morón, J., Pérez-Valbuena, G. J., & Ricciulli-Marín, D. (2018). ¿Hay pereza fiscal territorial en Colombia? *Revista de Economía del Rosario*, 21(2), 247-307. DOI: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/economia/a.7196>
- Bonet Morón, Jaime y Ayala García Jhorland (2016). La brecha fiscal territorial en Colombia. Serie Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional. Banco de la República. 1- 44.
- Bonet, Jaime (2004). Descentralización Fiscal y disparidades en el Ingreso Regional: la experiencia Colombiana. Documentos de trabajo sobre economía regional No. 49, Banco de la República.
- Cadena, X. (septiembre, 2002). ¿La descentralización empereza? Efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia. *Desarrollo y Sociedad*, (50), 67-108.
- Cámara de Comercio de Bogotá (2009). Observatorio de la región Bogotá-Cundinamarca. N°1. Bogotá D.C.
- Cárdenas S., Mauricio; Cárdenas, Carolina Mejía; Olivera, Mauricio (2007). La economía política del proceso presupuestal: el caso de Colombia. Fedesarrollo. Departamento regional de operaciones 3 (re3) serie de estudios de país. Documento de trabajo #CS-104:1-35.
- Centro de la Naciones Unidas para el Desarrollo Regional UNCRD (2009). Seguridad humana y desarrollo regional en Bogotá-Cundinamarca. Panamericana e impresos. Bogotá. D.C.
- Clavijo, Sergio (2011). Estructura Fiscal de Colombia y Ajustes Requeridos (2010-2020). Premio a la Investigación “Germán Botero de los Ríos”- Fedesarrollo Abril de 2011.
- Clavijo, Sergio (2007). Evolución de la tributación en Colombia y sus desafíos (1990 – 2006).
- Comité técnico interinstitucional (2010). Regla fiscal para Colombia. Banco de la República. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, D. C., 7 de julio de 2010. 1-135.
- Congreso de la República de Colombia (2018). «Ley 1314 de 2009.» ACTUALÍCESE. 13 de Julio de 2009. <https://actualicese.com/normatividad/2009/Leyes/L1314-09.pdf> (último acceso: 22 de Marzo de 2018).
- . (2009). «Ley 1314 de 2009.» 13 de Julio de 2009.

- (2013). «Estrategia de convergencia de la Regulación Contable Pública hacia Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP)».
- (2015). «Marco Conceptual para la preparación y presentación de las información financiera de las Entidades de Gobierno».
- <http://www.contaduria.gov.co>. 25 de 08 de 2019.
- Normograma Contaduría General de la Nación. 25 de agosto de 2019.
- Conpes 3819 de 2014. Política nacional para consolidar el sistema de ciudades en Colombia. consejo nacional de política económica y social república de Colombia departamento nacional de planeación.
- Consejo de Estado, Sala de Consulta (Marzo 27 de 2019). ¿Quién es competente para vigilar la gestión fiscal de entidades que administran recursos nacionales? <https://www.ambitojuridico.com/noticias/general/administracion-publica/quien-es-competente-para-vigilar-la-gestion-fiscal-de> Concepto 11001030600020180016600, Nov. 27/18.
- Contaduría General de la Nación (2015). «Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera de las Entidades de Gobierno.» Octubre de 2015.
- (2016). «Resolución 468.» Diario Oficial.
- (2017). «Referente Teórico y Metodológico de la Regulación Contable Pública.» 2017.
- «Resolución 156 de 2018.» 29 de mayo de 2018.
- (2017). «Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos de las Entidades de Gobierno.» 2017.
- «Resolución 556.» 2018.
- «Manual de Procedimientos.» Régimen de Contabilidad Pública. Bogotá D.C., 30 de Junio de 2017.
- Contraloría General de la República & ESAP (2007). El control fiscal como instrumento para el mejoramiento de la administración territorial. Cartilla: 1-24.
- Departamento Nacional de Planeación –DNP–. (2014). Desempeño fiscal de los departamentos y municipios vigencia 2013. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- (2013). Desempeño fiscal de los departamentos y municipios vigencia 2012. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- (2008). Técnicas para el análisis de la gestión financiera de las entidades territoriales. Bogotá, D.C: Departamento Nacional de Planeación, 2008.
- Departamento Administrativo de Planeación (2011). Antioquia La Más Educada. Gobernación de Antioquia. Informe de viabilidad fiscal municipios de Antioquia – Vigencia 2011: (Decreto 4515 de 2007): 1-20.
- Departamento Nacional de Planeación & USAID (2007). Instrumentos para la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal. Marco Fiscal de Mediano Plazo, Plan indicativo, Plan Operativo Anual de Inversiones, Presupuesto, Plan de Acción y Programa Anual Mensualizado de Caja. Impreso y hecho en Colombia. Bogotá, D.C., Colombia. 1-70
- Desempeño fiscal de los departamentos y municipios (2011). (Artículo 79 Ley 617 de 2000). Informe del Departamento Nacional de Planeación. Libertad y Orden. Imprenta Nacional de Colombia.
- Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (2009). Fuentes de financiación del gasto de inversión territorial. Departamento Nacional de Planeación. Contactos. *Revista trimestral del Gobierno Nacional y la Federación Nacional de Concejos*. 6-8.
- Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (2005). Capacidad fiscal de los gobiernos territoriales colombianos. Departamento Nacional de Planeación. 1-57.

- Espinosa Peña, Jaime (2012). Diseño del observatorio económico, financiero e infraestructura para el Departamento de Risaralda. Proyecto de Investigación. Universidad Libre. Seccional Pereira. Facultad de Ingeniería.
- Fajardo Arturo, Andrés y Guzmán Gómez, Camilo. El daño antijurídico del Estado y los medios alternativos de solución de conflictos-Estado del arte. *Civilizar 10 (19): 43-64, julio-diciembre de 2010.*
- García Garzón, Mauricio y Fino Serrano, Guillermo (2014). Los impuestos territoriales en Colombia y la inequidad social, ¿la voluntad de la clase dominante erigida en ley? *IUSTA*, N. ° 41, 61-75.
- García S., Óscar León (1999). Administración financiera fundamentos y aplicaciones. Tercera. Cali: Prensa Moderna Impresores S.A.
- Gobernación de Antioquia (2012). Así Va Antioquia la más educada. TRANSPARENCIA — LEGALIDAD. Tendremos la feria de la transparencia. 1-89.
- Gobierno Vasco (2008). Departamento de Empleo y Asuntos Sociales. Observatorio vasco de previsión social, www.juslan.ejgv.euskadi.net/r45-5159/es/contenidos/informacion/presentacion_observatorio_ssc/es_9837/observatorio_ssc.html
- Grupo de trabajo regional para reducción de la mortalidad materna (2012). Fortalecer los observatorios de salud materna y salud sexual y reproductiva en América Latina y el Caribe. Memoria de la reunión. Ciudad de México.
- Guinart i Solà, Josep Maria (2003). «Indicadores de gestión para las entidades públicas.» VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Octubre de 2003.
- Gutiérrez Ossa, Jahir Alexander (2011). Generación de ingresos y gerencia de recursos desde la economía pública territorial en Colombia. Universidad Militar Nueva Granada. *rev.fac.cienc.econ.*, vol. xix (2):45-59.
- Herrera Damas, Susana (2006). Los Observatorios de Medios en Latinoamérica. *Revista electrónica de difusión científica - Universidad Sergio Arboleda Bogotá - Colombia* <http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar> Reservados todos los derechos de autor. 10 (1): 1-30.
- Herrera Robles, Aleksey (2003). Régimen presupuestal de los municipios en Colombia. *Revista de derecho, Universidad del Norte*, 19: 19~51.
- Índice de Desempeño Fiscal – IDF www.anticorrupcion.gov.co > Paginas > índice-desempeño-fiscal La metodología de evaluación del desempeño fiscal establece 5 rangos de... municipios y departamentos de acuerdo con el índice sintético de desempeño logrado en el... Para más información: dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/evaluacion-y-seguimiento-de-la-descentralizacion/Paginas/desempeno-fiscal.aspx. (Consultada, Agosto 24 de 2019).
- Iregui B. Ana María; Melo B. Ligia; Ramos F. Jorge (2006). ¿Hacia dónde se dirigen los recursos de Inversión del Presupuesto General de la Nación?. BANCO DE LA REPUBLICA. Bogotá, D.C., 1-77.
- Junguito, Roberto y Rincón, Hernán (2004). La política fiscal en el siglo XX en Colombia. Documento preparado para el Seminario “Investigaciones recientes sobre historia económica colombiana”, Bogotá, Agosto 4 y 5. Se agradece la colaboración de Aarón Garavito del Banco de la República y María Fernanda Rosales de Fedesarrollo en la construcción de las estadísticas. Asimismo, los comentarios e ideas de Gabriel Rosas Vega.
- Ley 1150 de 2007, que modifica en parte la Ley 80 de 1993 (Estatuto de Contratación Estatal). , incluye un interesante cambio en el proceso de selección objetiva de contratistas.
- Ley 1450. Por el cual se expide Plan de Desarrollo 2010-2014 Nacional. Bogotá 16 de Junio de 2011.
- Ley No. 1508 de 2012. “Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, s •• dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones. ” Congreso de la República. 1-14.

- Línea Estratégica - Antioquia Legal (2011). Plan de Desarrollo: Antioquia la más educada. (2012-2015): 1-49.
- Lora, Eduardo y Cárdenas, Mauricio (2006). La reforma de las instituciones fiscales en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Fedesarrollo. Documento de Trabajo #559: 1-35.
- Lozano, Ignacio; Rincón, Hernán; Sarmiento, Miguel; y Ramos, Jorge (2008). Regla fiscal cuantitativa para consolidar y blindar las finanzas públicas de Colombia. Revista de Economía Institucional, vol. 10, n.º 19, segundo semestre/2008, pp. 311-352.
- Mejía Azuero, Jean Carlo (2007). Situación, perspectivas y estrategias frente a la defensa del Estado. Hacia una propuesta integral de defensa jurídica. Biblioteca Jurídica DIKE. 1ª ed.
- Meneses Lombana, Orlando; Gutiérrez Yilber, Amado; González Vivas, Gloria Cecilia; Vergel Bayona, Jhon Jairo; Acevedo Gutiérrez, Álvaro; Bueno Álvaro, Uriel; Arias Pulido, Armando (2008). Política de saneamiento fiscal y financiero de los entes territoriales. Contraloría General de la República. 1-143.
- Mesa Callejas, Ramón Javier; Osorio Agudelo, Jair Albeiro; y Castaño, Francly Tatiana (2019). «Working paper: Gestión de valor desde la perspectiva financiera en las Universidades del SUE».
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2011). Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano. Dirección General del Presupuesto Público Nacional.— 2a ed. — Bogotá: 520 p.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010). Estrategia económica y fiscal 2010-2014. República de Colombia- 1-181.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2009). 10 Años de transformación fiscal territorial en Colombia. Dirección General de Apoyo Fiscal – Bogotá: Ministerio, 52 p.
- Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH (2006). Guía para la conformación de Observatorios de DH y DIH. Impresol Ediciones Ltda. Vicepresidencia de la República. Gobierno de los Estados Unidos a través de su Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID)-MSD. Colombia. En: www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/obsdhdh@presidencia.gov.co
- Osorio, Jair; Mesa, Natalia; y Agudelo, Laura (2019). «Ponencia: beneficios de la aplicación de la norma contable de activos biológicos, estudio de caso en reforestadora del sector público colombiano».
- Palomo Pérez, Salvador (2000). La administración pública local como protagonista del futuro de la cooperación internacional al desarrollo a través de la cooperación oficial descentralizada Alonso, José Antonio: "Estrategia para la Cooperación española". SECIPI.
- Pineda, Marcos Daniel; Franco, Juan Carlos; Carrasco M., William; Moyá, Nicanor; Marino, Rocío; García, Margarita; Núñez, Oscar (2006). Módulo: 3. Marco fiscal de mediano plazo. El programa viernes del concejal pertenece a la línea de formación de la escuela superior de administración pública, el ministerio del interior justicia, realizado con asistencia técnica del programa Colombia de la universidad de Georgetown, y cuenta con el apoyo financiero de la agencia de los estados unidos para el desarrollo internacional USAID 1-23.
- PLATAFORMA DEL VOLUNTARIADO DE ESPAÑA (2010). Observando observatorios ¿nuevos agentes en el tercer sector? En: <https://plataformavoluntariado.org/documentos/observando-observatorios-nuevos-agentes-en-el-tercer-sector/>.
- Presidencia de la República de Colombia (2013). «Decreto 1510.» Diario Oficial 48854.
- Rentería, Carolina & Echeverry, Juan Carlos (2006). Presupuestar en Colombia: buscando la gobernabilidad fiscal a través del presupuesto. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES S E R I E gestión pública 61: 1-51.
- Restrepo, Jorge A. y Moscoso, Manuel (2012). Capacidades institucionales en materia económica para municipios en Colombia. Proyecto instituciones ad hoc para municipios en Colombia. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL) e Idea Internacional.1-16.

- Restrepo Quintero, Gonzalo & Álvarez Villa, Daphne (2005). Ley 617 de 2000 y su impacto fiscal territorial. Ensayos sobre economía regional. Centro Regional de Estudios Económicos CREE Medellín.1-56.
- Rincón, Hernán; Rodríguez, Diego; Toro, Jorge y Téllez, Santiago (2017). FISCO: modelo fiscal para Colombia. Banco de la República. Ensayos sobre Política Económica. (35): 161-187.
- Sánchez Cubides, Pedro Alfonso (2014). Estructura de los ingresos territoriales en Colombia. *Criterio Jurídico Garantista*. (Jul.-Dic. de 2014). Año 6, n.o 11, 160-175. issn: 2145-3381. Bogotá: Universidad Autónoma de Colombia.
- Secretaría Distrital de Planeación (2010). Revisión de experiencias de observatorios regionales a nivel nacional e internacional.
- Soler Pedroza, Israel y Jiménez, William Guillermo (2009). La acción de repetición como mecanismo moralizador de la función pública: luces y sombras. Estado del arte. *Revista Civilizar, Universidad Sergio Arboleda*, 9 (16); 73-89.
- Stefano, Farne (2011). Observatorios del Mercado de Trabajo: ¿Qué Son y Cómo Funcionan? Universidad Externado de Colombia. Economía Institucional, No 24:1-20
- Tokatlian, Juan Gabriel y Carvajal H., Leonardo (2009). Tendencias de la cooperación Internacional en la posguerra fría, s.v. Política Mundial, Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes, fecha de consulta (26., Ene.2009), 10 p.
- Torres Calderón, Leonardo Augusto (s.f.) ¿Se justifica la acción de repetición? comentarios críticos a la ley 678 de 2001 y propuestas de reforma. Civilizar. Revista electrónica de difusión científica – Universidad Sergio Arboleda Bogotá – Colombia <http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar> Reservados todos los derechos de autor Junio 2005.
- Urrea Duque Néstor Mario (2011). Subdirector de Apoyo al Saneamiento Fiscal Territorial Dirección General de Apoyo Fiscal. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Buenos Aires, agosto de 2011. Presupuesto Público, Descentralización y Disciplina Fiscal Subnacional. Colombia.1-27.
- Velasco Ulloa, Orlando (2009). Finanzas públicas municipales. 2ª ed. Universidad Externado de Colombia.
- Velilla, Marco Antonio (Compilador) (2006). Negociación Nacional e Internacional. Biblioteca Milenio. Colección Derecho Económico y de los Negocios., fundación COMPLEXUS, Bogotá. 702p.
- VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2012). Guía para la conformación de observatorios de DH y DIH 2012, Bogotá, Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH.
- Villa Durán, Gerardo A.; Escobar Sánchez, Héctor Edwin; Camargo Moreno, Roberto (2005). ESTUDIO SOBRE LA SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN. Universidad Pontificia Bolivariana. Revista Ciencias Estratégicas, vol. 13, núm. 14, julio-diciembre, 2005, pp. 149-162.
- Zapata, J. G. (2010). Las finanzas territoriales en Colombia. Documento de Trabajo. Bogotá: Fedesarrollo.
- Zapata, Juan Gonzalo; Acosta, Olga Lucía y González, Adriana (2001). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: ¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años noventa? (*Documento elaborado por la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP*). Documento 165: 1-86.

INW

Resultados



El Observatorio Económico, Fiscal y Financiero de Antioquia, se puede entender como un centro o tanque de pensamiento al servicio de la comunidad en general y de la gestión pública local, en particular. En consecuencia, hace parte de su quehacer, el empleo de la información estadística generada y consultada en fuentes secundarias, a través de análisis especializados que toman el carácter de investigaciones, y que permiten derivar conclusiones útiles para definir acciones de gobierno o políticas públicas.

En este apartado, se presentan un conjunto de resultados de investigación, los cuales, en la mayoría de los casos, han empleado los métodos descritos anteriormente y, en otros, se utiliza la información propia del Observatorio, bajo diferentes marcos analíticos. El eje central de estos análisis se ubica en el hecho de estudiar fenómenos, económicos, fiscales y financieros, de forma tal que se posibilite contar con acciones tendientes a mejorar la calidad de la gestión pública local.

1. Línea económica

1.1. Cuentas regionales y el PIB de Antioquia

Dentro de las actividades de medición económica, la del PIB es tal vez la más importante porque permite conocer no solo si la economía está creciendo, sino también su estructura y conformación, y de la mano de esto, la vocación productiva de un territorio y sus potencialidades.

A nivel regional, las mediciones de PIB más desagregadas de que se dispone son las departamentales, mientras que a nivel municipal se dispone únicamente de mediciones de valor agregado y de un indicador de importancia económica, todos producidos por el DANE. Sin embargo, no se tienen mediciones de PIB municipal y por tanto tampoco de los diferentes sectores productivos a ese nivel territorial. No obstante, en Antioquia se dispone recientemente de cifras del PIB departamental a nivel de municipio y sectores productivos, por lo que puede tenerse a su vez el PIB zonal, subregional y provincial. Estas cifras y la metodología para obtenerlas son el resultado de dos proyectos que la Gobernación de Antioquia ha contratado con la Universidad de Antioquia. El primer proyecto requirió el diseño de las cuentas departamentales para contabilizar el PIB del Departamento y sus territorios y permitió tener el PIB del Departamento para 2013; el segundo proyecto requirió una revisión metodológica de las cifras que desde 2013 siguió generando la Gobernación de Antioquia y la armonización con la metodología de cuentas nacionales DANE 2015.

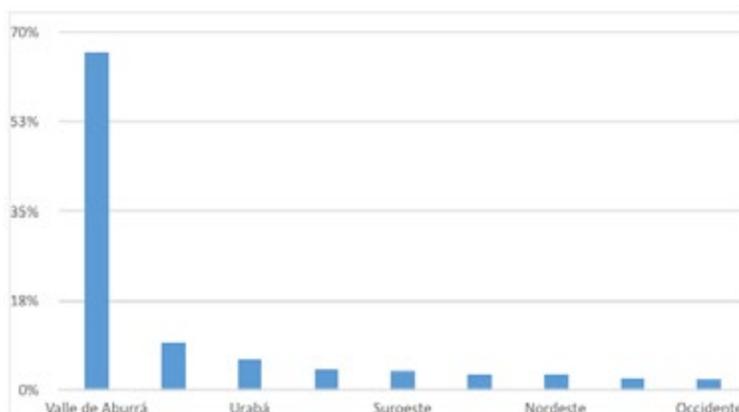
La metodología diseñada para la obtención del PIB Departamental no se piensa como sustitutiva de la que usa el DANE ni mucho menos reemplazar las cifras de cuentas departamentales que este Instituto Nacional de Estadística produce. Por el contrario, la metodología diseñada para las cuentas departamentales difiere bastante de la empleada por el DANE en tres elementos esenciales: en primer lugar, es una metodología descentralizada, es decir, mide cada sector, en cada municipio se calcula la producción a precios corrientes lo que permite obtener la producción por sectores y total para las diferentes conformaciones territoriales del Departamento; en segundo lugar, no usa información de encuestas como el DANE, sino que usa información disponible casi en su totalidad en los anuarios estadísticos del Departamento; y finalmente, es una metodología que permite obtener una regla de distribución la cual se aplica al PIB departamental oficial del DANE y así se obtienen cifras de PIB consistentes con las oficiales.

Vocaciones productivas regionales y municipales 2017

Es indudable que en el estudio de las principales actividades generadoras de ingreso del Departamento, debemos empezar por considerar la subregión más importante en este aspecto, el Valle de Aburrá. Pues a 2017, esta subregión representó el 66.14% del PIB de Antioquia. El Gráfico 1 muestra este hecho impresionante de la economía antioqueña, lo que pone de relieve la importancia del Valle de Aburrá, aunque no necesariamente hace despreciable el estudio de las demás regiones, pues como se verá, estas esconden estructuras y potencialidades de interés.

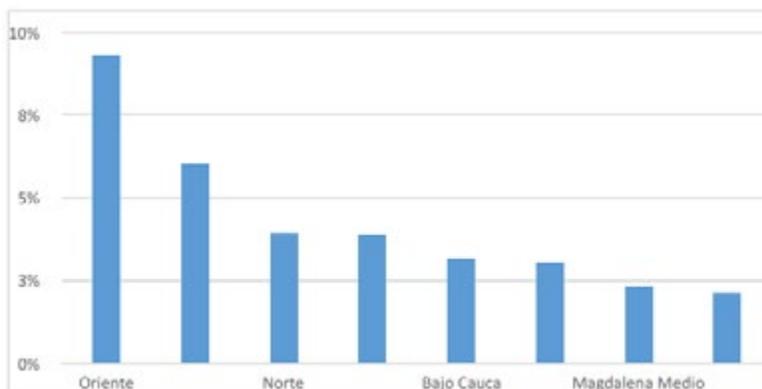
El Gráfico 2 por su parte muestra, sin la influencia visual del Valle de Aburrá, el surgimiento de dos nuevos líderes que, aunque lejanos, marcan una nueva dinámica en cuanto a generación de PIB y vocación productiva: Oriente y Urabá. Las demás subregiones parecen en este aspecto un poco más uniformes, aunque, como se verá más adelante, tienen sus particularidades que las hacen únicas.

Gráfico 1. Antioquia 2017. Participación subregional en del PIB Departamental



Fuente: Gobernación de Antioquia, Cuentas Departamentales y cálculos del autor

Gráfico 2. Antioquia 2017. Participación subregional sin Valle de Aburrá



Fuente: Gobernación de Antioquia, Cuentas Departamentales y cálculos del autor

1.1.1. Valle de Aburrá

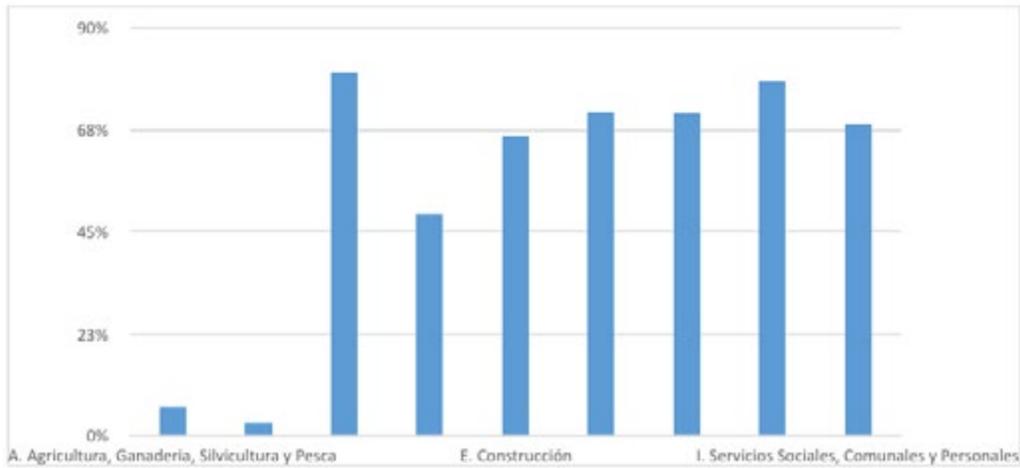
Enfocándonos ya concretamente en esta subregión, el Gráfico 3, que contiene la participación de su PIB en el total por grandes sectores, muestra como sobresale en todos menos en agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, y explotación de minas y canteras; es decir, en los dos sectores que además de primarios y extractivos están más asociados a la ruralidad del Departamento. Y en los demás sectores, aunque la subregión sobrepasa el 40% de participación, no muestra especialización en todos los sectores. Según Gómez, Rhenals, Montoya *et al.* (2019b), el índice de especialización promedio entre 2013 y 2017 mostró que en solo tres sectores se especializó esta subregión: industria manufacturera; comercio, restaurantes y hoteles, y sector financiero. Los sectores líderes o de especialización (el cuadro 1 muestra los índices de especialización regional) son predominantes en Medellín (47,7%, 67,7% y 91,34% respectivamente) mientras que tímidamente lo sigue Itagüí en sector industrial y Bello en sector comercial.

Cuadro 1. Valle de Aburrá. Participación municipal dentro de los sectores de especialización de la subregión.

Municipios	Industria	Comercio, reparaciones, restaurantes y hoteles	Servicios de intermediación financiera, de seguros y servicios conexos
Barbosa	5.830%	0.709%	0.150%
Bello	3.561%	11.214%	1.995%
Caldas	1.887%	0.856%	0.468%
Copacabana	2.150%	0.941%	0.288%
Envigado	6.152%	7.813%	2.384%
Girardota	7.756%	0.673%	0.205%
Itagüí	13.633%	6.261%	2.380%
La Estrella	5.314%	0.945%	0.118%
Medellín	47.712%	67.709%	91.346%
Sabaneta	6.004%	2.880%	0.668%

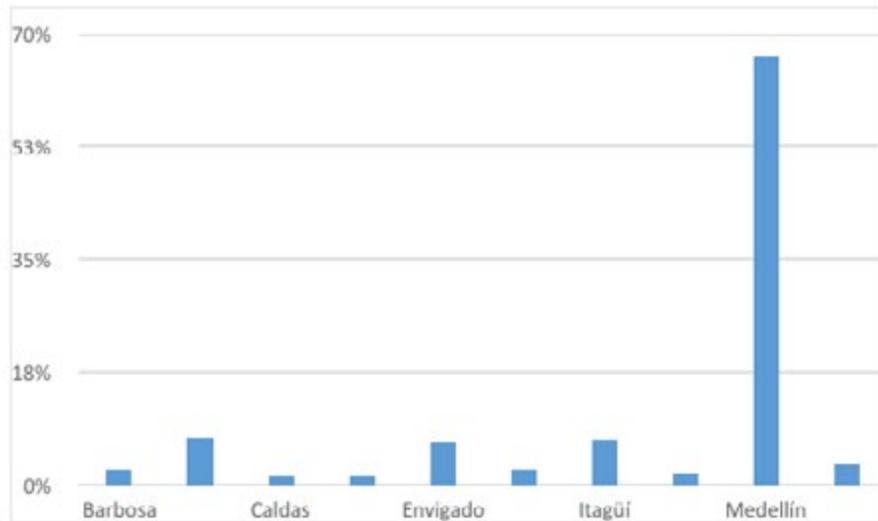
Fuente: Gobernación de Antioquia, Cuentas Departamentales y cálculos del autor

Gráfico 3. Valle de Aburrá, participación sectorial dentro del PIB departamental



Fuente: Gobernación de Antioquia, Cuentas Departamentales y cálculos del autor

Gráfico 4. Valle de Aburrá. Participación de municipios dentro del PIB de la Subregión



Fuente: Gobernación de Antioquia, Cuentas Departamentales y cálculos del autor

Cuadro 2. Antioquia. Coeficientes de especialización regional (2017)

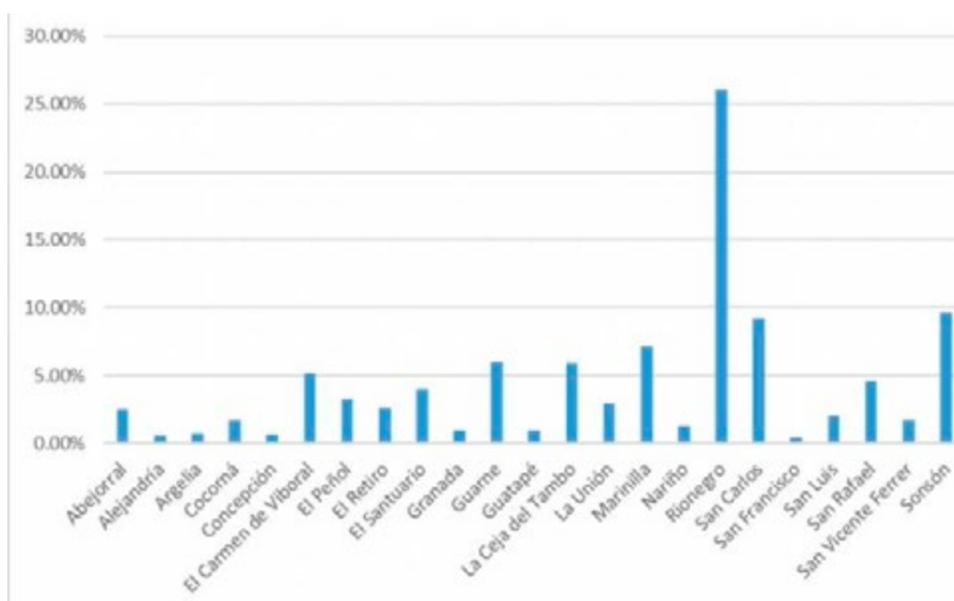
Subregión	A. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	B. Explotación de minas y canteras	C. Industria manufacturera	D. Suministro de energía, gas y agua	E. Construcción	F. Comercio, reparaciones, restaurantes y hoteles	G. Transporte, almacenamiento y telecomunicaciones	H. Establecimientos financieros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas	I. Servicios sociales, comunales y personales
Bajo Cauca	1.10	9.38	0.37	0.55	1.13	0.91	1.04	0.56	0.99
Magdalena Medio	1.34	11.64	0.79	1.05	1.44	0.52	0.54	0.46	0.51
Nordeste	1.85	7.20	0.38	3.23	0.98	0.59	0.66	0.54	0.68
Norte	3.90	0.23	0.85	1.61	1.19	0.70	0.68	0.59	0.76
Occidente	3.27	0.35	0.24	0.60	1.30	0.95	1.05	0.75	1.13
Oriente	2.20	1.39	0.92	2.54	0.79	0.90	0.67	0.75	0.74
Suroeste	4.41	0.53	0.40	0.61	0.80	0.87	1.02	0.72	1.02
Urabá	3.54	0.28	0.26	0.55	0.97	1.00	1.21	0.59	1.41
Valle de Aburrá	0.10	0.04	1.21	0.74	1.00	1.08	1.07	1.18	1.04

Fuente: Tomado de Gómez, Rhenals y Montoya (2018b), elaborado con base en Cuentas Departamentales, Gobernación de Antioquia.

1.1.2. Oriente

Esta subregión se especializa en agricultura, ganadería, silvicultura y pesca y en suministro de energía gas y agua. Dentro del contexto subregional, el municipio que más aporta a la generación del PIB (de lejos y por mucho) es Rionegro (Gráfico 5), aunque dentro del contexto de los sectores especializados solo aporta poco menos del 10% en ambos sectores. Justamente, son los municipios San Carlos y San Rafael los que aportan 75.7% al sector de Suministro de energía, gas y agua, gracias a las represas y generadoras eléctricas ubicadas allí. Mientras que en el sector agropecuario destacan Abejorral, Carmen de Viboral, El Peñol, Santuario y Sonsón, junto con Rionegro, La Unión y Marinilla, los que aportan el 75% del PIB de este sector y sobre salen porque cada uno tiene un aporte individual superior al 5% (Cuadro 3).

Gráfico 5. Oriente. Participación de municipios dentro del PIB de la subregión.



Fuente: Gobernación de Antioquia, Cuentas Departamentales y cálculos del autor

Habida cuenta de la poca participación de Rionegro (ciudad centro del sistema conformado por los municipios de la subregión Oriente) dentro del PIB especializado, ¿cómo explicar su liderazgo dentro del contexto regional? La respuesta es simple: justamente por ser un municipio central, Rionegro tiene una producción mucho más diversificada que los demás municipios de la subregión: tiene el 47.18% del PIB industrial en la región, el 34.44% de PIB del gas domiciliario, 37.74% del PIB del agua, 52.02% del PIB de comercio, 44.23% del PIB financiero, 78% del PIB de enseñanza de mercado y 37.27% del PIB de enseñanza de no mercado, solo por citar los sectores en los que tiene el 30% de participación.

Cuadro 3. Oriente. Participación municipal dentro de los sectores de especialización de la subregión.

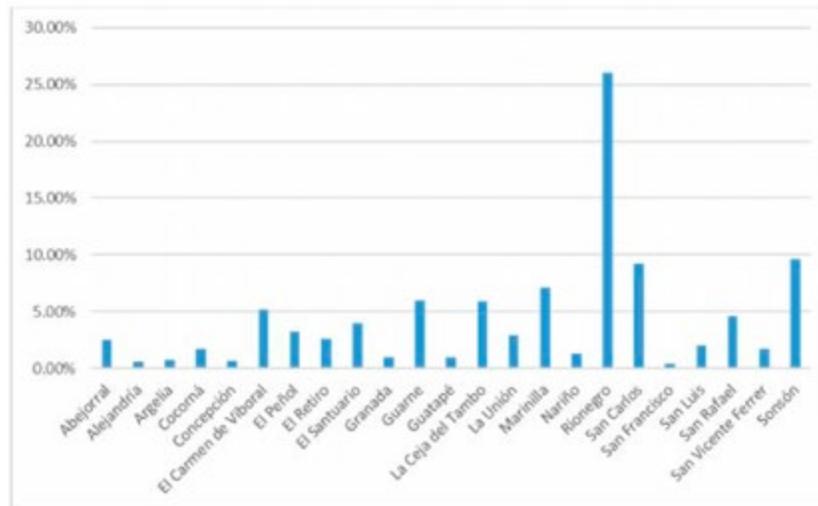
	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	Suministro de energía, gas y agua
Abejorral	6.28%	0.19%
Aleandría	0.77%	0.18%
Argelia	1.44%	0.04%
Cocorná	1.33%	1.76%
Concepción	1.16%	0.20%
El Carmen de Viboral	12.14%	1.17%
El Peñol	12.19%	0.32%
El Retiro	2.78%	0.79%
El Santuario	9.12%	0.53%
Granada	0.89%	0.93%
Guarne	3.64%	1.86%
Guatapé	0.36%	0.20%
La Ceja del Tambo	1.67%	1.74%
La Unión	6.39%	0.50%
Marinilla	7.54%	1.69%
Nariño	1.95%	0.06%
Rionegro	7.92%	7.54%
San Carlos	2.39%	51.83%
San Francisco	0.39%	0.04%
San Luis	1.13%	2.57%
San Rafael	0.75%	23.88%
San Vicente Ferrer	4.87%	0.20%
Sonsón	12.91%	1.80%

Fuente: Gobernación de Antioquia, Cuentas Departamentales y cálculos del autor

1.1.3. Urabá

Los renglones de especialización de esta subregión son: agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; transporte, almacenamiento y telecomunicaciones; y servicios sociales, comunales y personales. Dentro de esta subregión, los municipios líderes son Apartadó con poco más del 30% del PIB regional y Turbo con poco menos del 25%; muy de lejos los siguen Carepa con 12.5% y Chigorodó con 9.4%.

Gráfico 6. Urabá. Participación de municipios dentro del PIB de la subregión



Fuente: Gobernación de Antioquia, Cuentas Departamentales y cálculos del autor

Cuadro 4. Urabá. Participación municipal dentro de los sectores de especialización de la subregión.

	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	Transporte, almacenamiento y telecomunicaciones	Servicios sociales, comunales y personales
Apartadó	20.69%	27.29%	29.94%
Arboletes	4.11%	6.10%	4.97%
Carepa	19.95%	8.46%	6.65%
Chigorodó	11.43%	11.55%	8.51%
Murindó	0.08%	0.69%	0.85%
Mutatá	3.00%	3.11%	2.66%
Necoclí	6.28%	9.46%	7.93%
San Juan de Urabá	3.18%	3.77%	2.76%
San Pedro de Urabá	3.29%	4.58%	4.17%
Turbo	27.10%	24.20%	30.21%
Vigía del Fuerte	0.90%	0.81%	1.35%

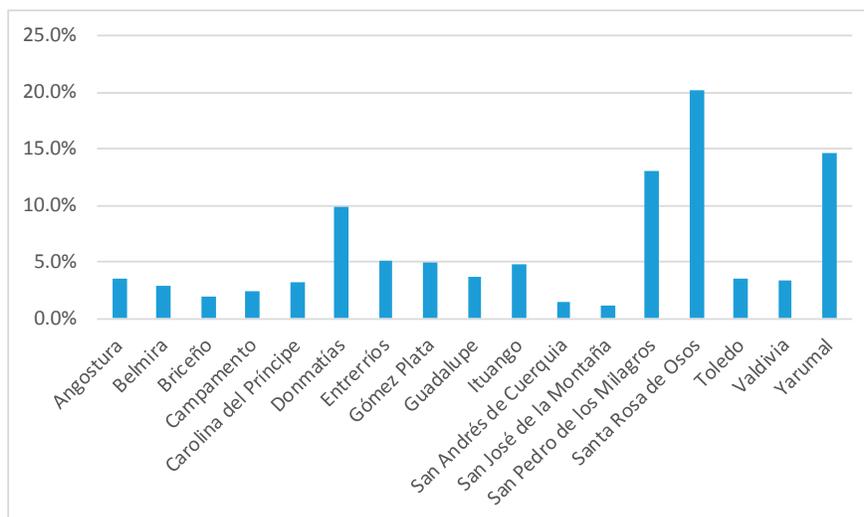
Fuente: Gobernación de Antioquia, Cuentas Departamentales y cálculos del autor

En agricultura, Apartadó, Turbo y Carepa llevan la delantera 20.69%, 19.95% y 27.1% respectivamente; en transporte, almacenamiento y telecomunicaciones, Apartadó y Turbo tienen 27.29% y 24.2%; y en servicios sociales de nuevo Apartadó y Turbo tienen la delantera con 29.94% y 30.21%, lo que los consolida como los municipios líderes de la especialización subregional.

1.1.4. Norte

Si bien no es una subregión tan próspera económicamente como Valle de Aburrá o el Oriente, el dinamismo que viene presentado el Norte es bastante importante, destacando en éste la participación de municipios como Santa Rosa de Osos y Yarumal.

Gráfico 7. Norte. Participación de municipios dentro del PIB de la subregión.



Fuente: Gobernación de Antioquia, Cuentas Departamentales y cálculos del autor

En esta subregión sobresalen cuatro municipios: Santa Rosa de Osos, Yarumal, San Pedro de los Milagros y Donmatías, los que aportan el 20.22%, 14.6%, 13.04% y 9.83% del PIB de la subregión. Que a su vez, tiene tres sectores especializados en los que se concentra el 43.29% del PIB de esta subregión: agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; suministro de energía, gas y agua, comercio. De los municipios más representativos son Donmatías, San Pedro de los Milagros y Santa Rosa de Osos en sector agropecuario; Carolina del Príncipe, Gómez Plaza y Guadalupe en suministro de energía, gas y agua; y finalmente, San Pedro de los Milagros, San José de la Montaña y Yarumal, en construcción.

Cuadro 5. Norte. Participación municipal dentro de los sectores de especialización de la subregión.

	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	Suministro de energía, gas y agua	Comercio
Angostura	5.64%	0.35%	5.70%
Belmira	4.59%	0.52%	5.25%
Briceño	1.15%	0.27%	3.26%
Campamento	4.33%	0.63%	1.16%
Carolina del Príncipe	0.27%	22.48%	2.10%
Donmatías	15.66%	5.24%	5.10%

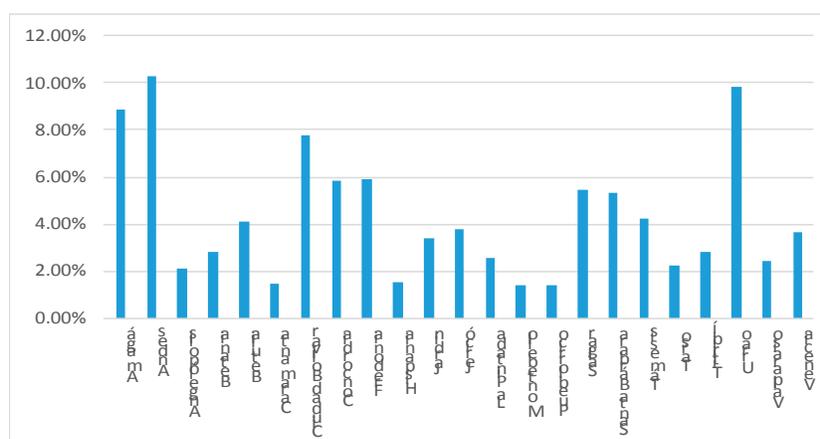
	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	Suministro de energía, gas y agua	Comercio
Entrerriós	7.65%	1.52%	4.26%
Gómez Plata	1.08%	23.72%	5.15%
Guadalupe	0.73%	22.44%	4.31%
Ituango	5.52%	1.59%	4.90%
San Andrés de Cuerquia	1.08%	0.27%	2.81%
San José de la Montaña	0.82%	0.42%	1.94%
San Pedro de los Milagros	12.61%	3.94%	15.37%
Santa Rosa de Osos	32.30%	8.87%	11.54%
Toledo	0.89%	2.28%	4.38%
Valdivia	1.23%	0.90%	4.46%
Yarumal	4.46%	4.56%	18.32%

Fuente: Gobernación de Antioquia, Cuentas Departamentales y cálculos del autor

1.1.5. Suroeste

Suroeste está altamente especializado en el sector agropecuario y, a diferencia de las subregiones vistas hasta ahora, presenta una distribución menos dispar en términos de generación de ingreso, pues la brecha entre los municipios es menor que la presentada por los de otras regiones. Así, los líderes regionales que son Andes (que sobresale por la producción de café) y Urrao (que lidera en la producción de otros productos agrícolas) no distan mucho de algunos seguidores que se encuentran muy parecidos entre sí: Amagá, Ciudad Bolívar, Concordia, Fredonia, Salgar y Santa Bárbara.

Gráfico 8. Suroeste. Participación de municipios dentro del PIB de la subregión.



Fuente: Gobernación de Antioquia, Cuentas Departamentales y cálculos del autor

Cuadro 6. Suroeste. Participación de municipios dentro del PIB de la subregión.

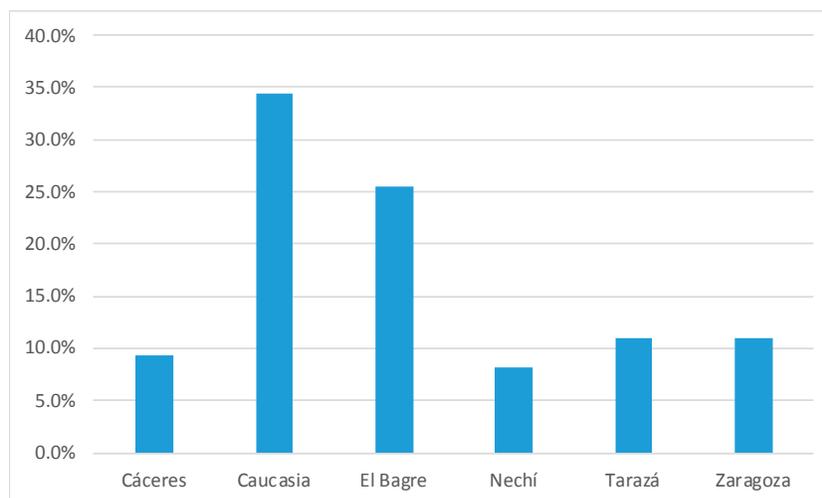
	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca
Amagá	2.02%
Andes	9.55%
Angelópolis	1.97%
Betania	4.52%
Betulia	6.27%
Caramanta	1.60%
Ciudad Bolívar	6.23%
Concordia	9.35%
Fredonia	6.60%
Hispania	0.89%
Jardín	3.38%
Jericó	3.88%
La Pintada	0.29%
Montebello	0.88%
Pueblorrico	0.46%
Salgar	7.65%
Santa Bárbara	4.75%
Támesis	3.42%
Tarso	2.07%
Titiribí	1.58%
Urrao	17.06%
Valparaíso	2.78%
Venecia	2.79%

Fuente: Gobernación de Antioquia, Cuentas Departamentales y cálculos del autor

1.1.6. Bajo Cauca

Esta subregión, junto con Magdalena Medio como se verá más adelante, está altamente especializada en explotación de minas y canteras, pues según el cuadro 1 sus índices son 9.38 y 11.64. En Bajo Cauca sobresalen dos municipios que de lejos llevan la delantera en generación de PIB: Caucasia y El Bagre. Si bien Caucasia está por encima de El Bagre, es este último el que lidera la generación de ingreso en el sector de especialización de la región, pues explica el solo el 49% del PIB generado en este sector. Sin embargo, Caucasia es una economía más diversificada, pues le lleva la delantera en otros sectores como construcción y comercio, sector en el cual es intensivo.

Gráfico 9. Bajo Cauca. Participación de municipios dentro del PIB de la subregión.



Fuente: Gobernación de Antioquia, Cuentas Departamentales y cálculos del autor

Cuadro 7. Bajo Cauca. Participación de municipios dentro del PIB de la subregión.

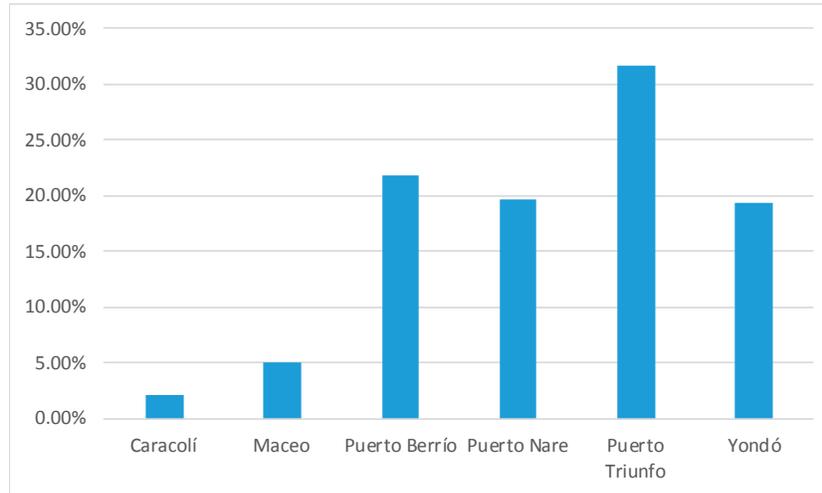
	Explotación de minas y canteras
Cáceres	8.84%
Caucasia	10.78%
El Bagre	49.56%
Nechí	9.00%
Tarazá	3.64%
Zaragoza	18.17%

Fuente: Gobernación de Antioquia, Cuentas Departamentales y cálculos del autor

1.1.7. Magdalena Medio

Con un índice de 11.64 de especialización en explotación de minas y canteras con respecto a un 1.44 de especialización en construcción, se puede decir que esta subregión está especializada exclusivamente en explotación minera, lo cual se explica por la gran cantidad de PIB generado principalmente en el sector petrolero. Los municipios líderes de esta subregión son Puerto Triunfo, Puerto Berrío, Puerto Nare y Yondó.

Gráfico 10. Magdalena Medio. Participación de municipios dentro del PIB de la subregión.

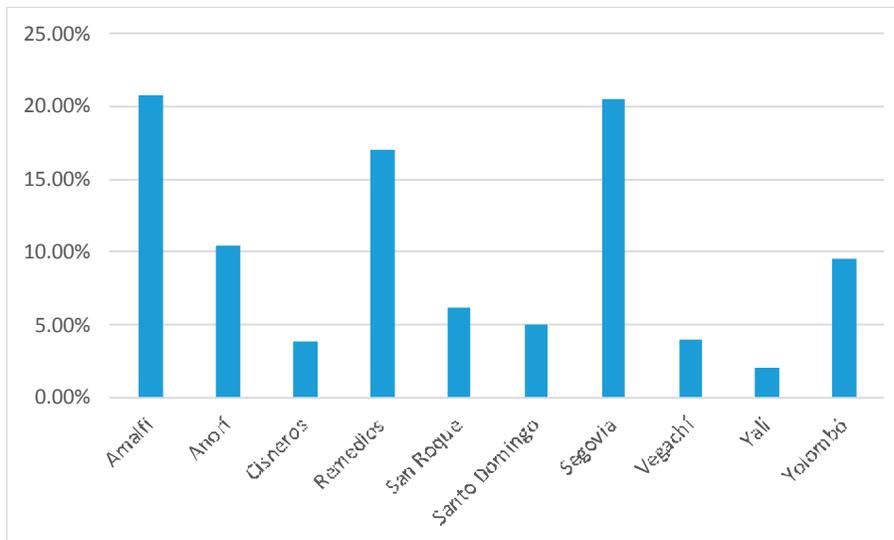


Fuente: Gobernación de Antioquia, Cuentas Departamentales y cálculos del autor

1.1.8. Nordeste

Nordeste es la tercera subregión intensiva en minería, pero también presenta especialización en sector agropecuario, a diferencia de Magdalena Medio y de Bajo Cauca. Tres líderes bien definidos tiene esta subregión: Amalfi, Segovia y Remedios. Dentro los sectores de especialización, destacan Remedios, San Roque, Santo Domingo y Yolombó en agropecuario; y Remedios (43.1%) y Segovia (37.2%) a la cabeza de explotación minera, predominantemente en oro.

Gráfico 11. Nordeste. Participación de municipios dentro del PIB de la subregión.



Fuente: Gobernación de Antioquia, Cuentas Departamentales y cálculos del autor

Cuadro 8. Nordeste. Participación de municipios dentro del PIB de la subregión.

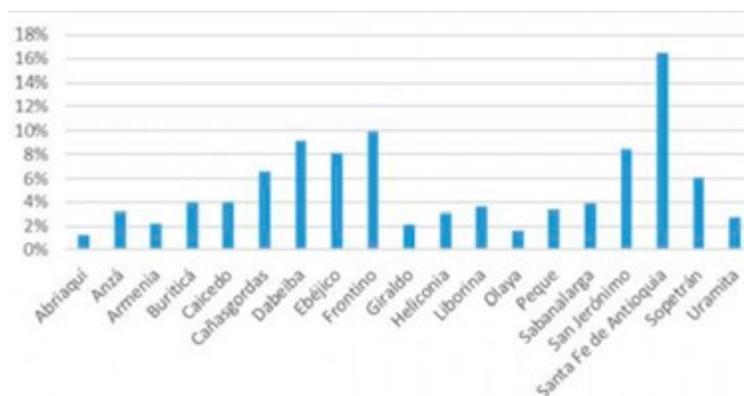
	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	Explotación de minas y canteras
Amalfi	8.4%	13.8%
Anorí	6.8%	0.5%
Cisneros	3.7%	0.0%
Remedios	10.7%	43.1%
San Roque	14.1%	3.2%
Santo Domingo	16.2%	0.0%
Segovia	3.0%	37.2%
Vegachí	7.3%	2.0%
Yalí	5.1%	0.2%
Yolombó	24.6%	0.0%

Fuente: Gobernación de Antioquia, Cuentas Departamentales y cálculos del autor

1.1.9. Occidente

Al final de la lista en términos de importancia económica se encuentra Occidente. Esta subregión está especializada en el sector agropecuario con el 19% del PIB de la región, construcción con el 14% y en servicios sociales con el 31%, aunque no debemos dejar de lado la importancia del sector comercio, restaurante y hoteles, que representa un 13.19% del total del PIB de la región. Los líderes en agricultura son Dabeiba, Ebéjico y Frontino; en sector construcciones sobresalen Frontino y Santa Fe de Antioquia, mientras que en servicios sobresale solo Santa Fe de Antioquia. Consistentemente, en el agregado de la región, Santa Fe de Antioquia, Frontino, Dabeiba y Ebéjico son los mayores aportantes al PIB de Occidente, aunque San Jerónimo está a la par de ellos, pero no sobresale en los sectores de especialización, pues tiene una economía más diversificada.

Gráfico 12. Occidente. Participación de municipios dentro del PIB de la subregión



Fuente: Gobernación de Antioquia, Cuentas Departamentales y cálculos del autor

Cuadro 9. Occidente. Participación de municipios dentro del PIB de la subregión.

	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	Construcción	Servicios sociales, comunales y personales
Abriaquí	0.97%	2.13%	1.12%
Anzá	3.73%	4.66%	3.41%
Armenia	3.11%	1.07%	3.22%
Buriticá	1.50%	3.66%	3.44%
Caicedo	7.73%	4.97%	3.29%
Cañasgordas	7.46%	2.79%	6.63%
Dabeiba	12.50%	7.09%	8.43%
Ebéjico	20.24%	6.17%	5.12%
Frontino	11.02%	11.24%	9.18%
Girardo	2.22%	3.31%	2.21%
Heliconia	3.53%	3.44%	3.46%
Liborina	3.86%	3.51%	4.44%
Olaya	1.18%	2.20%	2.01%
Peque	3.01%	5.19%	3.82%
Sabanalarga	4.44%	5.80%	4.00%
San Jerónimo	3.35%	6.51%	9.47%
Santa Fe de Antioquia	3.30%	20.77%	16.25%
Sopetrán	3.31%	3.13%	7.48%
Uramita	3.54%	2.38%	3.03%

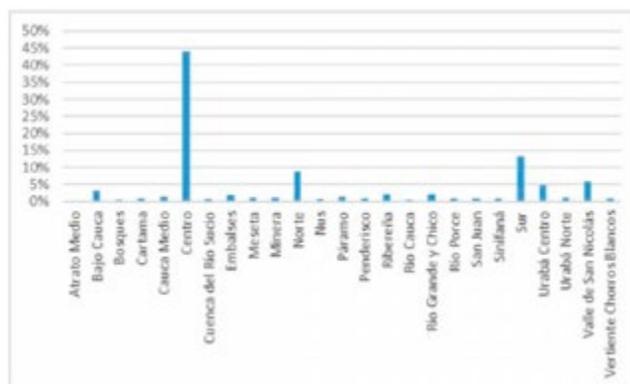
Fuente: Gobernación de Antioquia, Cuentas Departamentales y cálculos del autor

1.1.10. Vocaciones productivas zonales 2017

La estructura productiva del Departamento por zonas muestra un contraste bastante fuerte: mientras Centro, Sur y Norte sobresalen como líderes del proceso de generación de ingreso, hay zonas que no alcanzan a generar ni el 5%. Más aun, dentro de estos líderes, destaca por mucho la zona Centro (conformada únicamente por Medellín), mientras que Norte y Sur, están conformados por los demás municipios de la región Valle de Aburrá.

A simple vista, el grueso de la producción del Departamento es predominantemente urbano, lo cual no es nuevo habida cuenta de los resultados obtenidos a nivel subregional. Sin embargo, pueden notarse hechos que llaman la atención por sí solos: la región Centro tiene una economía bastante diversificada y no se nota una tendencia o sesgo hacia la especialización en algún sector particular. Norte y Sur por su lado destacan como especializados en industria (lo cual no pasa en Medellín, como podría esperar un lector desprevenido). Sur por su lado destaca, tímidamente, en construcción; y Norte lo hace en transporte, almacenamiento y telecomunicaciones.

Gráfico 13. Zonas. Participación en el PIB departamental



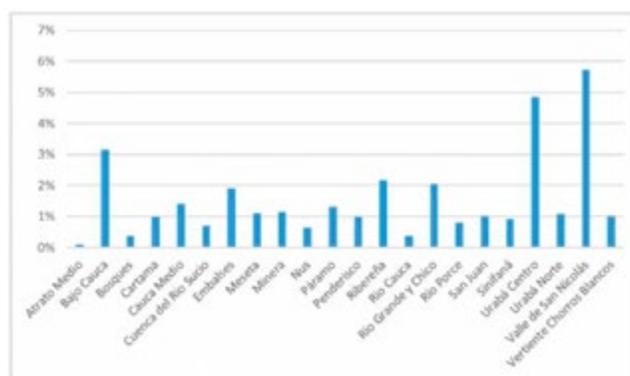
Fuente: Gobernación de Antioquia, Cuentas Departamentales y cálculos del autor

El Gráfico 14 permite ver un panorama más claro en el que se revelan líderes “secundarios” que aportan más del 3% al PIB del Departamento y que pueden tomar un protagonismo inusitado dependiendo de cómo factores externos los lleguen a favorecer. Estos líderes son Valle de San Nicolás, Urabá centro y Bajo Cauca. ¿Por qué son especiales estas zonas?

El valle de San Nicolás agrupa los municipios de El Carmen de Viboral, El Retiro, Santuario, Guarne, La Ceja del Tambo, La Unión, Marinilla, Rionegro y San Vicente Ferrer, de los cuales Rionegro aporta el 41.73% del PIB zonal, Marinilla el 10.79% y Santuario, Guarne y la Ceja aportan cada uno un poco más del 9%. Nótese que sobre todo Rionegro, Marinilla y Guarne son muy cercanos y son el centro del sistema de ciudades que se está formando con gran fuerza en Oriente y que hoy por hoy, gracias los desarrollos en la infraestructura vial del Departamento, estos quedan a tan solo media hora del Valle de Aburrá.

A nivel de sectores productivos destaca El Carmen con el 21.7% del PIB agropecuario de la región, mientras que Santuario, La Unión, Marinilla y Rionegro tienen aportes que oscilan entre el 11 y el 17%. En los demás sectores, Rionegro sigue llevándoles la delantera mientras que todos parecen tener una estructura suficientemente diversificada como para que ningún sector o municipio sobresalga.

Gráfico 14. Zonas. Participación en el PIB Departamental excluyendo Valle de Aburrá



Fuente: Gobernación de Antioquia, Cuentas Departamentales y cálculos del autor

El caso de Urabá centro es muy interesante, pues si bien se encuentra alejado del Valle de Aburrá, como se dijo, es uno de los líderes secundarios o pujantes del Departamento. En esta zona la especialización en agricultura, tiene dos líderes indiscutibles que son Apartadó y Turbo, quienes aportan el 38.2% y 30% respectivamente del PIB de la zona. Consistentemente con la vocación económica de la zona, aportan el 25 y 33% del PIB del sector agropecuario (seguidos de cerca por Carepa que aporta el 24%). Adicionalmente, Turbo también destaca en minería, transporte y almacenamiento, telecomunicaciones, y servicios sociales, mientras que Apartadó destaca en todos los sectores menos en minería.

Bajo Cauca está especializada en una sola cosa: explotación de minas y canteras. Este sector aporta el 21.39% del PIB de esta zona y proviene principalmente de El Bagre de donde sale el 47.33% del PIB de este sector, mientras que Zaragoza, Cáceres y Caucasia aportan 17.36%, 12.94% y 10.29% respectivamente.

La zona Ribereña es otro caso interesante de lo que podríamos llamar una especialización exclusiva, pues igual que Bajo Cauca se especializa en explotación de minas y canteras, y es un caso incluso más profundo. Pues mientras Bajo Cauca tiene 5.47 como índice de especialización, esta subregión tiene 12.48. Pero a diferencia de Bajo Cauca, Ribereña Subregión Magdalena Medio no se destaca por la producción de minerales metálicos (mayormente oro), sino por la producción de petróleo. El sector minero aporta el 26.82% del PIB de esta zona, del cual Puerto Triunfo aporta el 70%. En los demás sectores destacan Yondó con el 58% del sector agropecuario; Puerto Berrío y Puerto Nare con el 42.83% y 40.28% del sector industria respectivamente; Puerto Nare con el 65.7% de electricidad, gas y agua; Yondó con el 56.5% del sector construcción, y Puerto Berrio con el 48% de comercio. En transporte todos están parejos pero este sector solo es el 2.92% de toda esa economía; Puerto Berrio aporta el 37% de sector financiero y el 46.52% de servicios sociales.

La siguiente zona es Río Grande y Chico. Esta subregión está especializada únicamente en sector agropecuario (índice de especialización de 5.48). El PIB del sector agropecuario representa el 30.8% del PIB de esta zona, mientras que sectores como industria tienen 12%, construcción 10.74%, sector financiero 12.36% y comercio 10.74%. Los líderes de este sector especializado son Santa Rosa de Osos con 43.63%, Donmatías con 20% del sector y San Pedro con 18.65%. Santa Rosa se perfila como un líder de la zona pues no solo lleva la delantera en sector agropecuario, participa con 90% de minería, 35% de industria, electricidad 42.4%, comercio 32.54%, financiero 32.59%, servicios 43.81% y en total representa el 37.1% de todo el PIB de la zona. En segundo lugar, está San Pedro, que aporta el 25.9% del PIB zonal y se destaca en industria 37% del sector, construcción 35.37%, y financiero 29.57%.

Embalses presenta dos sectores de especialización: agropecuario con índice 2 y electricidad, gas y agua con 9.45. En sector agropecuario (que explica el 12% del PIB zonal) sobresale el Peñol con 63.9% del sector, mientras que los demás municipios aportan como máximo 13.6% (el caso de San Carlos). El sector electricidad, gas y agua hace honor al nombre de la zona pues aporta el 47.1% del PIB total, y tiene en San Carlos y San Rafael los líderes indiscutibles de este sector con 66.6% y 30.7% respectivamente, y en el agregado, San Carlos aporta el 45.2% del PIB total y San Rafael el 22.5%.

Cauca Medio agrupa la mayor cantidad de municipios (trece en total) y tiene un índice de especialización de 3 en sector agropecuario. Este sector explica el 17.26% del PIB zonal,

aunque otros sectores como construcción (14.53%), comercio (14.36%), financiero (17.77%) y servicios (15.68%) no se quedan atrás. El 30 del PIB especializado lo aporta Ebéjico, mientras que el restante 70% lo aportan los otros doce municipios de la zona con un promedio de 5.82%. Santa Fe de Antioquia está posicionado como el municipio más importante de la zona en términos de generación de PIB. Este municipio que aporta el 23.67% de PIB de la zona, aporta el 42.41% del sector comercio, reparaciones, restaurantes y hoteles, el 34% de electricidad, gas y agua, el 30% de construcción, el 26.94 de financiero, 25.65% de industria y 21.22% de servicios. Todo esto consistente con una especialización “secundaria” en construcción y en servicios.

En Páramo el perfil de especialización agrupa los sectores de la mayoría de las demás zonas, agropecuario con 3.52 y minería con 8.16. Estos dos sectores explican el 26.27% y 23.1% del PIB de la zona respectivamente, de cuyos sectores Sonsón aporta 56.88% y 99.99% respectivamente, mientras que Abejorral aporta 27.94% del PIB agropecuario. Sonsón lidera todos los sectores de la economía, lo que le vale un aporte a PIB zonal del 60% y lo convierte por tanto en el municipio más importante de esta conformación territorial.

La zona Minera agrupa solo dos municipios, Remedios y Segovia; donde el sector minero representa el 34.44% del PIB zonal y Remedios aporta el 53.69% de este sector y Segovia el restante 46.31%. Podría afirmarse que estos dos municipios están bastante parejos en términos de generación de PIB pues Remedios explica 45.18% del PIB total y Segovia el restante 54.82%

En el penúltimo lugar del grupo de zonas que supera el 1% de aporte al PIB Departamental, está Meseta, que agrupa cuatro municipios, Amalfi, Vegachí, Yalí y Yolombó. Esta zona, está especializada en tres sectores productivos: agropecuario con un índice de 2.31, minero con 3.15 y electricidad, gas y agua con 5.31. De estos tres sectores el que más le aporta al PIB de la zona es electricidad, gas y agua con 25.69% del cual Amalfi aporta casi la totalidad al igual que en minería, el segundo sector de especialización, mientras que en sector agropecuario el líder indiscutible es Yolombó con 56.26% del PIB. El proceso de generación de ingreso de esta zona está jalonado por Amalfi con el 58% del PIB zonal y por Yolombó con el 25.37%. En Amalfi, además de los sectores de especialización, destacan construcción, comercio, transporte, financiero y servicios, con participaciones del 37.9%, 34.9%, 30.57%, 34.85%, 51.67% y 38.45% respectivamente; mientras que Yolombó, participa en esos mismos sectores con 28%, 53%, 36%, 38.28%, 26.83% y 32.85%.

Urabá norte cierra la lista de este grupo de zonas (14 en total). Esta zona está especializada en agropecuario con índice de 3.33, transporte con 1.62 y servicios con 1.55. De estos sectores, agropecuario representa el 19.7%, transporte el 11.2% y servicios el 13.4% de esta economía. Arboletes y Necoclí son los líderes de esta zona con el 24.9% y 37.1% del PIB de la zona respectivamente.

Las demás zonas del Departamento son tan pequeñas económicamente que no alcanzan a representar individualmente el 1% del PIB. Estas zonas están especializadas predominantemente en sector agropecuario, aunque en algunas destacan construcción como en Atrato medio (con un índice de 2.99) o en Vertiente Chorros Blancos (con un índice de 1.5), y electricidad, gas y agua en Río Porce (con un índice de 9.19).

Cuadro 10. Antioquia. Coeficiente de especialización zonal (2017)

Zona	A. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	B. Explotación de minas y canteras	C. Industria manufacturera	D. Suministro de energía, gas y agua	E. Construcción	F. Comercio, reparaciones, restaurantes y hoteles	G. Transporte, almacenamiento y telecomunicaciones	H. Establecimientos financieros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas	I. Servicios sociales, comunales y personales	Número de municipios
Atrato Medio	2.01	0.00	0.01	0.08	2.99	0.27	1.05	0.52	1.81	2
Bajo Cauca	1.10	9.38	0.37	0.55	1.13	0.91	1.04	0.56	0.99	6
Bosques	1.54	5.47	0.27	2.69	1.03	0.61	0.86	0.72	0.94	3
Cartama	3.52	1.22	0.28	0.79	1.16	0.77	0.93	0.78	1.08	9
Cauca Medio	3.00	0.51	0.26	0.54	1.35	1.02	0.99	0.80	1.07	13
Centro	0.04	0.03	0.87	0.66	1.00	1.10	1.05	1.34	1.14	1
Cuenca del Río Sucio	3.81	0.02	0.20	0.73	1.22	0.81	1.16	0.65	1.25	6
Embalses	2.00	0.05	0.13	9.45	0.78	0.32	0.37	0.49	0.37	7
Meseta	2.31	3.15	0.11	5.31	0.96	0.59	0.61	0.52	0.69	4
Minera	0.68	15.35	0.71	0.50	0.83	0.67	0.66	0.52	0.63	2
Norte	0.47	0.11	1.77	1.09	0.69	1.11	1.37	0.80	0.97	4
Nlus	3.97	1.39	0.44	0.69	1.46	0.66	0.78	0.70	0.85	5
Páramo	3.52	8.16	0.77	0.38	1.09	0.45	0.64	0.48	0.67	4
Penderisco	7.03	0.01	0.09	0.60	0.41	0.70	1.09	0.58	0.92	4
Ribereña	1.16	12.48	0.83	1.09	1.39	0.51	0.53	0.44	0.49	4
Río Cauca	2.98	0.00	1.31	0.70	1.47	0.51	0.90	0.62	0.94	3
Río Grande y Chico	5.48	0.23	0.99	0.65	0.99	0.65	0.49	0.55	0.65	6
Río Porce	0.89	0.14	0.08	9.19	1.18	0.38	0.54	0.46	0.57	4
San Juan	4.18	0.01	0.25	0.41	0.68	1.17	1.06	0.76	1.09	5
Sinifaná	2.81	0.92	1.01	0.63	0.94	0.81	1.02	0.76	0.99	5
Sur	0.04	0.03	1.99	0.78	1.21	1.01	0.97	0.93	0.77	5
Urabá Centro	3.62	0.35	0.31	0.51	0.89	1.06	1.13	0.59	1.36	5
Urabá Norte	3.33	0.00	0.04	0.79	1.11	0.80	1.62	0.60	1.55	4
Valle de San Nicolás	2.01	0.00	1.26	0.73	0.72	1.21	0.76	0.91	0.87	9
Vertiente Chorrros Blancos	2.52	0.44	0.71	0.44	1.50	0.97	1.03	0.70	1.00	5

Fuente: Gobernación de Antioquia, Cuentas Departamentales y cálculos del autor

Cuadro 11. Antioquia. Partición del PIB zonal (2017)

Zona	Participación en el PIB departamental
Atrato Medio	0.1%
Bajo Cauca	3.2%
Bosques	0.4%
Cartama	1.0%
Cauca Medio	1.4%
Centro	44.1%
Cuenca del Río Sucio	0.7%
Embalses	1.9%
Meseta	1.1%
Minera	1.2%
Norte	8.8%
Nus	0.6%
Páramo	1.3%
Penderisco	1.0%
Ribereña	2.2%
Río Cauca	0.4%
Río Grande y Chico	2.1%
Río Porce	0.8%
San Juan	1.0%
Sinifaná	0.9%
Sur	13.3%
Urabá Centro	4.8%
Urabá Norte	1.1%
Valle de San Nicolás	5.7%
Vertiente Chorros Blancos	1.0%

Fuente: Gobernación de Antioquia, Cuentas Departamentales y cálculos del autor

Conclusión y perspectivas

Poder disponer de un instrumento que permita acercarse a la contabilidad del PIB regional para el Departamento de Antioquia ha abierto una puerta que puede llevarnos a destinos que antes solo eran ideales. En la actualidad, la estimación de que se dispone para el PIB departamental permite conocer la estructura productiva a varios niveles de conformación territorial y más aún a nivel de municipio y sector.

El presente análisis basado en coeficientes de especialización productiva muestra una estructura productiva regional mayormente basada en sector primario y extractivo: agropecuario y extracción de minas y canteras para casi todas las subregiones diferentes a Valle de Aburrá, que si bien se especializa en industria, comercio y en servicios financieros, para los demás sectores de orden secundario y terciario muestra participaciones en el PIB superiores en promedio al 50% del PIB sectorial Departamental.

Si bien hay cierto sesgo hacia la ruralidad en las regiones diferentes a Valle de Aburrá, el Departamento de Antioquia tiene un PIB predominantemente urbano, dominado por la terciarización de la economía, lo que deja aún un margen grande para que el Departamento pueda aprovechar y apalancar las potencialidades del sector primario, principalmente del agro y, por qué no, pensar incluso en la incursión en mercados de servicios ambientales, habida cuenta de los espejos de agua con que se cuenta en las regiones especializadas en aguas y en las regiones predominantemente agrarias.

Yendo a otras conformaciones territoriales los resultados del análisis de estructura productiva del Departamento a nivel zonal y provincial no difieren de los obtenidos a nivel subregional, por el contrario, incluso se pueden observar patrones de especialización más profundos puesto que la organización territorial por zonas agrupa municipios más afines y parecidos en términos de vocación productiva; y naturalmente, al ser conjuntos de municipios contenidos en las subregiones, las primeras adoptan las características de las segundas.

Las provincias, al ser conformaciones de reciente implementación, aún no agrupan la totalidad de los municipios del Departamento, más aún, solo agrupan a 41 de ellos y por tanto es arriesgado pensar las conclusiones que de su análisis se derive como generalizables o representativas de toda la estructura productiva del Departamento. Más aún el análisis que aquí se presenta sobre el estado actual de las provincias y su estructura productiva, es solo un indicio (aunque tremendamente consistente con los resultados de los análisis previos para subregiones y zonas): Economías predominantemente rurales, alejadas del centro económico, administrativo y político del Departamento (Valle de Aburrá) y más aún, si bien contienen algunas de ellas a los municipios líderes en los sectores de especialización, no contienen como denominador común los municipios que podríamos llamar atractores o centros de lo que se conoce como sistemas de ciudades, fenómeno que sí parece estar muy bien definido cuando se analiza el Departamento por subregiones.

Las distancias a los centros económicos regionales, a los puertos y aeropuertos no son susceptibles de cambios ni son variables de política, pero sí los tiempos de desplazamiento y los costos de los mismos. En un ambiente global en el que se encuentra inmersa la economía

colombiana y por transición la economía antioqueña y sus territorios, se viene abriendo un panorama amplio para ellos gracias a las inversiones en generación de nueva infraestructura de la que hacen parte las nuevas carreteras de Pacífico, construcción de puentes, túneles y las autopistas 4G. Estas vías de primer nivel ayudarán no solo a una comunicación más rápida y menos costosa, sino también a que los productos del sector primario lleguen mejor conservados a destino. Sin embargo, es importante emprender la apuesta a la infraestructura de orden secundario y terciario, pues ni las minas, ni los cultivos ni las explotaciones grandes quedan a la orilla de las grandes carreteras.

Las producciones de orden primario y extractivo ponen al Departamento y a los territorios intensivos en ellos al vaivén de lo que ocurra con sus precios en el contexto internacional, por lo que si bien no se puede ir a contravía de las dinámicas del mercado ni a *contra natura* de las vocaciones productivas *in situ*, es pertinente pensar en la necesidad de apalancar e incentivar el fortalecimiento de aquellos sectores que presagian un tímido paso a la especialización, pues los yacimientos y las vetas pueden agotarse y la exposición a la variabilidad externa puede inducir pequeños fenómenos de enfermedad holandesa localizada.

No hay que desdeñar la gran oportunidad que la concientización ambiental trae para una economía como la del Departamento de Antioquia. Los servicios ambientales serán en el futuro una línea dura de generación de ingresos, y para ellos ya hay un mercado floreciente que tiende a fortalecerse.

Finalmente, el sesgo de especialización hacia sectores primarios y extractivos con baja agregación de valor, trae de la mano no sólo la alta dependencia de los mercados internacionales, sino también profundas inequidades territoriales y sociales, exacerbadas por las distancias a los centros de los sistemas de ciudad, e incluso a los cascos urbanos de los municipios, inequidades que se irán atenuando con el surgir de sectores productivos hoy por hoy menos protagónicos y que requieren además de inversiones en capital, esfuerzos grandes en formación de capital humano a todo nivel y esfuerzos de mejoramiento institucional.

Referencias

- Gómez, Wilman; Rhenals, Remberto y Montoya, Jaime (2018a). Informe Metodológico sobre la estimación del PIB para los municipios, zonas y subregiones de Antioquia, 2013-2017.
- Gómez, Wilman; Rhenals, Remberto y Montoya, Jaime (2018b). PIB Regional: un instrumento para medir, leer y pensar el departamento y sus territorios. Departamento Administrativo de Planeación, Gobernación de Antioquia.
- Gobernación de Antioquia. Secretaría de Productividad y Competitividad (2015). Estimación del Producto Interno Bruto PIB y cálculo de Indicadores de Competitividad, Capacidades y Dotaciones ICCD para el Departamento de Antioquia y los territorios que lo conforman.[Recurso electrónico] Medellín: Secretaría de Productividad y Competitividad - Departamento Administrativo de Planeación.

1.2. Ventajas comparativas reveladas para el sector agropecuario

El sector agrícola en el Departamento participa con cerca del 13% del total de actividades económicas. Esto lo hace uno de los 5 sectores más importantes en términos de la economía departamental. La evolución del sector ha sido muy dinámica en el tiempo. En efecto, se ha reconocido que el sector se ha fortalecido y ha obtenido tasas de crecimiento trimestrales en los últimos 3 años, en promedio, superiores a periodos pasados.

Este documento presenta el potencial exportador para diferentes productos del sector agropecuario en Antioquia medido a través del indicador de Ventajas Comparativas Reveladas (VCR).

Para obtener el indicador de VCR deben realizarse los cálculos correspondientes a la Ventaja Comparativa en Exportaciones (VCE), y a la Ventaja Comparativa en Importaciones (VCI) a partir de los datos de Antioquia del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE y de TradeMap, organización internacional sin ánimo de lucro que consolida información mundial de tarifas y comercio internacional. Dichos indicadores se calculan como:

$$VCE_a^i = \ln[(X_a^i/X_n^i)/(X_a^r/X_n^r)]$$

Que indica la ventaja relativa que tiene Antioquia para exportar el producto a. En otras palabras, muestra la capacidad para cubrir mercados internacionales.

$$VCI_a^i = \ln[(M_a^i/M_n^i)/(M_a^r/M_n^r)]$$

Que indica la (des)ventaja relativa que tiene Antioquia al importar el bien a. Es decir, indica que tanta capacidad tiene el sector productivo antioqueño para cubrirse el mercado interno.

En estas expresiones X y M son exportaciones e importaciones respectivamente; la *r* se refiere al mundo menos Antioquia, mientras que *n* se refiere al comercio de todas las mercancías menos la mercancía *a*. A partir de estos cálculos se puede inferir qué información revelan las estadísticas de comercio en relación con la ventaja comparativa de Antioquia. Dado esto, el indicador de VCR será:

$$VCR_a^i = VCE_a^i - VCI_a^i$$

Según este indicador, los valores que para el periodo de referencia resulten con VCR positivos significan que se tiene mayor eficiencia en la producción de este bien por lo que es un producto con ganancias en el comercio internacional. En otras palabras, tiene un potencial exportar importante y al mismo tiempo las importaciones de este bien no compiten significativamente en el mercado interno.

El sector para el cual se calcula el indicador de VCR es el agrícola, en particular para los productos identificados en las apuestas productivas en el mercado de bienes para las subregionales del Departamento de Antioquia. Estas actividades económicas y productos son: agroindustria, aguacate, cacao, café, cítricos y lácteos.

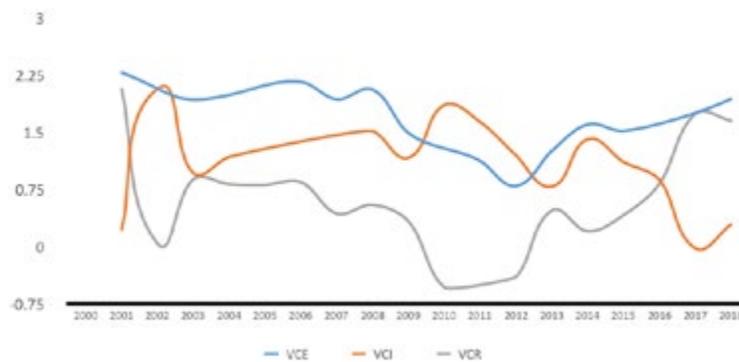
Desde el Departamento se ha promovido el desarrollo agroindustrial a través de la identificación de los productos con mayor potencial, la integración de ofertas institucionales, la articulación entre actores públicos y privados, la conciliación entre proyectos a gran escala sin perjudicar a la pequeñas familias productoras, interviniendo en todas las fases de la cadena

productiva: desde la producción y la transformación, hasta la comercialización, cuyos efectos se evidencian en los resultados presentados a continuación.

Cacao

Desde 2013, la VCR para el cacao muestra valores positivos y crecientes, con una VCE > 0 y una VCI cada vez menor. Esta tendencia decreciente de la VCI puede mostrar que el Departamento puede tener ventaja al momento de cubrir el mercado interno, al tiempo que muestra ventajas para competir en los mercados externos.

VCR- Cacao

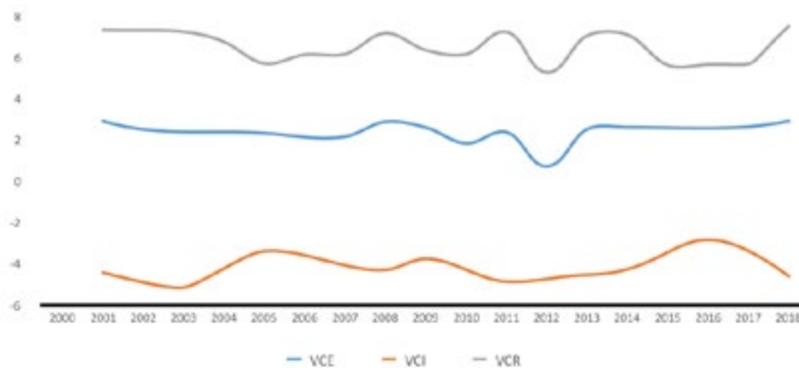


Elaboración propia con datos DANE y TradeMap

En el mercado internacional de cacao, Colombia en 2001 tenía exportaciones principalmente hacia Venezuela y Estados Unidos. Para 2018, se potencia el mercado suramericano y se comienza a exportar hacia Europa, Rusia y Sudáfrica.

Según el indicador VCR, para la manteca de cacao exportada de Antioquia, se tiene ventaja para competir en el mercado internacional de manera clara.

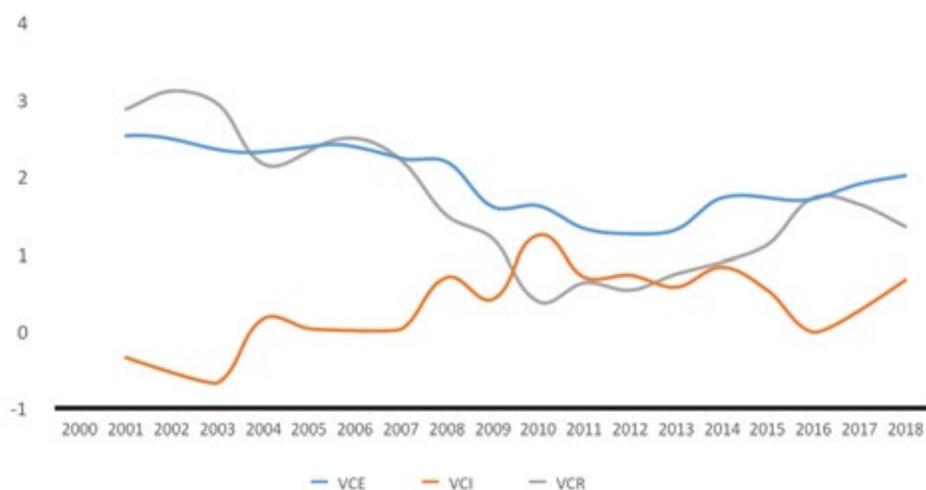
VCR- Manteca



Elaboración propia con datos DANE y TradeMap

En particular, se han encontrado ventajas comparativas en el comercio de chocolate. Los incentivos para los productores y la decisión de industriales para adquirir el cacao del Departamento ponen en un escenario favorable el chocolate antioqueño.

VCR- Chocolate

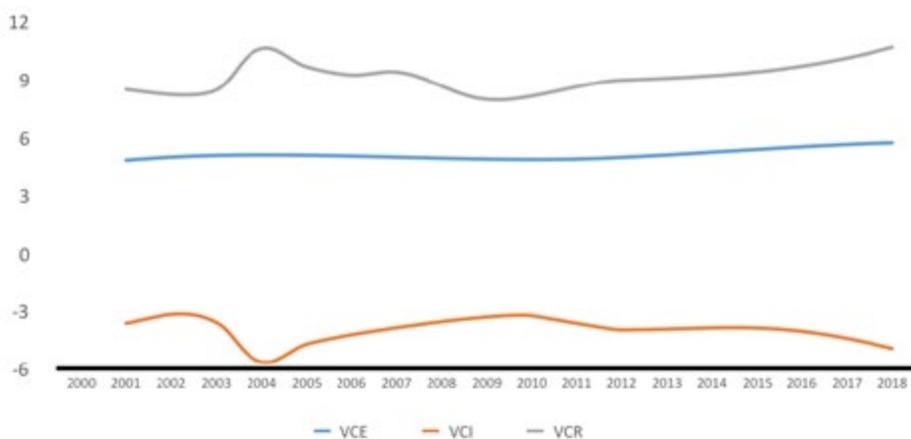


Elaboración propia con datos DANE y TradeMap

Flores

Colombia ha mantenido estables sus exportaciones en niveles cercanos a los 1.400 millones de dólares, con una participación del 16% en el mercado mundial, luego de Holanda que cuenta con el 45%. El principal importador de flores en el mundo es Estados Unidos, país en donde la participación de las flores colombianas asciende al 60%.

VCR- Flores



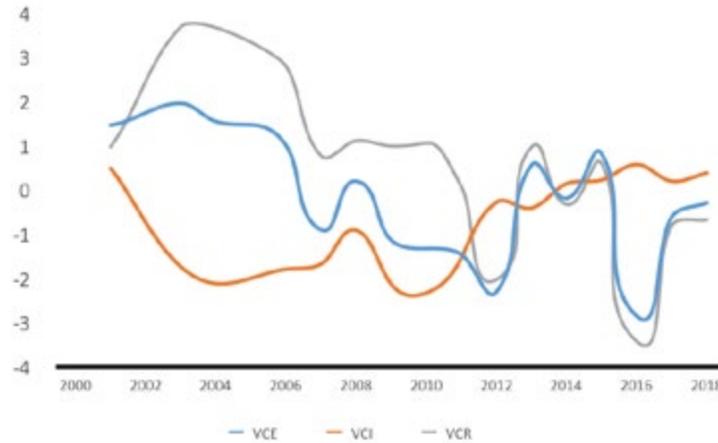
Elaboración propia con datos DANE y TradeMap

El sector floricultor antioqueño ha mantenido sus ventajas comparativas en el mercado internacional. El indicador VCR siempre ha sido positivo y estable en todo el periodo de tiempo analizado.

Lácteos

En relación con el comercio internacional de lácteos, se encuentra que la ventaja comparativa que tenía el Departamento a comienzos del milenio se ha desvanecido, resultando en años recientes que $VCI > 0$, $VCE < 0$ y $VCR < 0$. Este escenario muestra una falta de competencia del Departamento en el mercado internacional de estos bienes, además de una posible limitación para cubrir la demanda interna de productos lácteos.

VCR- Lácteos

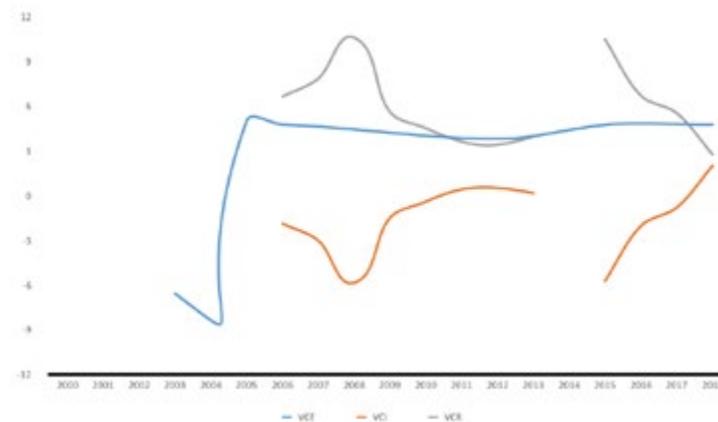


Elaboración propia con datos DANE y TradeMap

Café

Para este bien se observa estabilidad en el indicador de VCR que se mantiene en valores positivos. Solo hacia finales del periodo de análisis parece haber un cambio importante en el indicador de VCI, tomando valores positivos. Esto significa, que a pesar de que Antioquia conserva su ventaja en el mercado, se crea una alerta dado el aumento en las importaciones del producto.

VCR-Café



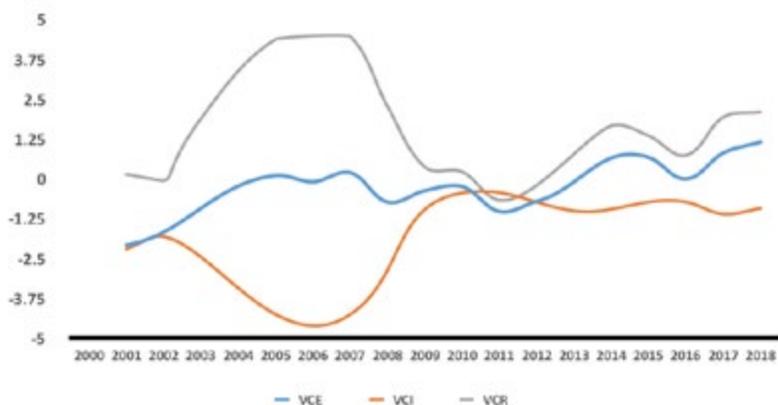
Elaboración propia con datos DANE y TradeMap

Cítricos

Este componente muestra una evolución favorable de sus indicadores de ventaja comparativa desde 2013. A partir de este año es claro que $VCE > 0$, $VCI < 0$ y $VCR > 0$.

En este sentido se puede decir que, para este tipo de bienes el mercado internacional no compite en el mercado interno de estos productos, lo que se suma al hecho de que el Departamento muestra una ventaja en las ventas externas del mismo.

VCR- Cítricos

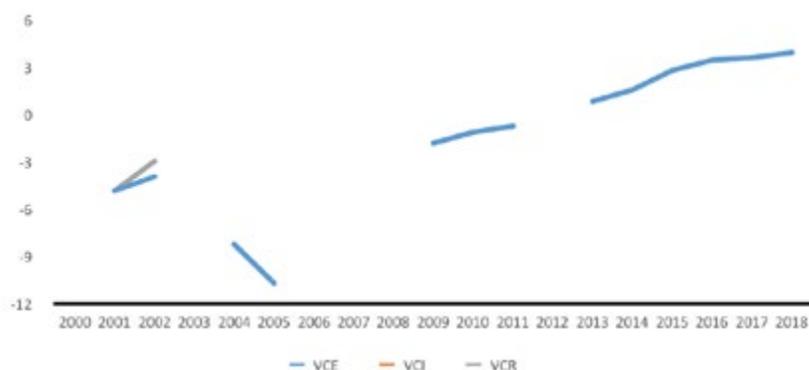


Elaboración propia con datos DANE y TradeMap

Aguacate

Este caso es de gran interés, porque podría decirse que para este bien Antioquia tiene una ventaja comparativa clara: desde 2013 no se registran importaciones de este producto con Antioquia como Departamento de destino, y la VCE para este mismo período es mayor que cero. En otras palabras, este bien ofrece un gran potencial para competir en los mercados globales.

VCR- Aguacate



Elaboración propia con datos DANE y TradeMap

Conclusiones

Los sectores con Ventaja Comparativa consolidada y estable son Manteca de cacao y Flores. Mientras que es creciente y con alto potencial los productos de Chocolate, Cacao, Cítricos y Aguacate. Sin embargo, existen desafíos para aumentar la competitividad en Café y Lácteos ya que su ventaja comparativa tiende a la baja.

Se ha evidenciado que Antioquia tiene un potencial productivo en diferentes sectores agrícolas que presentan ventajas comparativas en el mercado internacional. Gran parte de este resultado se debe a diferentes programas y proyectos ejecutados desde el sector público departamental, en general, referentes a:

- El fortalecimiento de las cadenas empresariales para la generación de agroindustria junto con la vocación productiva, educativa y de emprendimiento en el sector.
- Generación de empleo en el sector agropecuario y agroindustrial.
- Intervención física en infraestructura: vías secundarias y terciarias, iluminación y agua potable en el sector rural.
- Aumento de bienes públicos asociados a distritos de riego, investigación y equipamiento.
- Reconocimiento de las nuevas realidades en el campo y la dignificación del campesino.
- Promoción de la política de paz en las zonas rurales, que han sido las más afectadas por la violencia.
- Desarrollos asociativos, transferencia de conocimiento, comercio justo, libre de intermediarios, formalización de la tierra y del trabajo y servicios públicos domiciliarios en la zona rural.
- Ampliación de la frontera agropecuaria, además del reconocimiento de las principales limitaciones del sector en términos de formalización, productividad, alta intermediación, vocación productiva, monocultivos, amenazas por plagas y enfermedades, conflicto sobre tenencia y uso del suelo.
- Actualización de información sobre el suelo, a través de instrumentos como el Plan de Ordenamiento Territorial Agropecuario, POTA.

Recomendaciones de política pública: los desafíos

El Observatorio Económico, Fiscal y Financiero presenta este informe como uno de los resultados de investigación aplicada para el desarrollo de Antioquia y sus municipios. Desde la Gobernación de Antioquia se le ha prestado una importante atención al campo y las apuestas productivas en las subregiones han tenido como pilar el potencial productivo agrícola. En este sentido, el aporte que hace el Observatorio es brindar sustento técnico a las políticas diseñadas para el desarrollo del sector agrícola y en especial aquellas que están encaminadas a destinar recursos públicos para promoverlo.

En particular, se ha puesto en evidencia que diferentes productos tienen alto potencial para dinamizar el sector y promueven en Antioquia el aumento de los ingresos en toda la cadena

agroindustrial. Es decir, la apuesta por el aumento de la producción y la productividad agropecuaria en el Departamento debe traducirse finalmente en mayor competitividad. Este documento presentó cómo mejoró la competitividad internacional en los productos que en su mayoría fueron priorizados en el plan de desarrollo.

En Antioquia, los esfuerzos de política pública para potenciar el sector agrícola deben centrarse en: i) mejorar la tecnificación y la adopción de buenas prácticas agrícolas; ii) mejorar la calidad educativa en las zonas rurales del Departamento; iii) consolidar y darle continuidad a los proyectos que han mostrado efectividad; iii) aumentar la participación ciudadana en la toma de decisiones; iii) aumentar la cantidad y calidad de bienes públicos rurales: distritos de riego, vías terciarias y cobertura en servicios públicos domiciliarios; iv) promover esquemas asociativos para los campesinos; v) articular con el gobierno nacional programas de titulación de tierras y vi) evaluar permanentemente la focalización de los programas y proyectos ejecutados tanto desde el Gobierno nacional como departamental.

El Departamento de Antioquia, el segundo polo de desarrollo del país, superado por los departamentos de la Orinoquia y la Amazonía colombiana como el Guaviare, Vichada, Vaupés, Amazonas y Caquetá, es el sexto departamento más rural del territorio nacional con un 50% de sus municipios clasificados como Rurales y Rurales dispersos, según las Categorías de Ruralidad definidas por el Departamento Nacional de Planeación para el 2014.

No obstante, y pese a que las condiciones de vida en la ruralidad antioqueña han aumentado, pasando de 30,72 a 34,14 puntos en el Índice Multidimensional de Condiciones de Vida desde el 2011 al 2017 (Gobernación de Antioquia, 2017), su población rural apenas sobrepasa el 21% para el 2019, poniendo en riesgo la sostenibilidad del desarrollo rural, ante la ausencia del relevo generacional. Con ello, otros asuntos son vulnerados como la soberanía y seguridad alimentaria y las posibilidades del mejoramiento de las condiciones laborales en el campo, significando un reto importante para el impulso a la actividad productiva del sector agropecuario.

Sin embargo, este tipo de escenarios promisorios deben ser planeados desde una mirada integral, en la medida que la superespecialización agrícola en las subregiones con algunos productos de este estilo, pueden generar impactos negativos en la seguridad alimentaria, no sólo por la falta de diversificación, de tecnificación, de semillas y de buenas prácticas en beneficio del medio ambiente sino porque, históricamente la infraestructura física del Departamento ha representado un obstáculo importante para la comercialización continua y eficiente de estos productos, especialmente en las épocas de lluvia, provocando una marginalización de los mismos en la estructura productiva del Departamento, como resultado de un mercado pensado desde la oferta y no desde la demanda.

En beneficio del desarrollo de estas actividades, entidades como Finagro y el Banco Agrario han liderado el músculo financiero para el apoyo a todo tipo de agricultores, desde los pequeños a los grandes. A partir del 2015, estas dos entidades han logrado aumentar su oferta de créditos para pequeños productores en más del 80%, para los medianos entre el 63% y 75% y para los grandes en más del 50%, mientras que para las pequeñas agremiaciones reactivó los créditos para 2019 que no ofrecía desde el 2012.

Al mismo tiempo, la administración departamental consciente de la urgencia de un marco institucional para el impulso del agro firmó el 2018 el Convenio de Garantías Complementarias en donde los pequeños campesinos antioqueños pueden acceder a la bolsa de crédito del Fondo Empresarial Antioquia Siembra. Vale la pena resaltar en este sentido, la creación del Plan de Ordenamiento Territorial Agropecuario de Antioquia en 2017, el único en el país, ha empezado a dirigir sus esfuerzos no sólo en una mayor identificación y cartografía al respecto de los usos del suelo, sino que busca contribuir al uso sostenible de los recursos en el territorio para el mejoramiento de la productividad, la seguridad alimentaria y la competitividad, con todo, un instrumento efectivo para la planificación.

Ahora bien, el desafío de la empleabilidad en el campo es aún mayor cuando se considera su formalización, pues los salarios rurales suelen ser significativamente menores que los urbanos, sea por la composición orgánica de las economías agropecuarias o por un campo poco tecnificado que escasamente genera valor. Según la Encuesta de Calidad de Vida del Departamento, para el 2009 la tasa de desempleo rural alcanzaba los 7,6 puntos, sin embargo, para el 2017 apenas logra sobrepasar los 5 puntos, y la tasa de ocupación aumentó del 39,4% al 42,9% durante el mismo periodo, no obstante, con una desventaja importante en la participación de mujeres, con tan solo un 21,74% frente al 63,63% de los hombres. En concordancia con ello, la Secretaría de las Mujeres del Departamento, afirma que, aunque la mujer posee una mayor carga de tareas sumadas al trabajo doméstico, la tecnificación lleva a una mayor contratación de operarios hombres, conllevando a la feminización de la pobreza rural. A lo anterior, se suma la característica de la economía campesina vinculada con la reproducción generacional y a la participación de la mujer de manera directa con su fuerza de trabajo en la producción de bienes y servicios, pero no remunerada (Gobernación de Antioquia, 2016).

De otro lado, la educación es fundamental para un desarrollo rural sostenible, pues si no es posible generar un marco institucional en beneficio de la formalización laboral en el campo, aumentos en la productividad agrícola sí lo pueden ser para un aumento en los salarios; para ello, el POTA también ha dirigido su atención a este segmento, inclusive, se ha declarado en el último gobierno que este Plan piensa en la formalización laboral de campo con beneficios de los parafiscales para los trabajadores rurales.

Aunque la educación es un reto muy importante y que es determinante para el relevo generacional, lo cierto es que el Departamento le ha apostado a la disminución de la deserción escolar; con ello, entre 2009 y 2017, según la Encuesta de Calidad de Vida, la tasa de asistencia escolar para los diferentes grupos etarios (6 a 10 años, 11 a 14 años) de las zonas rurales se ha mantenido por encima del 90% y la tasa neta de escolaridad de educación superior ha aumentado en el mismo periodo de 6,71% a 8,74%. En este orden de ideas, deberá seguir pensándose en una mayor profesionalización para el agro, de manera que puedan frenarse las migraciones rurales y aumentar la productividad en el campo. Del mismo modo, el Gobierno Nacional desde el año 2004, ha logrado que para 2019 ya existan 325 Kioscos Vive Digital, exclusivamente para la ruralidad de todas las subregiones de Antioquia, que funcionan en un 90% con energía eléctrica y el 10%

restante con planta o panel solar y se localizan en su mayoría en sedes educativas, y en una menor proporción en comunidades indígenas, zonas veredales y bases militares (VIVE DIGITAL, 2019)

De otro lado, el último quinquenio ha representado un cambio importante para el desarrollo rural, pues el sector agropecuario se vio inmerso en el contexto del pos conflicto, y pasó a convertirse en uno de los focos fundamentales para la acción macroinstitucional, en donde confluyen diferentes actores, principalmente el Estado, las ONG y la población civil, entre otros, como la academia y la empresa privada; en beneficio de los retos que presupone una mayor proximidad entre las dinámicas urbano-rurales y centro-periferia. El Plan Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial para el Departamento de Antioquia comenta que el posconflicto ha significado un entorno de tranquilidad en la ruralidad del Departamento, lo cual estimula la inversión, aun cuando persisten algunos episodios violentos. Para ello, han sido definidas las variables estratégicas para el impulso a un desarrollo rural con pertinencia, a saber, **la educación rural, la gobernanza territorial, la asociatividad, al acceso a activos productivos, la comercialización y el acceso a mercados, la generación de ingresos, la competitividad territorial, la productividad y el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural.**

Ahora bien, dentro de los 89 renglones productivos que han surgido/permanecido en los últimos 5 años para el sector agropecuario del Departamento, se observan algunos intentos por establecer nuevos tipos de cultivos como parte de la estrategia de proyectos productivos y sustitución de cultivos ilícitos, dentro de los cuales se encuentran, a partir del 2015 hasta el 2018, según cifras de Agronet (2019), productos como la acelga, el agraz, la berenjena, el calabacín, el pompón y crisantemo, la gulupa, las plantas aromáticas y medicinales, la sábila y el sacha inchi cuya producción, aun cuando de menor cuantía en el área sembrada y cosechada, con no más de 100 hectáreas – a excepción de la crisantemo y la gulupa que pueden llegar a abarcar hasta un poco más de 330 ha – se impulsa también como alternativa a la agrodependencia de cultivos tradicionales, cuya dinámica de economías de escala generan obstáculos para el ingreso al mercado de pequeños y medianos productores rurales. Dentro de los productos, también fueron establecidos otros con menor éxito, como el achiote, el algarrobo, las astromelias, la curuba y los follajes de no más de 10 ha. – a excepción de la curuba que alcanzó más de 100 en el 2014 –, cuya experiencia podría retomar el impulso.

Uno de los cultivos que más llama la atención, es el aguacate, que se ha plantado en alrededor de 82 municipios, con más de 446.075 toneladas producidas en el periodo 2013-2018 con picos importantes a partir del 2014. Comportamientos similares se observan con el arroz secado manual y mecánico, el cacao, el café, la caña panelera, algunas hortalizas el fríjol y el maíz, que, aunque son cultivos tradicionales, el 2014 pareciera ser un punto de corte que aporta a incrementos significativos del sector agrícola al PIB departamental. Por el lado de las actividades pecuarias el Departamento lidera productos bovinos y derivados de lácteos, porcinos, avícolas, bufalinos, equinos, ovinos y caprinos, el Departamento ha liderado no solo la población de especies sino también la cantidad y extensión de predios (ICA, 2019).

En síntesis, son muchos los avances y desafíos para potenciar el campo y la producción agrícola en el Departamento. Sin duda, los impactos de política pública deben evidenciarse en la productividad y competitividad internacional. Así mismo, el Observatorio en este documento pretende darle un sustento técnico al diseño y puesta en marcha de las políticas públicas departamentales para beneficio del sector rural.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Gobernación de Antioquia (2018). Cadena cárnica bovina-bufalina en Antioquia 2018.
- Ministerio de Agricultura (2018). Sector Lácteo Colombiano mayo de 2018. Retrieved from <https://sioc.minagricultura.gov.co/SICLA/Documentos/002 - Cifras Sectoriales/Cifras Sectoriales - 2018 mayo Cadena Láctea.pdf>
- DANE (2016). 3er Censo Nacional Agropecuario. In *Ministerio de agricultura* (Vol. 2).
- DANE (2018a). *Cuentas nacionales*. Retrieved from <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales>
- DANE (2019b). *Sistema de Información de Precios del Sector Agropecuario -SIPSA*. Retrieved from https://sen.dane.gov.co:8143/variacionPrecioMayoristaSipsa_Client/#/
- FINAGRO (2019). *Información institucional*. Retrieved from <https://www.finagro.com.co/qui%3%A9nes-somos/informaci%3%B3n-institucional>
- ICA (2019). *Censo pecuario nacional*. Retrieved from <https://www.ica.gov.co/areas/pecuaria/servicios/epidemiologia-veterinaria/censos-2016/censo-2018>
- MADR (2012). *Insumos y factores asociados a la producción agropecuaria*. Retrieved from https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/agropecuario/sipsa/insumos_factores_de_produccion_octubre_2012.pdf
- Minagricultura (2018). sistema de información de gestión y desempeño de organizaciones de cadenas. Retrieved from cadena cárnica bovina website: <https://sioc.minagricultura.gov.co/bovina/Pages/default.aspx>

2. Línea fiscal

2.1 Análisis comparado de indicadores fiscales de los municipios de Santa Fe de Antioquia, Sopetrán y San Jerónimo

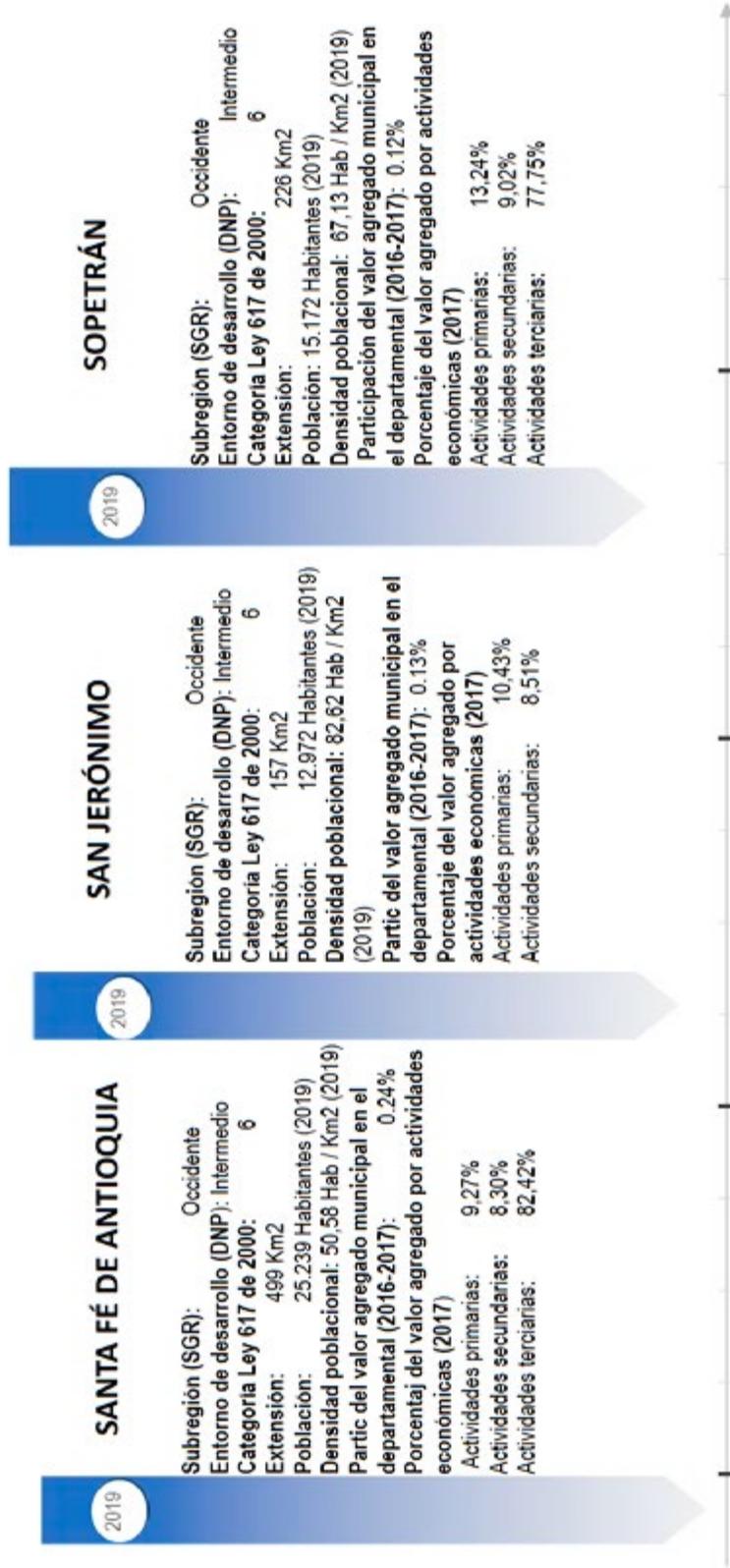
El propósito del análisis comparado de los indicadores fiscales que genera el Observatorio, además de aportar a mejorar la gestión fiscal en las entidades territoriales del Departamento, busca mejorar las prácticas gerenciales de quienes son responsables de aplicar los instrumentos de fiscales en los municipios del Departamento. Los análisis efectuados de los tres municipios dan muestra de la importancia de los procesos de exploración que permite el Observatorio, dejando en evidencia el contexto dentro del cual deben actuar los gerentes municipales con relación al manejo de ingresos y egresos en su localidad.

De manera particular, interesa determinar hasta qué punto la información generada por el observatorio para el monitoreo y la evaluación de la gestión fiscal en las entidades territoriales puede resultar útil en presencia de cambios en el manejo de las finanzas públicas, muy comunes en los municipios del Departamento. Aunque se reconoce que la toma de decisiones respecto a una política de carácter fiscal no se explica únicamente por la sola existencia de resultados confiables, también se debe remarcar que la información puede constituir un recurso valioso cuando se adapta a diversos entornos institucionales.

Este análisis se apoyará en la información (evidencia) de los municipios de **Santa Fe de Antioquia, Sopetrán y San Jerónimo**. Se cuenta con una serie de datos, adquiridos de diversas fuentes de información de las entidades públicas departamentales como nacionales. Para evaluar la información generada se realizará un análisis en conjunto que permita apreciar los diferentes indicadores propuestos por el Observatorio departamental OFA para un periodo de dos años.

La pregunta central apunta a explicar ¿qué características y diferencias presentan los tres municipios de la subregión de Occidente en el manejo de la hacienda pública y cómo enfrentar los cambios institucionales? De esta manera, se pretende observar los principales indicadores que enfrenta el proceso de monitoreo y evaluación de la gestión fiscal, así como sus posibilidades para incidir en la toma de decisiones locales.

Santa Fé de Antioquia, Sopetrán, San Jerónimo



INFORMACIÓN GENERAL DE LOS MUNICIPIOS

Fuente: Terridata-DNP

Análisis de los indicadores

Con el propósito de validar el sistema de indicadores del Observatorio Económico, Fiscal y Financiero de Antioquia, se realiza a continuación un ejercicio con tres municipios de sexta (6) categoría. El análisis pretende identificar y analizar la capacidad de la gestión fiscal, estableciendo un comparativo del indicador para un periodo de dos años. En tal sentido, el estudio de esta composición de ingresos y gastos es importante, ya que pueden resultar en indicadores útiles, tanto para el desarrollo económico futuro como para mejorar la gestión fiscal del presente.

Información fiscal de los municipios¹

CONCEPTO (Miles de pesos)	SANTA FE DE ANTIOQUIA		SOPETRÁN		SAN JERÓNIMO	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Población total	24.202	24.905	14.821	14.936	12.456	12.811
Ingresos totales recaudos (Miles de pesos)	\$43.937.013	\$40.435.127	\$24.189.931	\$29.537.547	\$24.189.931	\$29.537.547
Ingreso corriente Recaudo	\$36.114.547	\$34.424.358	\$14.554.235	\$16.349.749	\$20.738.261	\$19.110.705
Recaudo definitivo de ingresos tributarios	\$9.291.720	\$11.345.096	\$3.658.670	\$4.712.339	\$5.946.280	\$7.889.364
Recaudo definitivo de ingresos no tributarios	\$7.822.465	\$19.545.331	\$10.895.565	\$11.637.410	\$14.791.981	\$11.221.341
Recaudo definitivo Predial unificado	\$3.795.309	\$4.768.259	\$2.123.800	\$2.820.365	\$3.000.300	\$3.635.253
Recaudo definitivo industria comercio y avisos	\$1.416.649	\$1.491.816	\$375.136	\$323.060	\$604.782	\$931.241
Total Transferencias recibidas	\$22.707.860	\$17.200.009	\$12.460.234	\$13.306.665	\$14.850.159	\$10.179.429
Total recursos SGP recibidas	\$16.657.956	\$17.200.009	\$6.400.174	\$5.492.840	\$8.144.625	\$10.179.429
Total recursos SGR recibidas	\$25.285	\$90.841	\$25.285	\$67.372	\$25.285	\$67.063
Gastos totales ejecutados	\$34.646.422	\$39.647.062	\$13.287.735	\$17.159.799	\$15.252.289	\$23.336.090
Gastos de funcionamiento ejecutados	\$5.567.313	\$8.134.506	\$2.968.052	\$4.223.290	\$3.749.489	\$4.238.085
Inversión ejecutada	\$28.218.986	\$27.500.443	\$9.825.012	\$12.446.646	\$11.347.062	\$17.196.653

Indicadores

¹ La información proviene de las siguientes bases de datos: Información de Antioquia datos; Sistema de Información Fiscal y Financiero Municipios de Antioquia(SIFFMA); DNP; DANE; Terridata

indicadores	San Jerónimo		Sopetrán		Santa Fe Antioquia	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Generación de recursos propios	28,67	41,28	25,14	28,82	25,73	32,96
Importancia de los recursos	24,58	26,71	15,12	15,95	21,15	28,06
Participación de los impuestos						
Predial	14,47	19,02	14,59	17,25	10,51	13,85
Industria y comercio	2,92	4,87	2,58	1,98	3,92	4,33
Variación marginal de los ingresos tributarios		22,11		12,34		22,10
Carga tributaria per cápita (Ing no tributarios)	1187,54	875,91	735,14	779,15	323,22	784,80
Carga tributaria per cápita (Ing tributarios)	477,38	615,83	246,86	315,50	383,92	455,53
Dependencia transferencias						
Total transferencias	61,39	34,46	53,27	34,46	51,68	42,54
Transferencias SGP	39,27	53,27	43,97	33,60	46,13	49,96
Transferencias SGR	0,12	0,35	0,12	0,35	0,07	0,26
Grado de Autonomía	0,40	0,78	0,29	0,35	0,41	0,66
Gastos						
Gasto de funcionamiento percapita	301,02	340,24	200,26	282,76	230,04	326,62
Inversión por transferencias recibidas						
Total transferencias	76,4	168,9	78,9	93,5	124,3	159,9
Transferencias SGP	71,78	59,19	153,51	226,60	169,40	159,89
Transferencias SGR						
Magnitud de la inversión	74,40	73,69	73,94	72,53	81,45	69,36
Inversión per cápita	910,97	1342,33	662,91	833,33	1165,98	1104,21
Indicador ley 617	46,99%	45,36%	78,00%	64,19%	52,05%	65%

Fuente: Construcción propia con base en los indicadores fiscales del observatorio departamental OBSEFFANT, CHIP

Análisis indicadores

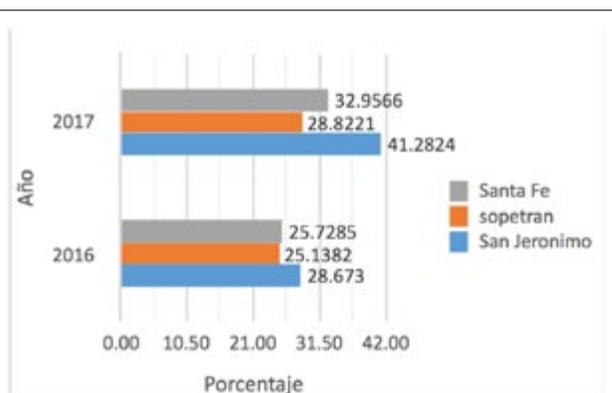
Para evaluar el comportamiento en la gestión fiscal que permite el Observatorio se tomó como referencia a tres municipios de la Subregión del Occidente del Departamento que se caracterizan por ser de sexta categoría de acuerdo a la información de DNP, este se realiza para un periodo de dos años (2016-2017) con el objeto de valorar los indicadores realizando un análisis conjunto que permita apreciar las diferencias o similitudes en el esfuerzo territorial por realizar una adecuada gestión fiscal.

Indicador: Generación de recursos propios

MUNICIPIO	AÑO	
	2016	2017
San Jerónimo	28.67 %	41.28 %
Sopetrán	25.14 %	28.82 %
Santa Fe de Antioquia	25.72 %	32.96%

Los ingresos tributarios para el municipio de San Jerónimo representaron el 28.67% del recaudo de los ingresos corrientes durante el año del 2016, aunque su tendencia es irregular (2017 41.28%), presentan crecimiento; esto se puede explicar por el mejoramiento en el recudo de los ingresos tributarios, especialmente los impuestos prediales e industria y comercio. Producto de una mejor gestión fiscal

Se observa que al contrastar el comportamiento promedio los recursos propios de los municipios analizados estos representan cerca del 25%, esto puede significar que la capacidad de generación de recursos propios es muy similar y existe alta dependencia de las transferencias del gobierno nacional.



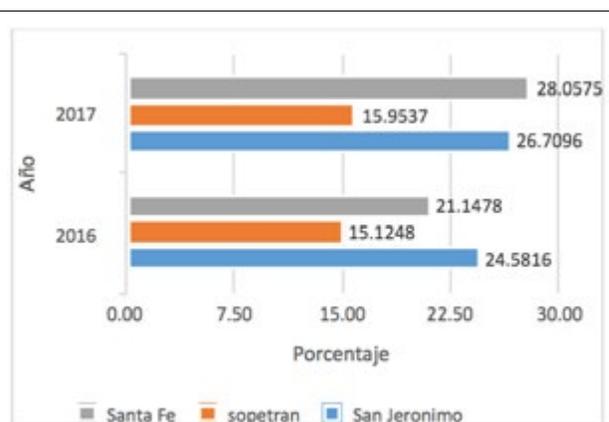
Fuente: Elaboración propia con base en DNP, ejecuciones presupuestales.

Indicador: Importancia de los recursos

MUNICIPIO	AÑO	
	2016	2017
San Jerónimo	24.58 %	26.71
Sopetrán	15.12 %	15.95 %
Santa Fe de Antioquia	21.15 %	28.06 %

Refleja que, por cada cien pesos de los ingresos totales en el 2016 del Municipio de San Jerónimo, \$24,58, correspondieron a ingresos tributarios, igualmente significa que 24.58 % de los ingresos ejecutado del municipio corresponden a ingresos tributarios.

Para el periodo de análisis se encuentra que el de menor participación de estos ingresos se encuentra en Sopetrán, por tanto, este debe hacer un esfuerzo para por lo menos acercase a sus municipios vecinos. En este sentido Sopetrán debe mejorar su estructura tributaria, actualizando las diferentes tarifas de los impuestos municipales, principalmente impuesto predial y el impuesto de industria y comercio.



Fuente: Elaboración propia con base en DNP, ejecuciones presupuestales.

Indicador: Participación del impuesto predial entre los ingresos corrientes

MUNICIPIO	AÑO	
	2016	2017
San Jerónimo	14,47%	19,02%
Sopetrán	14,59%	17,25%
Santa Fe de Antioquia	10,51%	13,85%

Refleja que, por cada cien pesos de los ingresos corrientes en el 2016 del Municipio de San Jerónimo, \$14,47 correspondieron al impuesto predial, igualmente significa que 14,47% de los ingresos ejecutado del municipio corresponden a impuesto predial.

Para el periodo de análisis se encuentra que el de menor participación de estos impuestos es el municipio de Santa Fe de Antioquia, por tanto, este debe hacer un esfuerzo para por lo menos acercarse a sus municipios vecinos. Por lo tanto, el Municipio de Santa Fe de Antioquia, debe diseñar un sistema que permita llevar las tarifas del impuesto predial a nivel óptimo y mejorar la gestión de manera permanente en el recudo del impuesto con el propósito de maximizar el recaudo.



Fuente: Elaboración propia con base en DNP, ejecuciones presupuestales.

Indicador: Participación del impuesto industria y comercio entre los ingresos corrientes

MUNICIPIO	AÑO	
	2016	2017
San Jerónimo	2,92%	4,87%
Sopetrán	2,58%	1,98%
Santa Fe de Antioquia	3,92%	4,33%

Refleja que, por cada cien pesos de los ingresos corrientes en el 2016 del Municipio de Sopetrán, \$2,58 correspondieron al impuesto industria y comercio, igualmente significa que 2,58% de los ingresos ejecutado del municipio corresponden a impuesto industria y comercio.

Para el periodo de análisis se encuentra que el de menor participación de estos impuestos es el municipio de Santa Fe, en promedio presenta un mejor comportamiento que los demás municipios. Al ser tan poco significativa la participación de este impuesto en los ingresos de los municipios estos deben realizar esfuerzos para mejorar su participación. En este sentido, el Municipio de Santa Fe de Antioquia, debe realizar esfuerzos para un mejor recaudo del impuesto a través de modernizar el recaudo, establecer un programa e sensibilización ciudadana del pago oportuno del impuesto, afianzando la cultura del buen pago en los responsables de impuestos

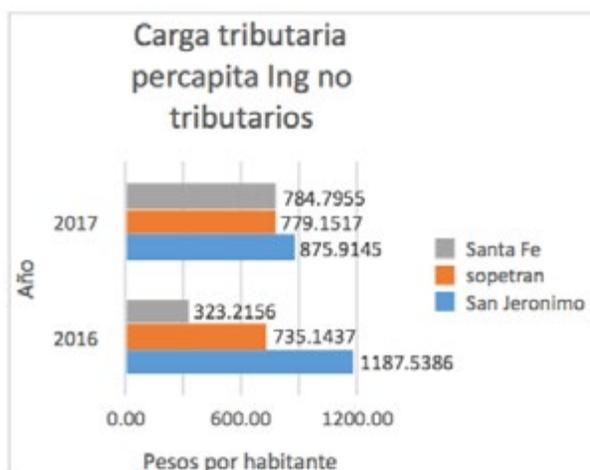


Fuente: Elaboración propia con base en DNP, ejecuciones presupuestales.

Indicador: Carga tributaria per cápita (Ing no tributarios)

MUNICIPIO	AÑO	
	2016	2017
San Jerónimo	1187,54	875,91
Sopetrán	735,14	779,15
Santa Fe de Antioquia	323,22	784,80

La carga tributaria per cápita de los ingresos no tributarios permite conocer la tendencia que presenta el ingreso no tributario por persona y, de esta manera, medir la cantidad monetaria con contribuyen los habitantes del municipio. Santa Fe de Antioquia es el municipio que presenta mayores variaciones (Fuerte crecimiento) entre 2016 y el 2017; el que presenta un comportamiento más estable es Sopetrán en el mismo periodo. Es importante señalar que en estos municipios se presenta un comportamiento muy similar con relación a la carga tributaria per cápita.



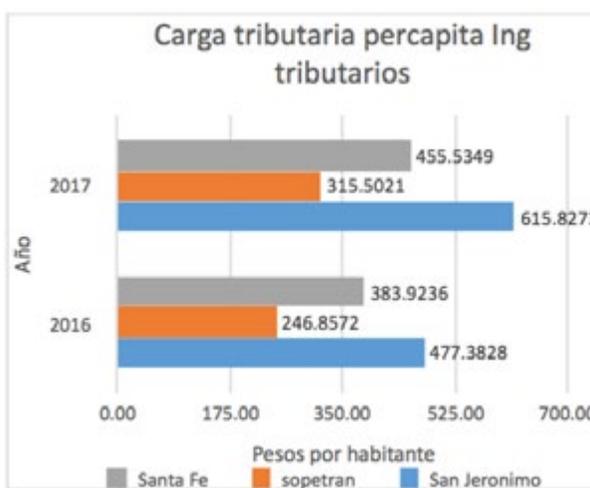
Fuente: Elaboración propia con base en DNP, ejecuciones presupuestales.

Indicador: Carga tributaria per cápita (Ing tributarios)

MUNICIPIO	AÑO	
	2016	2017
San Jerónimo	477,38	615,83
Sopetrán	246,86	315,50
Santa Fe de Antioquia	383,92	455,53

La carga tributaria per cápita de los ingresos tributarios permite conocer la tendencia que presenta el ingreso tributario por persona y, de esta manera, medir la cantidad monetaria con contribuyen los habitantes del municipio.

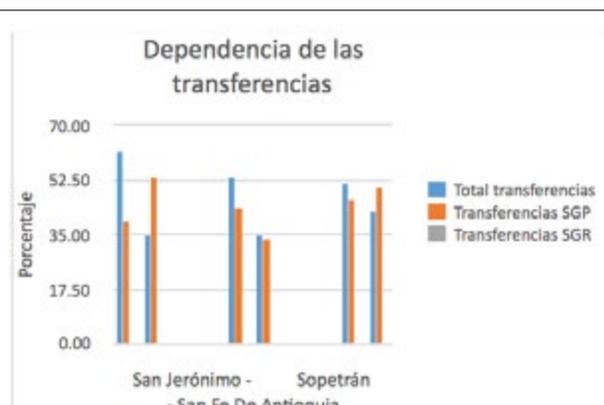
San Jerónimo es el municipio que presenta mayores variaciones (Fuerte crecimiento) en el periodo 2016/2017. Para estos municipios se presenta un comportamiento muy próximo y se observa que todos vienen haciendo un esfuerzo para mejorar la contribución individual de los habitantes de los municipios.



Fuente: Elaboración propia con base en DNP, ejecuciones presupuestales.

Indicador: Dependencia de las transferencias

MUNICIPIO		AÑO	
		2016	2017
San Jerónimo	Tr T	61,39%	34,46%
	SGP	39,27%	53,27%
Sopetrán	Tr T	53,27%	34,46%
	SGP	43,97%	33,60%
Santa Fe de Antioquia	Tr T	51,68%	42,54%
	SGP	46,13%	49,96%



Refleja que, por cada cien pesos de los ingresos corrientes en el 2016 del Municipio de Sopetrán, \$61,39 provienen del gobierno central a través de las transferencias, igualmente significa que 61,39% de los ingresos ejecutados del municipio provienen de la nación. Se puede concluir que en los diferentes municipios se tiene una alta dependencia del gobierno central. La gran mayoría de los municipios dependen del gobierno central en el total de transferencias.

Fuente: Elaboración propia con base en DNP, ejecuciones presupuestales.

INDICADOR: Gasto de funcionamiento per cápita

MUNICIPIO	AÑO	
	2016	2017
San Jerónimo	301,02	340,24
Sopetrán	246,86	315,24
Santa Fe de Antioquia	383,92	455,53



La evolución del gasto per cápita en funcionamiento, permite conocer la tendencia que presenta este gasto (funcionamiento) por persona y, de esta manera, medir la cantidad monetaria del gasto de funcionamiento en el territorio.

Al comparar el gasto per cápita de funcionamiento entre los municipios, Santa Fe de Antioquia es el municipio que presenta mayor gasto de funcionamiento por habitante, si tenemos presente que es el municipio con mayor número de habitantes de los analizados, esto puede significar que el municipio debe contar con una mayor estructura administrativa (funcionamiento) para el cumplimiento de sus funciones constitucionales.

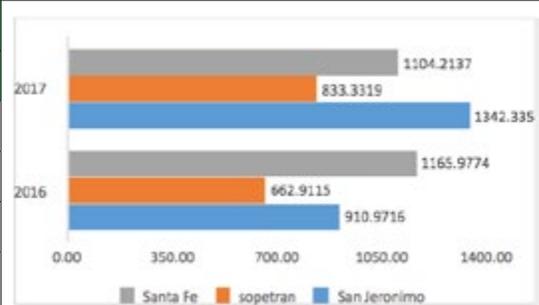
Fuente: Elaboración propia con base en DNP, ejecuciones presupuestales.

INDICADOR: Inversión per cápita

MUNICIPIO	AÑO	
	2016	2017
San Jerónimo	910,97	1342,33
Sopetrán	662,91	833,33
Santa Fe de Antioquia	1165,98	1104,21

La evolución del gasto en per cápita en inversión, permite conocer la tendencia que presenta este gasto (inversión) por persona y, de esta manera, medir la cantidad monetaria a la que, tendría acceso cada individuo en el territorio para inversión.

Santa Fe de Antioquia es el municipio que presenta en promedio mayor gasto per cápita en inversión seguido de San Jerónimo. Se observa que todos vienen haciendo un esfuerzo para mejorar la contribución individual de los habitantes de los municipios. Lo anterior se puede explicar por una mejor gobernanza de la infraestructura —es decir, instituciones más sólidas a cargo de la inversión pública— potenciando la rentabilidad de la inversión, y mejorando la eficiencia en el gasto de inversión, generando un mejor impacto de la inversión en el desarrollo local.



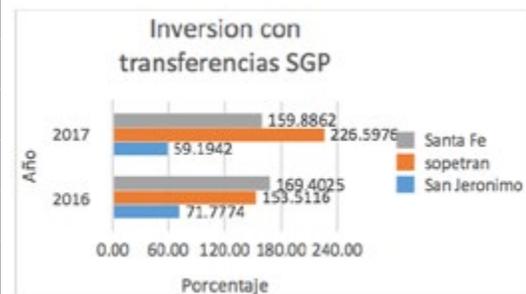
Fuente: Elaboración propia con base en DNP, ejecuciones presupuestales.

Indicador: Inversión con transferencias SGP

MUNICIPIO	AÑO	
	2016	2017
San Jerónimo	71,78%	59,19%
Sopetrán	153,51%	226,60%
Santa Fe de Antioquia	169,40%	159,89%

Refleja que, por cada cien pesos de inversión el Municipio de San Jerónimo realiza \$72 con recursos provenientes del SGP; igualmente significa que los gastos de inversión con SGP representan el 71,78% del total ejecutado.

Para los municipios analizados, la inversión presenta una alta dependencia de las transferencias del SGP que les realiza el gobierno nacional y esta situación se presenta en la gran mayoría de los municipios del Departamento.



Fuente: Elaboración propia con base en DNP, ejecuciones presupuestales.

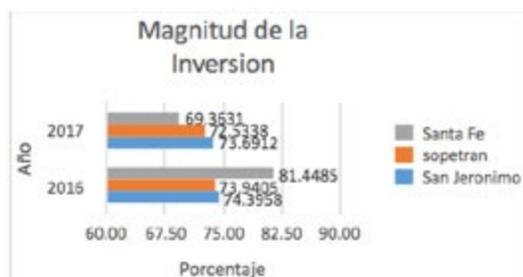
Indicador: Magnitud de la Inversión

MUNICIPIO	AÑO	
	2016	2017
San Jerónimo	74,40%	73,69%
Sopetrán	73,94%	72,53%
Santa Fe de Antioquia	81,45%	69,36%

Refleja que, por cada cien pesos de los egresos del Municipio de San Jerónimo, \$74, correspondieron a gastos de inversión, igualmente significa que los gastos de inversión representan el 74,40% del total ejecutado.

Al analizar de manera comparativa los municipios, Santa Fe de Antioquia viene disminuyendo sus gastos en inversión. Para el caso esta disminución se explica por una caída en los ingresos totales del municipio entre el 2016 y el 2017.

Es importante señalar, que una mayor inversión en el territorio significa un mayor desarrollo y por ende una mayor calidad de vida para los habitantes de los municipios.



Fuente: Elaboración propia con base en DNP, ejecuciones presupuestales.

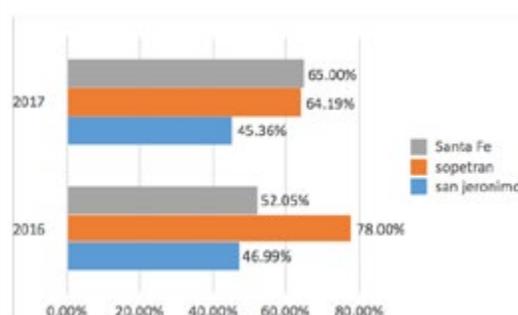
Indicador: Cumplimiento ley 617

MUNICIPIO	AÑO	
	2016	2017
San Jerónimo	46,99%	45,36%
Sopetrán	78,00%	64,19%
Santa Fe de Antioquia	52,05%	65%

Conforme a lo prescrito por la Ley 617 de 2000 y según la categoría 6 en que se encuentra ubicado los municipios analizados, el que presentó un mayor indicador fue el Municipio de Sopetrán, mientras San Jerónimo presenta una mejor relación al límite permitido por la ley. Por lo anterior se concluye que las administraciones municipales cumplen con la Ley 617 de 2000.

Sopetrán debe realizar esfuerzos para reducir los gastos de funcionamiento y / o aumentar sus ingresos corrientes.

Los municipios deben centrar sus esfuerzos de manera permanente en modernizar la gestión fiscal, esto implica acciones encaminadas a: ajustar permanentemente sus códigos de renta municipal que se refleje tanto en el mejoramiento de la base tributaria como en las tarifas; programas de cultura ciudadana con relación al pago oportuno de los impuestos por su importancia para el mejoramiento de la calidad de vida de la población; mejorar la gestión del recaudo a través del uso de la tecnología y realizar manejo eficiente del gasto



Fuente: Elaboración propia con base en DNP, ejecuciones presupuestales.

Conclusiones

La evaluación de estos indicadores permite comprender el nivel de gestión fiscal de los municipios analizados y de esta manera contribuir al diseño de estrategias administrativas para mejorar los procesos fiscales en los municipios analizados. Es importante señalar que la calidad de los datos utilizados proviene de las diferentes fuentes utilizadas y que alimentarán el Observatorio, como lo son los datos de planeación departamental (antioquiadatos.gov.co), DNP, DANE, Contraloría Departamental de Antioquia. Las conclusiones más importantes del análisis de los indicadores fiscales pueden resumirse en:

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"> · Cumple con la ley 617. · Municipios viables financieramente. · Los municipios cuentan con buenos recursos de transferencias del gobierno central, donde se destacan los del SGP. 	<ul style="list-style-type: none"> · Aprovechamiento de la tecnología para el mejoramiento de la gestión fiscal. · Consecución y mejoramiento de los recursos por medio de gestión. · Estímulo financiero por parte del Ministerio de Hacienda. · Buena gestión en la adquisición de recursos · Incrementar los ingresos propios del municipio con el fin de garantizar los recursos necesarios para la inversión social prioritarios para ejecutar el 100% del Plan de Desarrollo.
DEBILIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"> · Alta dependencia en los recursos públicos municipio de los recursos de transferencia. · Baja participación en la generación de recursos propios de los municipios. · Baja participación per cápita o participación de los ciudadanos (contribuyentes) dentro de los impuestos propios de los municipios en los ingresos territoriales. · Los indicadores per cápita aumentarán cuando la variable asociada a estos aumente o cuando el número de habitantes de los municipios disminuya, y viceversa; disminuirá cuando la variable se reduzca o cuando el número de personas aumente; afectado el desempeño fiscal o beneficiándolo. Esto implica un esfuerzo para que los indicadores per cápita sean crecientes. 	<ul style="list-style-type: none"> · Alta dependencia económica de los municipios del sector servicios, cuando este no se potencie en la búsqueda de mejores ingresos tributarios para los territorios; baja participación del impuesto de industria y comercio. · Los municipios continúan con gran dependencia de los recursos del SGP y las transferencias del Gobierno nacional.

Los municipios analizados deberán establecer algunas estrategias que garanticen una mejor gestión fiscal, que redunde en un beneficio para la inversión social en sus territorios:

- Aprovechar el potencial tributario que poseen los municipios con el fin de ser más eficientes en la captación de recursos del contribuyente.
- Lograr un crecimiento real en los ingresos sobre los cuales tiene potestad el municipio.
- Aumentar la participación de los ingresos generados autónomamente en la búsqueda de reducir la dependencia de las transferencias del gobierno central.
- Realizar una eficiente gestión para conseguir recursos de cofinanciación que permitan contribuir a realizar proyectos y actividades que se desprenden de los planes de desarrollo.
- Controlar la tendencia creciente de los gastos de funcionamiento, racionalizando los mismos.
- Financiar el total de los gastos de funcionamiento con los ingresos que perciben los municipios, generados autónomamente.
- Modernizar las administraciones municipales, con el fin de darles a las entidades territoriales mayor organización, y tecnología, para el cumplimiento de sus funciones.
- Incrementar los ingresos tributarios mediante la modernización del sistema tributario local, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la actualización de las bases de registro de los contribuyentes, de los avalúos de los predios y de las declaraciones de ingresos, la modificación de las tarifas y una política de cobro oportuno, mediante la adopción de incentivos por pronto pago, entre otros.
- Controlar el crecimiento de los gastos de funcionamiento, adoptando una política para que se ajusten a la capacidad financiera de los municipios.

Siglas

DNP: Departamento Nacional de Planeación

DANE: Departamento Administrativo de Planeación Nacional

SIFFMA: Sistema de Información Fiscal y Financiero Municipios de Antioquia

Bibliografía

Dirección General de Apoyo Fiscal (2019). Perspectivas Fiscales 2019. Departamento de Antioquia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.1-9.

Índice de Desempeño Fiscal – IDF www.anticorrupcion.gov.co > Paginas > índice-desempeño-fiscal La metodología de evaluación del desempeño fiscal establece 5 rangos de municipios y departamentos de acuerdo con el índice sintético de desempeño logrado en el. Para más información: dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/evaluacion-y-seguimiento-de-la-descentralizacion/Paginas/desempeno-fiscal.aspx. (Consultada, agosto 24 de 2019).

Rincón, Hernán; Rodríguez, Diego; Toro, Jorge y Téllez, Santiago (2017). FISCO: modelo fiscal para Colombia. Banco de la República. Ensayos sobre Política Económica. (35): 161-187.

Sánchez Cubides, Pedro Alfonso (2014). Estructura de los ingresos territoriales en Colombia. Criterio Jurídico Garantista. (Jul.-Dic. de 2014). Año 6, n.o 11, 160-175. issn: 2145-3381. Bogotá: Universidad Autónoma de Colombia.

Sitios WEB

Departamento Nacional de Planeación / Terridata
<https://www.dnp.gov.co>

Departamento Administrativo de Planeación Nacional
<https://www.dane.gov.co/>

Departamento de Antioquia
<http://www.antioquiadatos.gov.co/index.php/acerca-de-nosotros>
<https://www.antioquia.gov.co/index.php/estadisticas-e-indicadores>

Contraloría General de Antioquia
<http://www.cga.gov.co/Paginas/inicio.aspx>

Página web Municipio de Santa Fe de Antioquia
<http://www.santafedeantioquia-antioquia.gov.co/>

Página web Municipio de San Jerónimo
<http://www.sanjeronimo-antioquia.gov.co/Paginas/default.aspx>

Página web Municipio de Sopetran
<http://www.sopetran-antioquia.gov.co/>

2.2. Impuesto predial y concentración de la propiedad

En el primer punto del Acuerdo Final de la Habana se estipuló: *“La adecuación de una normatividad para que los municipios fijen las **tarifas del impuesto predial** en desarrollo del principio de **progresividad**: el que más tiene más paga, fundamentado en la equidad y la justicia social”* (Gobierno & FARC, 2016). El Gobierno nacional debe generar los incentivos suficientes y necesarios para que los entes territoriales fortalezcan la capacidad para tributar el suelo rural y al tiempo modificar la estructura de la propiedad rural.

El Impuesto Predial Unificado, para suelo rural, varía entre 0 y 33 pesos por cada \$1000 de avalúo catastral del predio. Esta tarifa varía según el uso del predio; es decir, en el Estatuto Tributario del municipio, se especifica la tarifa en el caso de que el predio según su estrato y, o, si su uso es agrícola, pecuario, recreativo, urbanizable, reserva natural, entre otros. Es el Concejo municipal el encargado de establecer las tarifas, mientras que la Alcaldía municipal ejecuta el recaudo. De acuerdo a las últimas modificaciones a la Ley 44 de 1990, se establece el rango para la tarifa entre 5x1000 y 16x1000 para las propiedades pertenecientes a los segmentos más ricos (estratos 4, 5 y 6) en la zona urbana. Para los estratos más pobres (1, 2, y 3), la tarifa debe mantenerse dentro de 1x1000 a 16x1000, mientras que los lotes rurales urbanizables alcanzan el tope de 33x1000.

En efecto, existe un margen amplio de discrecionalidad de los entes territoriales para determinar la tributación y es en este sentido, que el Estado en Colombia no termina siendo homogéneo en términos fiscales. La Constitución y las diferentes leyes determinan el marco legal general para la implementación de impuestos en los municipios; pero son estos entes territoriales quienes se encargan, por medio del Concejo Municipal de determinar el valor tarifario de cada uno de los tributos, de esta manera, el Concejo municipal, como escenario político de disputa de poder, queda susceptible a ser capturado por poderes económicos, políticos y sociales locales (Garay *et al.*, 2008).

Como sugiere Bonilla (2018) el impuesto sobre la propiedad rural tiene algunas ventajas, puede ser usado como instrumento que genera incentivos para promover un uso más eficiente y productivo de la tierra; es una fuente importante de recursos fiscales para los municipios; regula la explotación de recursos insostenible y desestimula la concentración improductiva de la tierra. Según el argumento que se presenta en este escrito, este último factor será efectivo siempre y cuando la información catastral esté actualizada permanentemente. Es así, como el impuesto predial ha sido poco explorado y aplicado adecuadamente en la mayoría de municipios del país (Bonilla, 2018).

Los municipios han subestimado las potencialidades del impuesto predial. Municipios de alta categoría, con menores ingresos fiscales y población, tienen alta dependencia de las transferencias del Gobierno nacional. En general, el impuesto predial (urbano y rural) le aportó a los municipios el 10,2% de los ingresos fiscales (Bonilla, 2018). En Antioquia, se acerca a 13.7% según cálculos propios con datos del DNP (2017).

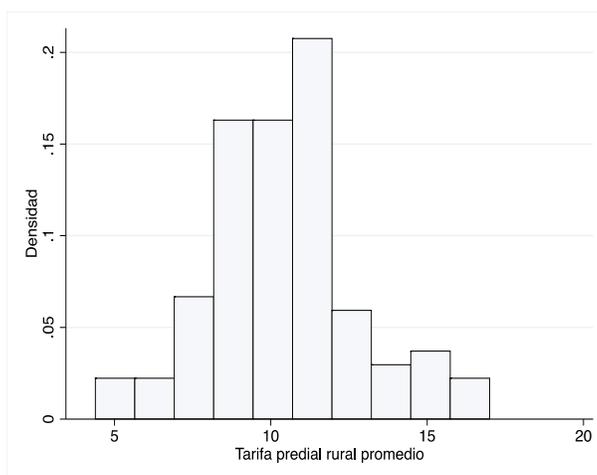
En Colombia, el recaudo del impuesto predial rural es bajo, la concentración de la tierra es alta y los impuestos son infectivos a la hora de transformar la estructura de la propiedad, de dinamizar el mercado de tierras y de promover la productividad agrícola (Bonilla_Sebá, 2018; Villaveces, 2016; Medina, 2010; Uribe, 2009). Gáfaró (2019) señala que una limitación importante para dinamizar el mercado de tierras y, a su vez, para el establecimiento de tarifas adecuadas es la lenta actualización del catastro rural.

En particular, existe alta heterogeneidad en la tarifación y recaudo por impuesto predial rural (Gáfaró, 2019; Bonilla, 2018); se ha evidenciado, además, que el recaudo por predial es mayor en entornos de mayor concentración económica y menor con mayor concentración política (Villaveces, 2016). Por su parte, Díaz & López (2013) muestran que el impuesto predial rural puede incentivar un uso más eficiente de la tierra y a su vez, una mejor asignación de los recursos, pero no se logra debido a que este impuesto está afectado por el desactualizado avalúo o bien, por las bajas tarifas nominales.

En Antioquia, la tarifa nominal de impuesto predial rural por \$1.000 de avalúo en 2017 fue de 10.3 (sd: 2.4), la tarifa máxima promedio era de 16.14 (sd: 5.5) y la mínima promedio fue de 5.8 (sd: 2.6) según la información derivada de los estatutos tributarios. En el Gráfico 1 se muestra el histograma de frecuencias para el promedio de tarifa predial rural en los municipios de Antioquia cuya interpretación evidencia que hay alta heterogeneidad en la tarifa nominal aplicada. Nótese que aunque la tarifa tiene un límite máximo de 33 por 1.000 de avalúo en lotes urbanizables, no hay ningún municipio con un promedio por encima de 17.

Como señala Bonilla (2018), la estructura tarifaria entre municipios no es homogénea, no hay criterios claros para estipular la tarifas, además que el margen de discrecionalidad del Concejo no permite justificar adecuadamente la tarifa en función del estrato, el avalúo, el uso, el área y la localización del predio.

Gráfico 1. Histograma de frecuencias de tarifa predial rural en los municipios de Antioquia



Fuente: elaboración propia con datos de los Estatutos tributarios municipales

Bonilla (2018, pg. 13) sugiere que “El avalúo catastral es un indicador que se aproxima mejor a la capacidad de pago de los hogares que el estrato; y además, al avalúo se le pueden fijar tarifas que cumplan los principios de progresividad”. Sin embargo, la mayoría de los municipios en Antioquia no tienen actualizada la información catastral. En la zona rural cerca del 42% de los predios están sin esta información.

La baja tarificación predial rural puede estar explicada por diferentes razones: el poder de veto de los terratenientes (Uribe, 2016), debilidad institucional local (Villaveces, 2017), cobro ineficiente (Bonilla, 2018) o limitaciones para acceder a los datos prediales y catastrales. Por su parte, Villaveces (2017) señala que existe alta heterogeneidad entre los municipios, explicada en gran medida, por factores como la concentración de la tierra, el poder político y la presencia de actores ilegales que pueden capturar el poder local. En particular, Vargas & Villaveces (2016) logran mostrar la incidencia que tienen grandes hacendados sobre la Alcaldía o el Concejo municipal logrando afectar componentes sobre la tarificación predial. Esta situación parece ser consistente a lo largo y ancho del país (Uribe, 2016).

La política tributaria en Colombia no ha tenido efectos importantes sobre los índices de concentración de ingresos y riqueza. Colombia en 2017 tenía la mayor desigualdad por ingresos en América Latina medida por el índice Gini. Este indicador fue de 0.508 que, comparado con Chile que es de 0.33 (el más bajo de la región), es considerablemente alto (DANE, 2018). Así mismo, Colombia es el país con mayor concentración de tierras en el continente, el coeficiente Gini de la tierra rural se ha situado entre 0.801 y 0.89 según algunos cálculos (Restrepo & Morales, 2014; Kalmanovitz, 2016, Oxfam, 2017). Particularmente en Antioquia, algunos cálculos dan cuenta de un índice Gini de tierras que podría ser de 0.91. Indicador que ha empeorado en las décadas recientes.

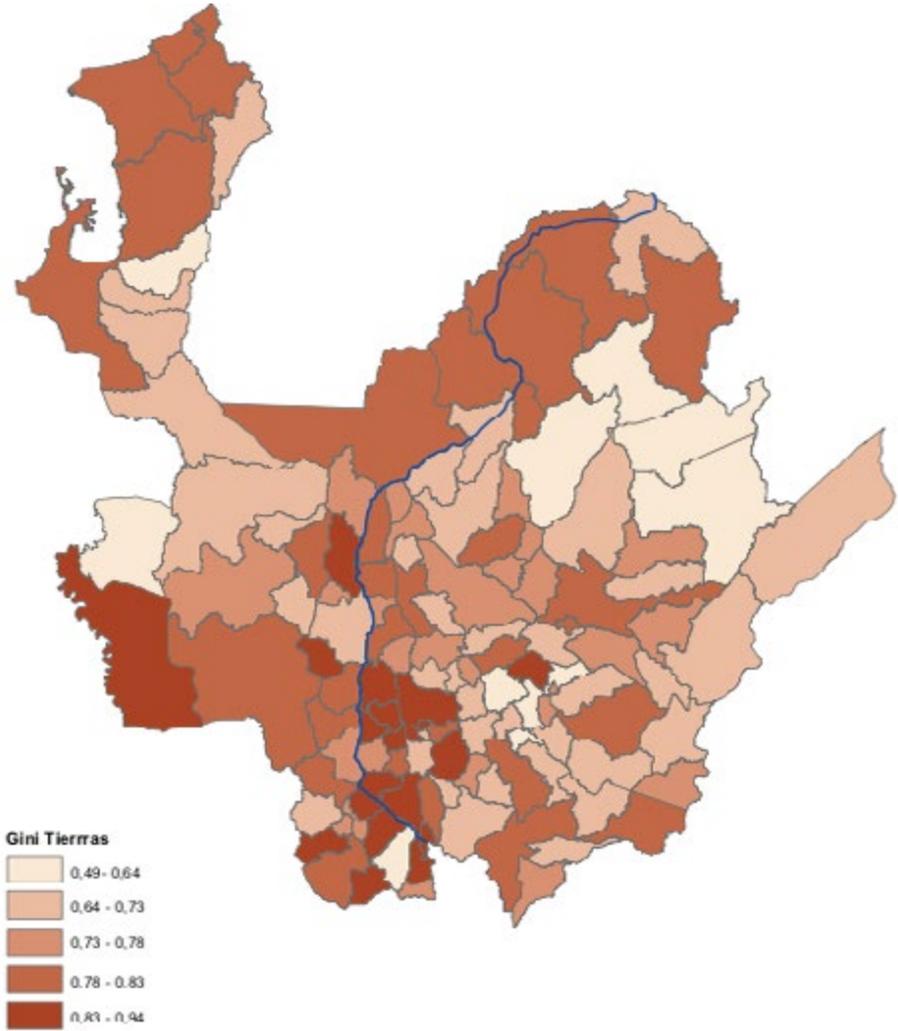
En Antioquia, la desigualdad en la tenencia de la tierra es alta. Con información de la UPRA (Unidad Planeación Rural y Agropecuaria) se denota que las subregiones con mayor índice Gini de tierras (tanto por extensión, como por avalúo o UAF) son Suroeste y Occidente. Estudios como el de Ibañez (2017) han mostrado que la concentración tiene también explicaciones geográficas: zonas del país cercanas a la cordillera occidental presentan mayor concentración de propiedad.

Con información del Censo Nacional Agropecuario (2015) se encontró que existe una relación lineal positiva con un coeficiente de correlación de 0.64 entre el índice Gini y el total del área cosechada de cultivos de café, y una relación lineal positiva con un coeficiente de correlación 0.65 entre el índice Gini y el total de producción de cultivos de café (Pergamino seco).

En el Mapa 1 se muestran el índice Gini de tierras por tonalidades de colores (más oscuro mayor concentración de tierras presenta) para los municipios de Antioquia. En el Gráfico 2 se muestran los histogramas de frecuencias. En general, hay alta concentración pero en algunas zonas del Departamento se evidencian correlaciones espaciales altas en términos del indicador.

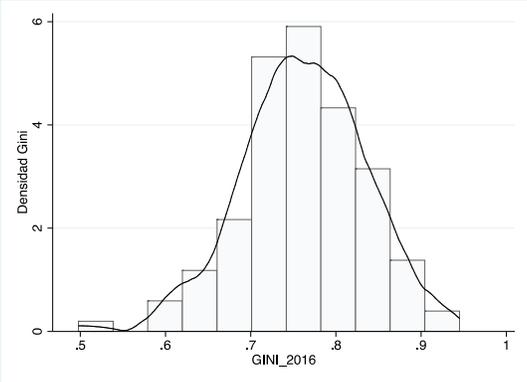
En promedio el índice Gini para Antioquia es 0.76, sin embargo, municipios como Vigía del Fuerte presentan índices hasta de 0.94 mientras otros como Alejandría y Zaragoza presentan índices cercanos a 0.61. Para Ibañez (2018) la concentración de la tierra se relaciona con la cercanía a la cordillera occidental; en el caso Antioqueño, se evidencia con los municipios cercanos al río Cauca.

Mapa 1. Índice Gini de tierras en los municipios de Antioquia



Fuente: Elaboración propia con datos de la UPRA (2016)

Gráfico 2. Histograma para Gini de tierras



Fuente: Elaboración propia con datos de la UPRA (2016)

En la Tabla 1 se observan los índices Gini de tierras por zonas en el Departamento de Antioquia. La información desagregada por zonas muestra que, en el caso de que se excluya el Valle de Aburrá, las cuatro zonas que comprenden el Suroeste presentan el indicador Gini más elevado, siendo la zona del Sinifaná la del problema más severo de concentración de tierras.

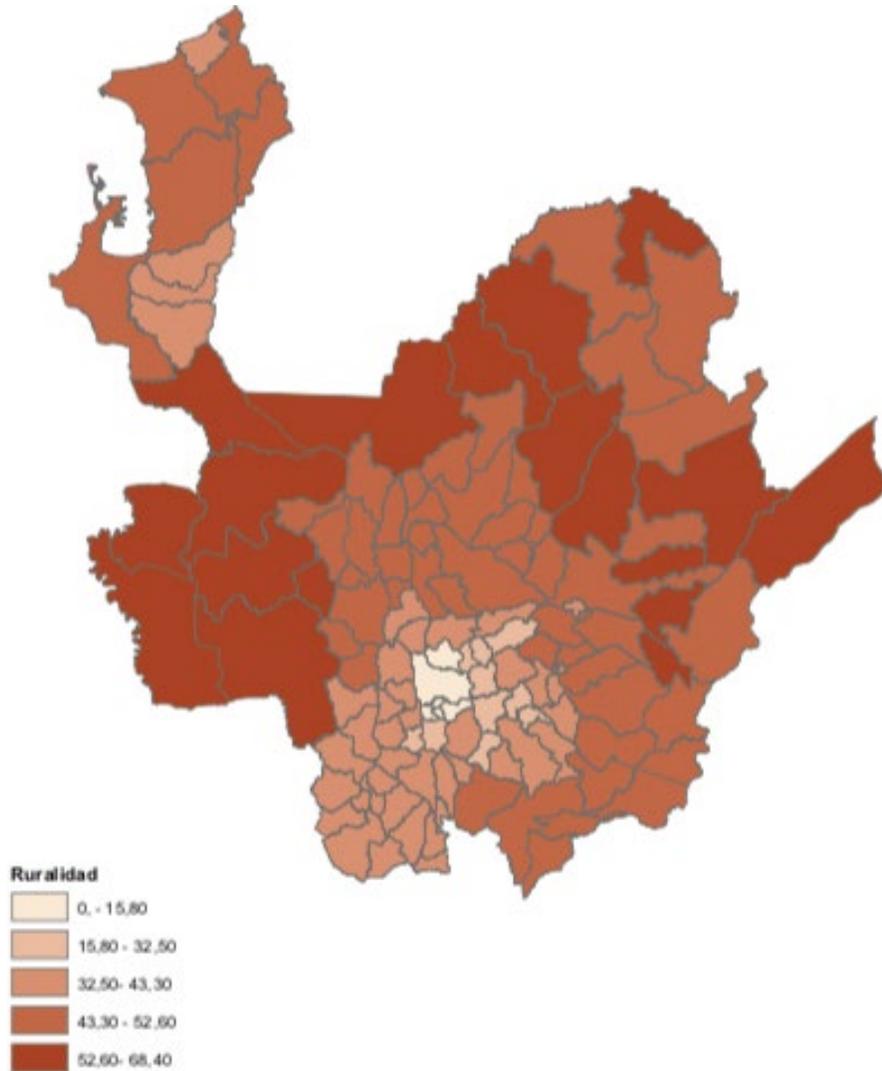
Tabla 1. Gini de tierras por zonas de Antioquia

ZONA	Promedio GINI
Sinifaná	0.873
Centro Valle de Aburrá	0.839
Cartama	0.825
Sur Valle de Aburrá	0.820
San Juan	0.817
Penderisco	0.810
Cauca Medio	0.809
Río Cauca	0.777
Norte Valle de Aburrá	0.776
Norte Urabá	0.758
Nus	0.752
Páramo	0.750
Cuenca del Río Sucio	0.745
Meseta	0.740
Río Grande y Chico	0.736
Centro Urabá	0.731
Río Porce	0.727
Valle de San Nicolás	0.726
Vertiente Chorros Blancos	0.722
Atrato Medio	0.721
Ribereña	0.721
Bosques	0.711
Embalses	0.708
Bajo Cauca	0.705
Minera	0.627

Fuente: Elaboración propia con datos de la UPRA (2016)

Sin embargo, se puede notar que el índice de informalidad, calculado con la metodología PNUD (2011)², en Antioquia coincide con aquellos municipios más alejados, periféricos y particularmente en el Suroeste, la subregión con mayor concentración de la tierra. El centro económico y demográfico tiene menores índices de ruralidad y a su vez mejores condiciones económicas.

Mapa 2. Índice de ruralidad para Antioquia 2016



Fuente: Elaboración propia con datos PNUD

En síntesis, la tarifa predial rural es heterogénea entre municipios, no parece haber afectado la estructura de la propiedad de manera importante, los municipios tienden a cobrar bajos impuestos sobre el suelo, mientras que un análisis de desigualdad de la tierra muestra que

² Combina la densidad demográfica con la distancia de los centros poblados menores a los mayores.

en Antioquia (medido por Gini UAF, tierras y avalúos) la subregión con mayor concentración es Suroeste. Finalmente, la ruralidad indica que municipios alejados de la capital presentan mayor índice de Ruralidad y al tiempo exhiben débiles condiciones económicas.

En síntesis, dado que los aumentos de las tarifas prediales parecieran incidir poco sobre la concentración de la propiedad rural, una reforma rural que promueva una mejor asignación de recursos y permita la construcción de paz en los territorios debe ser complementada con otros esfuerzos.

El esfuerzo de política del Estado en el nivel central debe considerar: i) actualización de los catastros rurales municipales y que, al paso, aumente los niveles de formalización; ii) robustecer el aparato judicial que garantice derechos de propiedad; iii) promover mayores y mejores niveles de educación; iv) además de una política tributaria progresiva, priorizar un gasto público progresivo; v) destinar recursos para bienes públicos al campo que permita cerrar las brechas urbano-rural, centro-periferia; vi) establecer políticas públicas agrarias y de conservación ambiental; vii) promover la participación política electoral y de las comunidades de tal forma que puedan hacer parte de la toma de decisiones y ejercer mayor control político.

Referencias

- Bonilla Sebá, Edna Cristina (2018). *Revista Economía Institucional* (Bogotá); Volumen 20, Número 39, Enero-Junio 2018. Bajos impuestos al suelo e inoperancia del instrumento tributario.
- Gáforo, M, Ibañez, A. M. & Zurruc, D. (2012). Equidad y eficiencia rural en Colombia: una discusión de políticas para el acceso a la tierra. Documentos CEDE.
- Análisis político, N 92, Bogotá, pags 18-38
- Ibañez, A. M. (2009). La concentración de la propiedad en Colombia: evolución 2000 – 2009, desplazamiento forzado e impactos sobre el desarrollo económico. Documentos CEDE.
- Ibañez, A. M & Querubín, P. (2018). Access to land and forced displacement in Colombia. Documentos Cede, Universidad de los Andes.
- Medina, Pablo (2010). En varias zonas del país: a más tierra, menos predial. En prensa: [14 de Septiembre de 2010 en lasillavacia.com]
- Sánchez, Fabio (2013). Estructura, potencial y desafíos del impuesto predial en Colombia. Cuadernos de Economía, Universidad Nacional, Bogotá.
- UPRA (2017). Proyectos de distribución de la propiedad rural. Dirección de Ordenamiento de la Propiedad y Mercado de tierras, Bogotá-
- Villaveces, M. (2017). Instituciones locales y el impuesto predial rural en Colombia, 1998 -2010. Semestre económico.

3. Línea financiera

Impactos por la aplicación del nuevo marco normativo contable colombiano en la estructura financiera de los municipios del Departamento de Antioquia

Introducción

El ordenamiento de las finanzas públicas y la provisión de información financiera del sector público consolidado y de las entidades que lo conforman, se constituyen en herramientas fundamentales para el logro de objetivos de buen gobierno, estabilización y crecimiento económico del país. En el escenario de convergencia hacia normas internacionales de contabilidad e información financiera, la Contaduría General de la Nación (CGN) emprendió un proyecto investigativo tendiente a la modernización de la regulación contable. Para ello, se estructuró una normatividad que se basa en los estándares internacionales como referentes aplicables al entorno del sector público colombiano y, de otro lado, se implementaron prácticas líderes en materia de reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos en las entidades gubernamentales y de las empresas de propiedad estatal, como parte de una estrategia de fortalecimiento de la competitividad, de la gobernanza y del desarrollo empresarial. (Bohórquez Ramírez, 2013)

El proceso de convergencia que emprendió la CGN, tuvo su origen en la expedición de la Ley 1314 de 2009, por la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptadas en Colombia, se señalan las autoridades competentes, el procedimiento para su expedición y se determinan las entidades responsables de vigilar su cumplimiento (Congreso de la República de Colombia, 2009).

De acuerdo al artículo 6° de la Ley 1314 de 2009, mediante el cual se determinan las autoridades de regulación y normalización técnica:

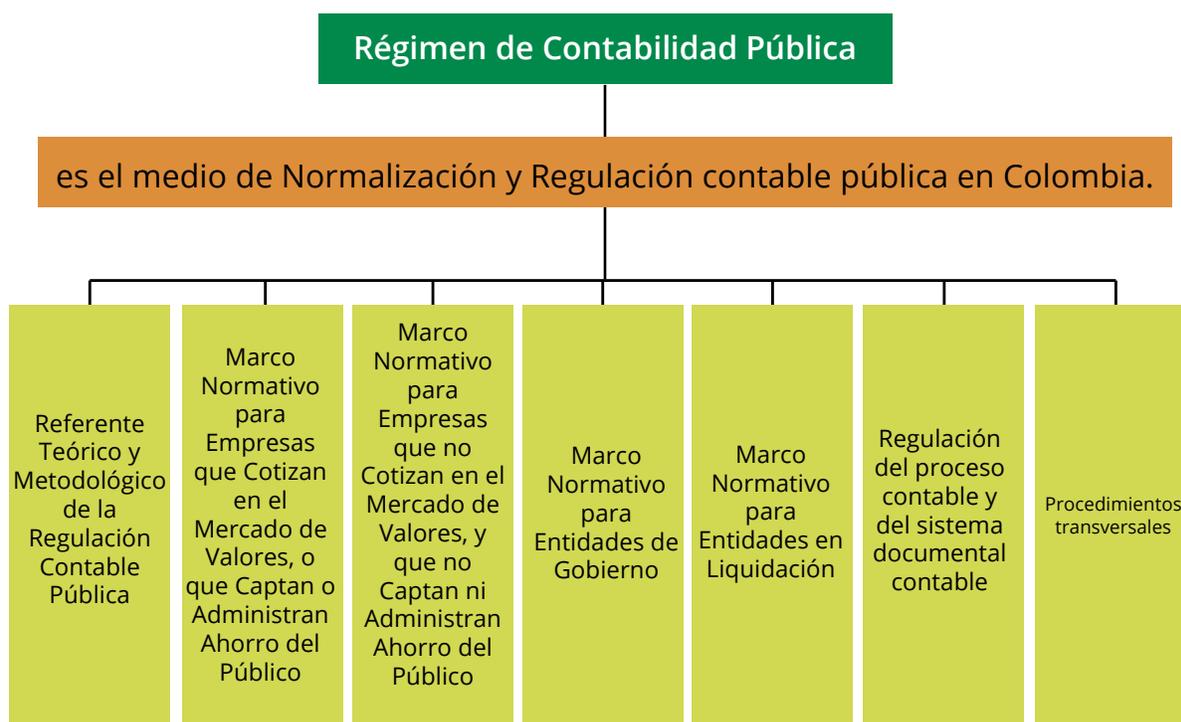
Bajo la dirección del Presidente de la República y con respeto de las facultades regulatorias en materia de contabilidad pública a cargo de la Contaduría General de la Nación, los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Comercio, Industria y Turismo, obrando conjuntamente, expedirán principios, normas, interpretaciones y guías de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información, con el fundamento en las propuestas que deberá presentarles el Consejo Técnico de la Contaduría Pública, como organismo de normalización técnica de normas contables, de información financiera y de aseguramiento de la información. (Congreso de la República de Colombia, 2009)

Con la expedición de la Ley 1314 de 2009, tanto el Consejo Técnico de la Contaduría Pública, como ente normalizador para el sector privado, y la Contaduría General de la Nación - CGN, como máximo ente regulador del sector público, asumieron el gran reto de la conversión

a estándares internacionales de contabilidad, información financiera y aseguramiento de la información. Para el sector público, la normalización y regulación en materia de contabilidad pública está a cargo de la CGN en cabeza del Contador General de la Nación; estas facultades le han sido otorgadas mediante el artículo 354 de la Constitución Política y la Ley 298 de 1996.

Partiendo de lo anterior, se establece un nuevo Régimen de Contabilidad Pública, conformado por 7 componentes, como se detalla en la ilustración 1:

Ilustración 1. Componentes del Régimen de Contabilidad Pública



Fuente: elaboración propia con base en la Resolución 156 de 2018 de la CGN

Con la finalidad de implementar esta nueva regulación en materia financiera y contable para las entidades de gobierno colombianas, la CGN emitió el Instructivo 002 de 2015, el cual tuvo como objetivo definir las instrucciones para la transición al Marco Normativo para Entidades de Gobierno, entendiendo transición como el proceso de cambio para llevar las cifras contables de un marco regulatorio a otro totalmente diferente.

El anterior documento inducía la variación de la estructura financiera de las entidades (Activos, Pasivos y Patrimonio), derivado de las nuevas características del modelo contable, variación que afectaría directamente el patrimonio de las instituciones objeto de cambio, razón principal a analizar en el presente escrito, donde se esbozan las principales causas del impacto patrimonial definido por el cambio normativo y se cuantifica el mismo, para los municipios analizados.

1. Justificación

Partiendo de los objetivos de la información financiera de las entidades de gobierno, la cual debe propender por ser útil para la toma de decisiones, la rendición de cuentas y el control, es importante analizar los cambios ocasionados en las cifras a los estados financieros en las entidades de gobierno, en este caso, de los municipios de Antioquia, derivados de la aplicación del nuevo Marco Normativo, debido a que estos cambios han traído consigo afectaciones en la estructura financiera de dichas entidades y por ende impacta de forma significativa la forma de leer e interpretar la situación financiera y económica de las mismas, permitiendo una toma de decisiones más acertada y cercana a la realidad.

La convergencia de la información financiera local hacia normas internacionales de contabilidad para el sector público, conlleva a que dicha información pueda ser comparable y con altos estándares de calidad de acuerdo con el lenguaje financiero a nivel global. Lo anterior resulta en una mejora en la calidad de la información remitida a los entes de regulación, inspección, control y vigilancia; además, contribuye a la transparencia y confiabilidad transmitida a los usuarios, respecto al manejo de las finanzas públicas territoriales.

Con la aplicación de las disposiciones normativas internacionales se complementa el actual Régimen de Contabilidad Pública emitido por la Contaduría General de la Nación para Entidades de Gobierno (entre las cuales se encuentran los municipios como entes territoriales), debido a que se sientan pilares importantes, basados en los objetivos de la información contable pública, tales como, la toma de decisiones, el control y la rendición de cuentas.

Es entonces cuando se refleja la importancia de estos cambios normativos, lo cual brinda a los 125 municipios del Departamento de Antioquia y demás entidades de gobierno la adopción de herramientas que permitan estar a la vanguardia mundial y que denoten resultados en la gestión de las finanzas, y por consecuencia, la adecuada administración del erario público.

2. Marco normativo contable aplicable a los municipios

Según el documento “Estrategia de convergencia de la Regulación Contable Pública hacia Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP)”:

Una institución se clasifica como parte del gobierno general si la totalidad o la mayor parte de los bienes o servicios que provee se suministra gratuitamente o se venden a precios de no mercado; de lo contrario, se clasifica como corporación pública. Sin embargo, algunas corporaciones pueden obtener ingresos por transferencia de recursos del gobierno. En este caso, si la mayor parte de la financiación se obtiene por esta vía, se clasifican como entidades de gobierno.

[..]

En el gobierno general, confluyen diferentes instituciones que constituyen una sola unidad la cual abarca actividades fundamentales de los poderes ejecutivo,

legislativo y judicial. En el poder ejecutivo, los ministerios (a nivel nacional) y las gobernaciones y alcaldías (a nivel territorial) son instituciones gubernamentales, así como las entidades controladas por ellas, las cuales se financian, principalmente, con recursos asignados en el presupuesto. (Contaduría General de la Nación, 2013)

El artículo 311° de la Constitución Política de Colombia establece:

Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

De esta manera, los Municipios deben aplicar el Marco Normativo contable para Entidades de Gobierno. Esta afirmación se ratifica en el listado de entidades sujetas a este marco de regulación, que presenta la Contaduría General de la Nación (CGN), atendiendo la clasificación de las entidades emitida por el Comité Interinstitucional de la Comisión de Estadísticas de Finanzas Públicas conforme a los criterios establecidos en el manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas.

Mediante la Resolución 533 de 2015 y sus modificaciones, se incorpora, como parte integrante del Régimen de Contabilidad Pública, el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, el cual está conformado por:

2.1. El Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera.

Establece los conceptos que se deben observar en la preparación y presentación de información financiera de propósito general de las entidades de gobierno, es decir, aquellos que pretenden cubrir las necesidades de usuarios que no están en condiciones de exigir informes a la medida de sus necesidades específicas de información. El Marco conceptual constituye la base para el desarrollo normativo, instrumental y doctrinal del regulador y, por ende, tiene valor normativo superior a la regulación que de él se deriva (Contaduría General de la Nación, 2015).

2.2. Las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos.

Contiene los lineamientos básicos para el tratamiento contable de los hechos económicos de las Entidades de Gobierno. Está conformado por 40 normas, divididas en 5 capítulos, así:

CAPÍTULO I. ACTIVOS
1. INVERSIONES DE ADMINISTRACIÓN DE LIQUIDEZ
2. CUENTAS POR COBRAR
3. PRÉSTAMOS POR COBRAR

4. INSTRUMENTOS DERIVADOS
5. INVERSIONES EN CONTROLADAS
6. INVERSIONES EN ASOCIADAS
7. ACUERDOS CONJUNTOS
8. INVERSIONES EN ENTIDADES EN LIQUIDACIÓN
9. INVENTARIOS
10. PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO
11. BIENES DE USO PÚBLICO
12. BIENES HISTÓRICOS Y CULTURALES
13. RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES
14. PROPIEDADES DE INVERSIÓN
15. ACTIVOS INTANGIBLES
16. ARRENDAMIENTOS
17. ACTIVOS BIOLÓGICOS
18. COSTOS DE FINANCIACIÓN
19. DETERIORO DEL VALOR DE LOS ACTIVOS GENERADORES DE EFECTIVO
20. DETERIORO DEL VALOR DE LOS ACTIVOS NO GENERADORES DE EFECTIVO
CAPÍTULO II. PASIVOS
1. PRESENTACIÓN DE INSTRUMENTOS FINANCIEROS EMITIDOS
2. EMISIÓN DE TÍTULOS DE DEUDA
3. CUENTAS POR PAGAR
4. PRÉSTAMOS POR PAGAR
5. BENEFICIOS A LOS EMPLEADOS
6. PROVISIONES
CAPÍTULO III. ACTIVOS Y PASIVOS CONTINGENTES
1. ACTIVOS CONTINGENTES
2. PASIVOS CONTINGENTES
CAPÍTULO IV. INGRESOS
1. INGRESOS DE TRANSACCIONES SIN CONTRAPRESTACIÓN
2. INGRESOS DE TRANSACCIONES CON CONTRAPRESTACIÓN
3. CONTRATOS DE CONSTRUCCIÓN
CAPÍTULO V. OTRAS NORMAS
1. ACUERDOS DE CONCESIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ENTIDAD CONCEDENTE
2. EFECTOS DE LAS VARIACIONES EN LAS TASAS DE CAMBIO DE LA MONEDA EXTRANJERA
3. ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES
4. IMPUESTO A LAS GANANCIAS

CAPÍTULO VI. NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ESTADOS FINANCIEROS Y REVELACIONES

1. PRESENTACIÓN DE ESTADOS FINANCIEROS
2. CONSOLIDACIÓN DE ESTADOS FINANCIEROS
3. INFORMACIÓN FINANCIERA POR SEGMENTOS
4. POLÍTICAS CONTABLES, CAMBIOS EN LAS ESTIMACIONES CONTABLES Y CORRECCIÓN DE ERRORES
5. HECHOS OCURRIDOS DESPUÉS DEL PERIODO CONTABLE

2.3. Los Procedimientos Contables.

Son el conjunto de directrices de carácter vinculante que, con base en el Marco Conceptual y en las Normas, desarrollan los procesos de reconocimiento, medición, revelación y presentación por temas particulares. Por ende, estos deben ser observados por la entidad cuando desarrolle alguna de las actividades que están reguladas en el procedimiento. A la fecha, se han emitido los siguientes procedimientos:

- Garantías financieras otorgadas
- Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles
- Acuerdos de concesión de infraestructura de transporte
- Porcentaje ambiental, sobretasa ambiental y porcentaje de la tasa retributiva o compensatoria
- Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales
- Recursos entregados en administración
- Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud
- Recursos de Fontic o Fontv, que se transfieren a los operadores públicos del servicio de televisión
- Procesos judiciales, arbitrajes, conciliaciones extrajudiciales y embargos sobre cuentas bancarias
- Operaciones interinstitucionales

2.4. Las Guías de Aplicación.

Son documentos que no tienen carácter vinculante y que ejemplifican por medio de casos la aplicación de los criterios establecidos en las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos del Marco Normativo para Entidades de Gobierno. En consecuencia, las entidades no están obligadas a aplicar las guías; sin embargo, podrán tomarlas como referente para ejercer juicios profesionales en circunstancias similares a las expuestas en las mismas (Contaduría General de la Nación, 2019). A la fecha, la CGN ha emitido dos guías de aplicación: depreciación por componentes y sustitución por componentes e inversiones de administración de liquidez en títulos de deuda.

2.5. El Catálogo General de Cuentas.

La Contaduría General de la Nación (CGN) incorporó, mediante la Resolución 620 de 2015, el Catálogo General de Cuentas (CGC) que será utilizado por las Entidades de Gobierno para efectos de registro y reporte de información financiera a la CGN, en las condiciones y plazos que determine este organismo de regulación. La actualización de la publicación del CGC se realiza de forma semestral. (Contaduría General de la Nación, 2019)

2.6. La Doctrina Contable Pública.

Es el mecanismo mediante el cual la Contaduría General de la Nación pone a disposición de sus múltiples usuarios, los pronunciamientos que efectúa sobre la interpretación de las normas contables expedidas por este organismo regulador y a partir de las consultas elevadas por las entidades circunscritas al ámbito de aplicación del Régimen de Contabilidad Pública y otros interesados en la contabilidad pública, con el propósito que les sirva como referente, guía o material de consulta, según sean los intereses o propósitos de cada quien. Los conceptos de la CGN son de carácter vinculante.

3. RESULTADOS

3.1. Impacto en la estructura financiera

Producto de la determinación de saldos iniciales a 1° de enero de 2018, según los lineamientos del Instructivo 002 de 2015 de la CGN, los 65 municipios analizados tuvieron una disminución patrimonial consolidada de \$1,1 billones, lo cual representa una variación del -4,28% respecto a los saldos a 31 de diciembre de 2017.

Tabla 5. Impacto patrimonial consolidado 2017 vs ESFA (cifras en millones de pesos)

	2017	ESFA	Variación absoluta	Variación relativa
Activos	29.556.677	30.262.299	705.622	2,39%
Pasivos	4.192.646	5.982.728	1.790.082	42,70%
Patrimonio	25.364.030	24.279.570		

Fuente: elaboración propia

El impacto patrimonial por la aplicación del Marco Normativo para Entidades de Gobierno no solo se evalúa en el ESFA, puesto que, mediante la Resolución 523 de 2018, la CGN permitió usar las mediciones especiales que definió en el Instructivo 002 de 2015 (que en principio sólo era para la determinación de saldos iniciales) hasta el 31 de diciembre de 2018. En consecuencia, es pertinente señalar el impacto patrimonial definitivo que tuvieron los 65 municipios analizados, comparando la estructura financiera a 31 de diciembre de 2017, con la estructura financiera a 31 de diciembre de 2018, como se muestra en la Tabla 6.

Tabla 6. Impacto patrimonial consolidado 2017 vs 2018 (cifras en millones de pesos)

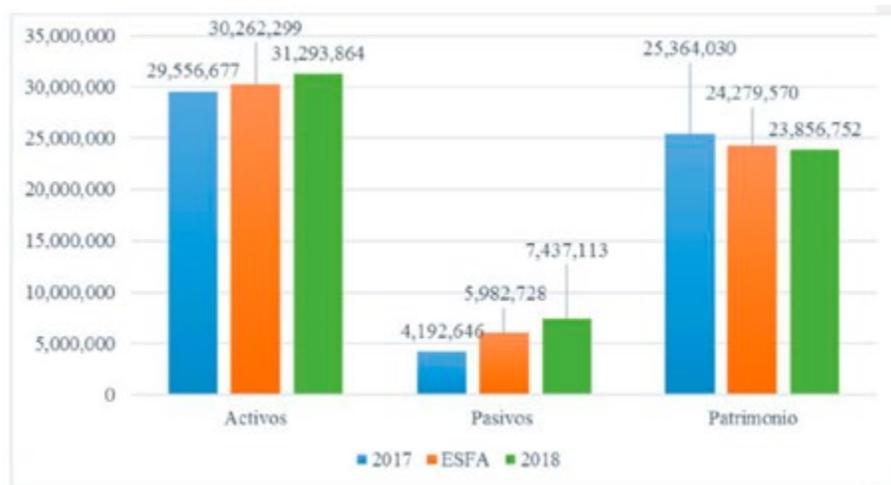
	2017	2018	Variación absoluta	Variación relativa
Activos	29.556.677	31.293.864	1.737.188	5,88%
Pasivos	4.192.646	7.437.113	3.244.466	77,38%
Patrimonio	25.364.030	23.856.752		

Fuente: elaboración propia

De esta manera, la disminución patrimonial consolidada asciende a 1,5 billones, lo cual representa un impacto del -5,94%, respecto a los saldos del 2017.

La disminución patrimonial obedece a que el aumento de los activos no fue suficiente para cubrir el incremento de los pasivos, ni en el ESFA, ni a 31 de diciembre de 2018, como se observa en la gráfica 1.

Gráfica 1. Estructura financiera consolidada 2017 - ESFA - 2018 (cifras en millones de pesos)



Fuente: elaboración propia

A continuación, se muestra el patrimonio de los 65 municipios analizados a 31 de diciembre de 2017, 1° de enero de 2018 y 31 de diciembre de 2018, revelando las variaciones positivas y negativas que sufrieron tanto en la determinación de saldos iniciales como en la elaboración de los primeros estados financieros bajo el nuevo marco normativo:

Tabla 7. Impacto patrimonial por municipio (cifras en millones de pesos)

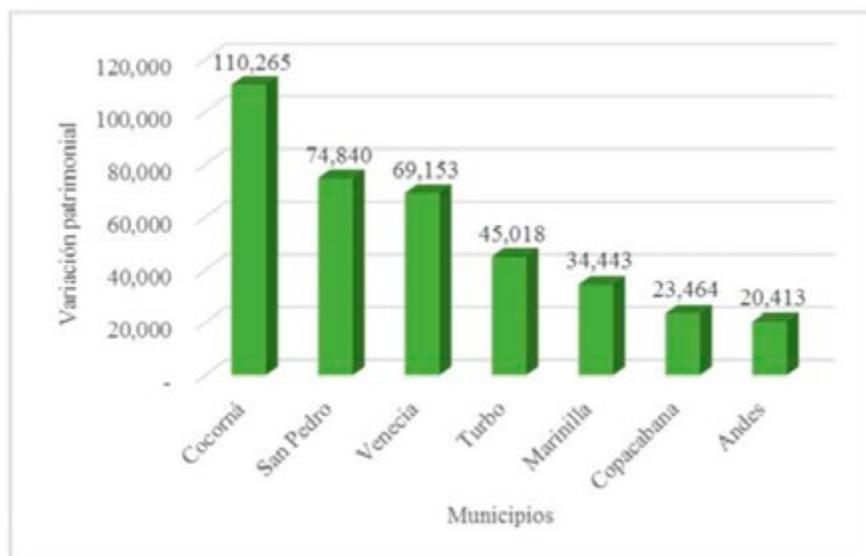
Patrimonio	2017	ESFA	2018	Variación 2017 vs ESFA	Variación 2017 vs 2018
Amagá	108.075	103.883	112.832	-4.191	4.758
Amalfí	54.846	41.928	89.340	-12.918	34.494
Andes	74.091	94.504	92.172	20.413	18.081
Angostura	44.842	38.055	38.084	-6.787	-6.758
Anorí	43.470	60.557	62.009	17.086	18.539
Anzá	25.425	24.062	26.818	-1.364	1.393
Armenia	32.070	41.988	29.969	9.918	-2.101
Barbosa	277.893	252.121	253.242	-25.772	-24.651
Bello	652.095	570.975	723.014	-81.120	70.919
Belmira	36.585	36.165	33.413	-420	-3.172
Cáceres	73.114	69.638	80.511	-3.476	7.396
Caicedo	27.573	27.471	33.774	-102	6.201
Caldas	153.125	149.558	152.206	-3.567	-919
Campamento	28.057	23.820	23.725	-4.237	-4.331
Cañas Gordas	13.000	18.328	32.292	5.328	19.291
Caracolí	23.827	23.068	22.920	-759	-907
Carepa	74.637	62.177	62.706	-12.460	-11.931
Caucasia	235.261	191.024	233.185	-44.236	-2.076
Chigorodó	85.061	58.866	59.297	-26.195	-25.764
Cisneros	23.774	21.160	22.648	-2.613	-1.126
Cocorná	32.886	143.151	140.573	110.265	107.687
Copacabana	201.339	224.803	80.511	23.464	-120.828
Don Matías	50.264	47.074	51.560	-3.190	1.296
Ebéjico	90.945	68.148	64.264	-22.797	-26.681
El Retiro	92.150	89.865	97.968	-2.284	5.818
Entrerríos	82.307	79.824	80.191	-2.484	-2.116
Envigado	1.338.701	1.218.156	1.330.138	-120.544	-8.562
Fredonia	38.810	39.780	53.878	969	15.068
Giraldo	16.446	14.033	15.517	-2.413	-929
Guarne	139.773	128.906	154.860	-10.867	15.087

Patrimonio	2017	ESFA	2018	Variación 2017 vs ESFA	Variación 2017 vs 2018
Heliconia	38.069	28.894	40.939	-9.175	2.870
Hispania	17.072	15.970	19.400	-1.102	2.328
Itagüí	1.628.421	1.610.628	1.713.360	-17.793	84.938
La Ceja	236.196	74.255	113.778	-161.941	-122.417
La Estrella	297.433	302.869	324.424	5.436	26.991
La Pintada	23.504	21.570	19.044	-1.934	-4.460
La Unión	94.271	88.713	87.905	-5.559	-6.366
Liborina	18.110	27.967	29.697	9.857	11.587
Marinilla	197.924	232.367	204.698	34.443	6.774
Medellín	15.896.073	15.204.876	14.181.902	-691.197	-1.714.171
Olaya	14.596	6.794	9.155	-7.802	-5.441
Puerto Berrío	108.452	80.653	160.850	-27.799	52.398
Puerto Nare	124.719	124.967	124.342	248	-376
Rionegro	391.150	379.806	309.449	-11.344	-81.700
Sabaneta	442.164	422.895	452.635	-19.269	10.470
Salgar	19.065	16.455	17.408	-2.610	-1.657
San Andrés de Cuerquia	28.186	32.158	32.851	3.972	4.665
San Jerónimo	62.574	50.612	58.659	-11.962	-3.915
San Pedro	81.721	156.560	150.041	74.840	68.321
Santa Bárbara	30.267	15.088	13.942	-15.179	-16.324
Santa fé de Antioquia	157.519	126.035	124.726	-31.484	-32.793
Santa Rosa	33.573	34.914	39.670	1.340	6.096
Santo Domingo	36.695	30.795	39.918	-5.900	3.223
Santuario	84.490	93.796	102.015	9.306	17.524
Tarazá	88.263	72.938	89.340	-15.325	1.077
Turbo	212.273	257.291	224.131	45.018	11.858
Venecia	28.898	98.051	87.903	69.153	59.005
Yarumal	92.076	90.540	50.602	-1.537	-41.475
Apartadó	276.615	247.463	345.914	-29.152	69.299

Patrimonio	2017	ESFA	2018	Variación 2017 vs ESFA	Variación 2017 vs 2018
El Carmen de Viboral	68.528	53.675	63.356	-14.852	-5.171
Girardota	212.922	175.765	200.779	-37.157	-12.142
Gómez Plata	34.813	51.546	57.435	16.733	22.622
Jardín	14.024	9.570	10.650	-4.454	-3.375
Sopetrán	22.662	19.649	30.775	-3.013	8.112
Yolombó	80.271	60.357	71.442	-19.914	-8.830
TOTAL	25.366.047	24.279.570	23.858.770	-1.084.460	-1.507.279

El total del impacto patrimonial es positivo en la determinación de saldos iniciales asciende a \$457.790 millones. El 82% de la variación está representada en los siguientes municipios:

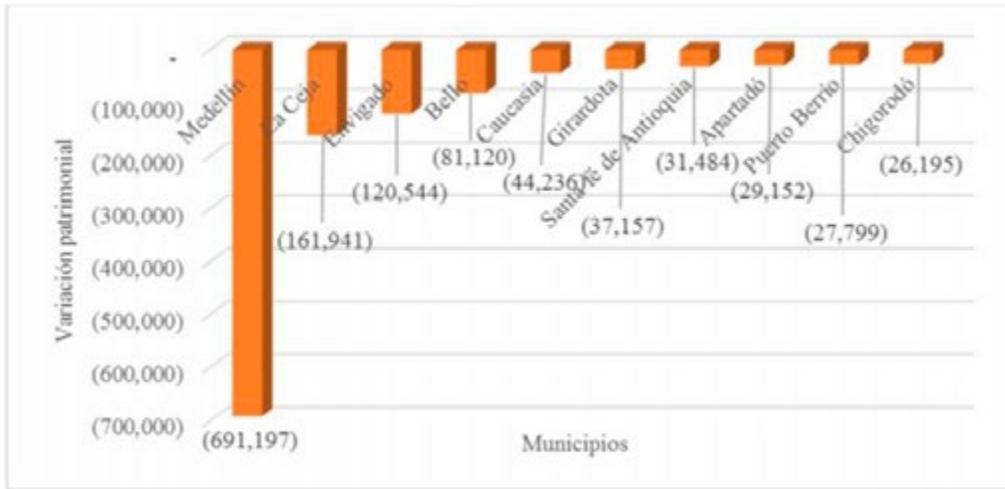
Gráfica 2. Municipios con el mayor impacto patrimonial positivo a 1° de enero de 2018 - ESFA



Fuente: elaboración propia

Por su parte, el impacto patrimonial es negativo en la determinación de saldos iniciales asciende a \$1.542.250 millones. El municipio de Medellín representa el 45% del total de la variación, con una disminución patrimonial de \$691.197 millones. El 81% de la variación está representada en los siguientes municipios:

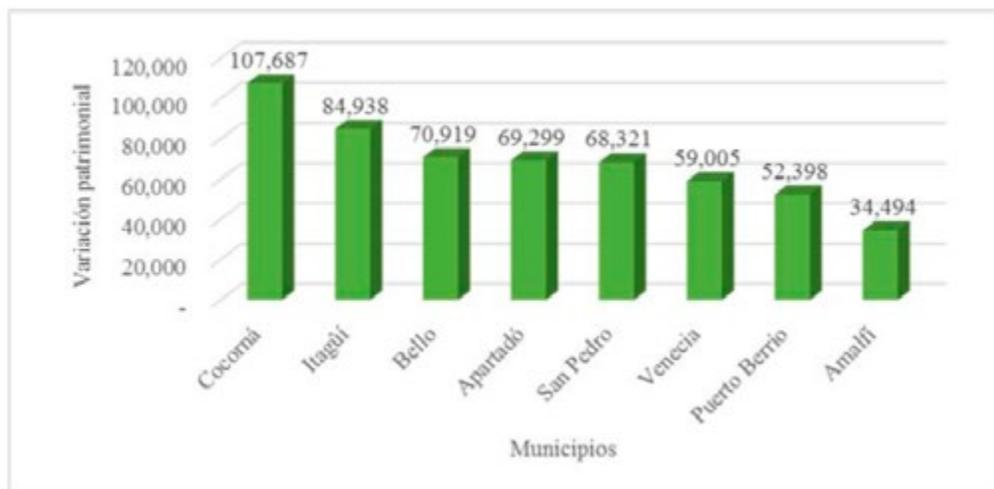
Gráfica 3. Municipios con el mayor impacto patrimonial negativo a 1° de enero de 2018 - ESFA



Fuente: elaboración propia

El total del impacto patrimonial es positivo a 31 de diciembre de 2018 asciende a \$796.187 millones (respecto de los saldos a 31 de diciembre de 2017). El 70% de la variación está representada en los siguientes municipios:

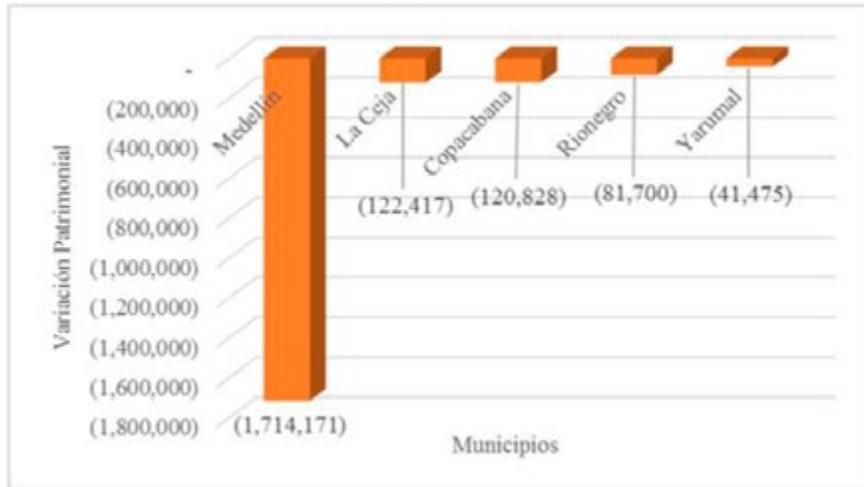
Gráfica 4. Municipios con el mayor impacto patrimonial positivo a 31 de diciembre de 2018



Fuente: elaboración propia

Por su parte, el impacto patrimonial es negativo a 31 de diciembre de 2018 asciende a \$2.303.465 millones (respecto de los saldos a 31 de diciembre de 2017). El municipio de Medellín representa el 74% del total de la variación, con una disminución patrimonial de \$1.714.171 millones. El 90% de la variación está representada en los siguientes municipios:

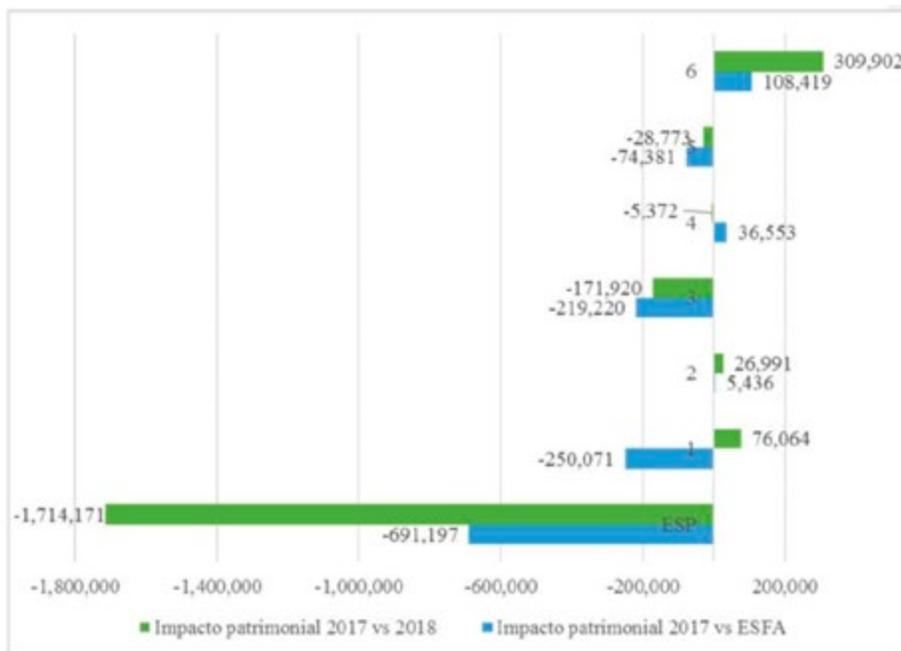
Gráfica 5. Municipios con el mayor impacto patrimonial negativo a 31 de diciembre de 2018



Fuente: elaboración propia

En el análisis de la variación patrimonial por categoría (Gráfica 6), se evidencia que el municipio de categoría especial (Medellín) obtuvo la variación negativa más importante del total de la muestra analizada. Los municipios de sexta categoría fueron los que mejor impacto tuvieron en el patrimonio, con un incremento de \$108.419 millones en el ESFA y \$309.902 en 2018. Todas las categorías de municipios experimentaron un mejoramiento en el patrimonio en 2018, en comparación con el primer impacto en el ESFA, excepto el municipio de Medellín (categoría especial) y los municipios de cuarta categoría.

Gráfica 6. Impacto patrimonial por categoría (cifras en millones de pesos)



3.2. Impactos por la transición al nuevo marco de regulación

La determinación de saldos iniciales implicó efectuar las mediciones que dispuso el Instructivo 002 de 2015 de la CGN sobre los saldos de activos y pasivos. Los ajustes contables producto de las nuevas mediciones debían afectar la cuenta del patrimonio 3145 – impactos por la transición al nuevo marco de regulación.

Los municipios se podían acoger a la Resolución 523 de 2018, la cual permitió continuar haciendo ajustes en la medición de los activos y pasivos durante el 2018, afectando la cuenta del patrimonio 3145 – impactos por la transición al nuevo marco de regulación. El parágrafo 1, del artículo 1° de la Resolución N° 523 del 19 de noviembre de 2018, emitida por la CGN, estableció:

Las entidades que por diferentes situaciones no puedan realizar el ajuste mediante comprobante en la fecha de la transición (01 de enero de 2018), pueden ajustar, en sus sistemas de información, los saldos iniciales de las distintas partidas de activos, pasivos y patrimonio, afectando, cuando haya lugar, la cuenta 3145-IMPACTOS POR LA TRANSICIÓN AL NUEVO MARCO DE REGULACIÓN, en cualquier fecha durante el primer periodo de aplicación, es decir, durante el año 2018. Lo anterior implica que la entidad debe realizar y garantizar que los ajustes reflejen los hechos económicos ocurridos entre el 01 de enero de 2018 y la fecha en que estos se efectúen, como es el caso, entre otros, de depreciaciones, amortizaciones y deterioros (negrita fuera de texto).

De esta manera, lo más probable es que los municipios de Antioquia hayan identificado acciones de mejora en la determinación de saldos iniciales, las cuales quedaron registradas contablemente en el transcurso del año 2018, en los términos de la Resolución 523 del 2018, puesto que no se pudieron efectuar a 1° de enero en el sistema de información - ERP por diferentes situaciones técnicas.

El saldo consolidado de la cuenta 3145 de los 65 municipios analizados ascendió a \$3.033.947 millones en el ESFA. Sin embargo, disminuyó a \$2.606.604 millones a 31 de diciembre de 2018, como se observa en la Tabla 8.

Tabla 8. Impactos por la transición al nuevo marco de regulación por municipio (cifras en millones de pesos)

Municipio	Saldo cuenta 3145 - ESFA	Saldo cuenta 3145 - 2018	Variación ESFA vs 2018
Amagá	-\$3.750	-\$3.750	\$0
Amalfí	-\$12.450	-\$15.452	-\$3.002
Andes	\$20.413	\$10.062	-\$10.351
Angostura	-\$6.787	\$70	\$6.857
Anorí	\$17.308	\$17.387	\$79
Anzá	-\$1.419	-\$1.419	\$0

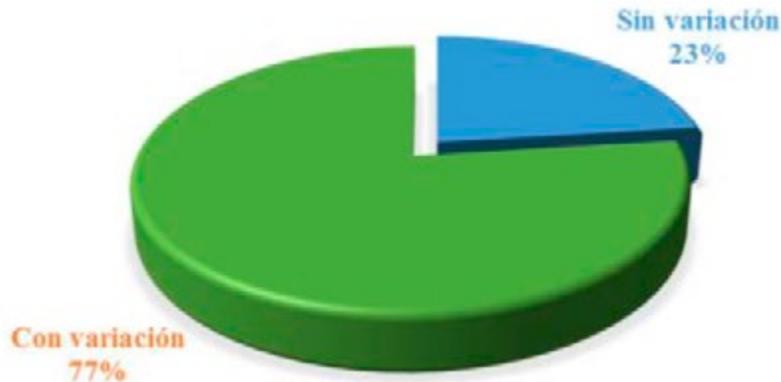
Municipio	Saldo cuenta 3145 - ESFA	Saldo cuenta 3145 - 2018	Variación ESFA vs 2018
Armenia	\$10.539	\$10.534	-\$5
Barbosa	-\$6.592	-\$2.416	\$4.176
Bello	-\$18.443	\$4.990	\$23.433
Belmira	\$2.021	-\$1.063	-\$3.084
Cáceres	-\$3.531	-\$3.537	-\$7
Caicedo	-\$118	\$1.070	\$1.188
Caldas	\$9.261	\$6.073	-\$3.188
Campamento	-\$4.134	-\$4.134	\$0
Cañas Gordas	\$5.328	\$17.205	\$11.876
Caracolí	-\$169	-\$9.066	-\$8.897
Carepa	-\$9.864	-\$9.642	\$221
Caucasia	-\$15.081	-\$4.932	\$10.149
Chigorodó	-\$24.018	-\$24.018	-\$0
Cisneros	-\$351	-\$351	\$0
Cocorná	\$110.545	\$110.572	\$27
Copacabana	\$89.727	-\$3.537	-\$93.265
Don Matías	-\$3.460	-\$3.313	\$147
Ebéjico	-\$7.726	-\$7.650	\$76
El Retiro	\$900	\$900	\$0
Entrerriós	\$45.008	\$45.001	-\$7
Envigado	\$261.081	\$257.247	-\$3.834
Fredonia	-\$414	-\$414	-\$0
Giraldo	\$462	\$926	\$464
Guarne	-\$9.782	\$6.534	\$16.316
Heliconia	\$4.807	\$4.807	\$0
Hispania	-\$597	-\$793	-\$196
Itagüí	-\$28.535	-\$28.897	-\$362
La Ceja	-\$22.283	-\$22.283	\$0
La Estrella	\$5.903	\$5.903	\$0
La Pintada	-\$1.934	-\$3.441	-\$1.507
La Unión	-\$2.735	-\$779	\$1.955

Municipio	Saldo cuenta 3145 - ESFA	Saldo cuenta 3145 - 2018	Variación ESFA vs 2018
Liborina	\$17.138	\$9.061	-\$8.077
Marinilla	\$34.667	\$10.249	-\$24.417
Medellín	\$2.582.085	\$2.180.509	-\$401.575
Olaya	-\$7.802	-\$7.795	\$7
Puerto Berrío	-\$105	\$70.992	\$71.097
Puerto Nare	\$260	-\$749	-\$1.009
Rionegro	-\$11.000	-\$34.281	-\$23.281
Sabaneta	-\$17.944	-\$22.907	-\$4.963
Salgar	-\$2.484	-\$2.484	-\$0
San Andrés de Cuerquia	\$4.559	\$6.845	\$2.286
San Jerónimo	-\$11.494	-\$9.409	\$2.085
San Pedro	\$76.617	\$76.617	-\$0
Santa Bárbara	-\$15.179	-\$16.220	-\$1.041
Santa Fé de Antioquia	-\$24.611	-\$28.144	-\$3.533
Santa Rosa	\$1.340	\$2.693	\$1.353
Santo Domingo	\$65	-\$1.675	-\$1.740
Santuario	\$4.817	\$4.817	\$0
Tarazá	-\$15.458	-\$15.452	\$6
Turbo	\$43.191	\$2.072	-\$41.119
Venecia	\$69.153	\$56.714	-\$12.439
Yarumal	-\$417	-\$393	\$24
Apartadó	-\$28.845	\$44.682	\$73.527
El Carmen de Viboral	-\$14.852	-\$14.527	\$325
Girardota	-\$36.909	-\$36.909	\$0
Gómez Plata	\$16.677	\$16.677	\$0
Jardín	-\$4.350	-\$4.764	-\$415
Sopetrán	-\$3.013	-\$5.280	-\$2.266
Yolombó	-\$21.290	-\$22.728	-\$1.438
Total	\$3.033.947	\$2.606.604	-\$427.343

Fuente: elaboración propia

De la muestra analizada, 15 municipios no hicieron ajustes en la cuenta 3145 durante el 2018; 50 municipios sí lo hicieron.

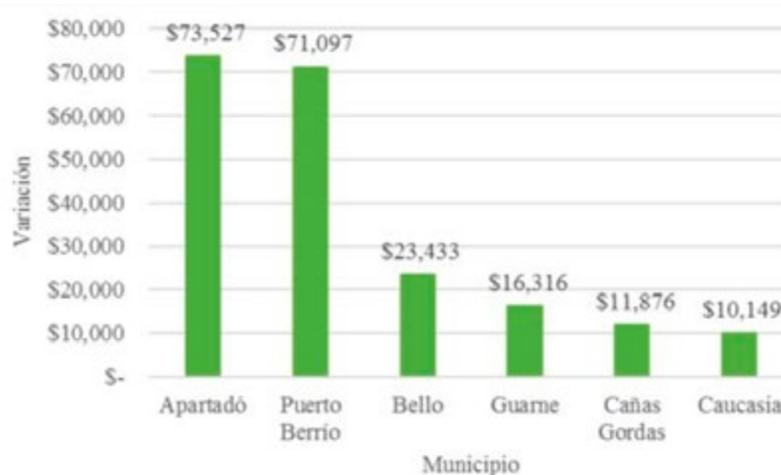
Gráfica 7. Cantidad de municipios con variación en la cuenta 3145 – Impactos por la transición al nuevo marco de regulación



Fuente: elaboración propia

El 91% de la variación positiva de la cuenta 3145 – impactos por la transición al nuevo marco de regulación, está representada en los siguientes municipios:

Gráfica 8. Municipios con el mayor incremento en la cuenta 3145 - Impactos por la transición al nuevo marco de regulación durante el 2018



Fuente: elaboración propia

El 91% de la variación negativa de la cuenta 3145 – impactos por la transición al nuevo marco de regulación, está representada en los siguientes municipios:

Gráfica 9. Municipios con la mayor disminución en la cuenta 3145 - Impactos por la transición al nuevo marco de regulación durante el 2018



Fuente: elaboración propia

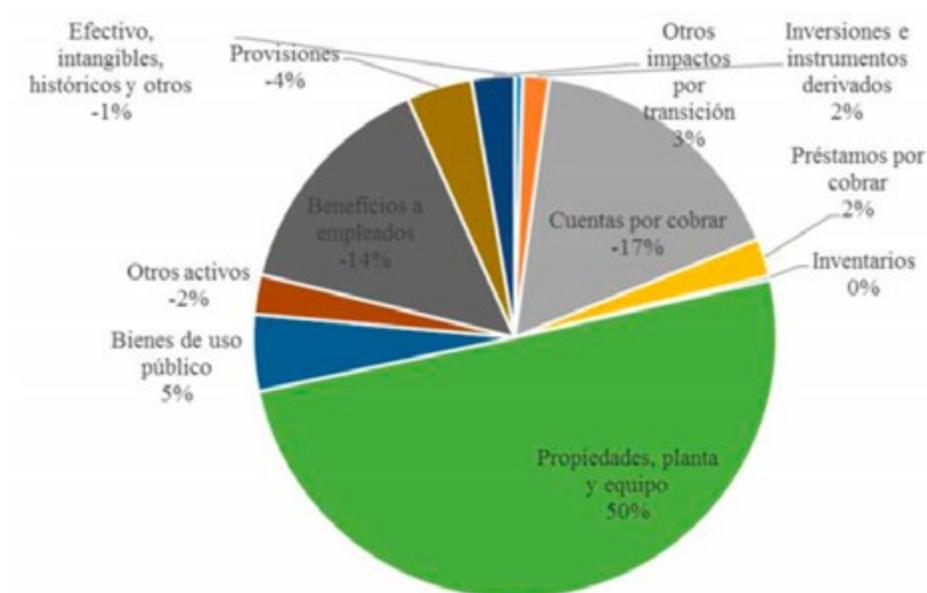
Finalmente, los impactos por transición definitivos a 31 de diciembre de 2018 ascienden a \$2.606.604 millones, donde el rubro más representativo corresponde a las propiedades, planta y equipo, con un saldo de \$5.669.721 millones.

Tabla 9. Composición de los Impactos por la transición al nuevo marco de regulación ESFA y 2018 (cifras en millones de pesos)

	ESFA	2018	Variación
Efectivo, intangibles, históricos y otros	-\$15.513	-\$56.699	-\$41.187
Inversiones e instrumentos derivados	\$173.405	\$182.143	\$8.738
Cuentas por cobrar	-\$1.864.339	-\$1.891.427	-\$27.087
Préstamos por cobrar	\$260.930	\$261.106	\$176
Inventarios	-\$29.594	-\$29.594	-\$0
Propiedades, planta y equipo	\$6.017.649	\$5.669.721	-\$347.928
Bienes de uso público	\$531.435	\$533.150	\$1.715
Otros activos	-\$273.496	-\$276.699	-\$3.203
Beneficios a empleados	-\$1.599.420	-\$1.629.512	-\$30.092
Provisiones	-\$527.522	-\$455.129	\$72.393
Otros impactos por transición	\$360.412	\$299.545	-\$60.867
TOTAL CUENTA 3145 - IMPACTOS POR TRANSICIÓN	\$3.033.947	\$2.606.604	-\$427.343

Fuente: elaboración propia

Gráfica 10. Composición consolidada de la cuenta 3145 - Impactos por la transición al nuevo marco de regulación a 31 de diciembre de 2018

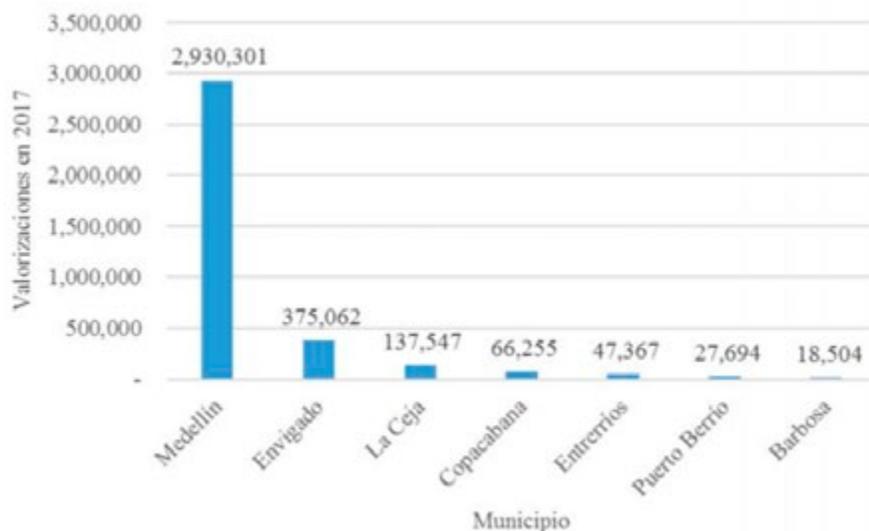


Fuente: elaboración propia

Cabe aclarar que un rubro que disminuyó ostensiblemente el patrimonio fueron las valorizaciones, las cuales se eliminaron en la determinación de saldos iniciales. Esta disminución no se observa mediante el análisis de la cuenta 3145 – impacto por la transición al nuevo marco de regulación, por tanto, se debe analizar por separado. El impacto de la disminución sólo se pudo compensar si el municipio hubiese optado por medir la mayor parte (o al menos los que en el RCP precedente tenían valorizaciones) de sus propiedades, planta y equipo, bienes de uso público, bienes históricos y culturales y propiedades de inversión por medio de avalúo técnico.

El impacto por la eliminación de las valorizaciones en el ESFA, provocó una disminución patrimonial de \$3.667.841 millones, lo cual no se compensó con el aumento patrimonial por los ajustes que afectaron la cuenta 3145 – impactos por la transición al nuevo marco de regulación, la cual alcanzó \$3.033.947 millones en el ESFA y \$2.606.604 millones a 31 de diciembre de 2018. El 98% de la disminución patrimonial consolidada, se concentra en los siguientes municipios:

Gráfica 11. Disminución patrimonial por eliminación de valorizaciones (cifras en millones de pesos)



Fuente: elaboración propia

3.3. Impactos por grupo contable

Para el análisis de los impactos patrimoniales por grupo contable (dos dígitos), se efectuaron algunas depuraciones en la base de datos, para identificar más claramente las razones de la afectación patrimonial en la implementación y aplicación del nuevo Marco Normativo.

Los ajustes realizados se centraron en la compensación de algunas partidas de los activos y los pasivos, así: para el año 2017 se presenta el neto entre las rentas por cobrar (Código 13) y los deudores (Código 14), con el fin de evidenciar las reclasificaciones entre estos dos grupos; también se disminuyó al impacto del grupo de Propiedades, planta y equipo (Código 16) la variación del grupo de Otros activos (Código 19), asociado a las valorizaciones; y finalmente, se compensaron los grupos de Operaciones de crédito público y financiamiento con banca central (Código 22) y el grupo de Operaciones de financiamiento e instrumentos derivados (Código 23) debido a la reclasificación de saldos asociados con los préstamos por pagar y la emisión y colocación de títulos de deuda.

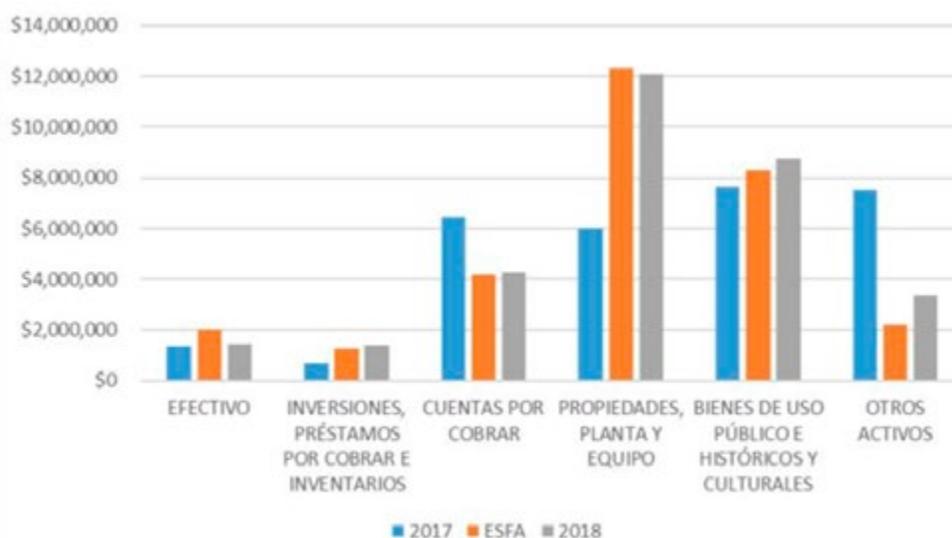
Los resultados evidencian que el mayor impacto en el activo se produce por la variación positiva del rubro de propiedades, planta y equipo, con un aumento de \$6.336.124 millones en el ESFA, y finalizando con un aumento de \$6.097.990 millones a 31 de diciembre de 2018; ambas variaciones, respecto a los saldos a 31 de diciembre de 2017.

Tabla 10. Saldos consolidados del activo en 2017 – ESFA - 2018 (cifras en millones de pesos)

	2017	ESFA	2018
EFFECTIVO	\$1.336.158	\$2.000.625	\$1.428.391
INVERSIONES, PRÉSTAMOS POR COBRAR E INVENTARIOS	\$673.240	\$1.274.116	\$1.380.746
CUENTAS POR COBRAR	\$6.420.183	\$4.194.908	\$4.274.724
PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO	\$6.000.158	\$12.336.282	\$12.098.148
BIENES DE USO PÚBLICO E HISTÓRICOS Y CULTURALES	\$7.617.248	\$8.279.943	\$8.754.361
OTROS ACTIVOS	\$7.509.691	\$2.176.425	\$3.357.494

Fuente: elaboración propia

Gráfica 12. Comportamiento de los rubros del activo en 2017 – ESFA – 2018 (cifras en millones de pesos)



Fuente: elaboración propia

Por su parte, en el pasivo, se resalta el incremento del rubro de beneficios a los empleados, con un aumento de \$1.451.344 millones en el ESFA, y finalizando con un aumento de \$1.691.637 millones a 31 de diciembre de 2018; ambas variaciones, respecto a los saldos a 31 de diciembre de 2017.

Tabla 11. Saldos consolidados del pasivo en 2017 - ESFA - 2018 (cifras en millones de pesos)

	2017	ESFA	2018
EMISIÓN Y COLOCACIÓN DE TÍTULOS DE DEUDA	\$2.026.540	\$250.539	\$250.475
PRÉSTAMOS POR PAGAR	\$27.630	\$1.825.928	\$2.316.536
CUENTAS POR PAGAR	\$593.115	\$552.409	\$711.385
BENEFICIOS A LOS EMPLEADOS	\$718.760	\$2.170.104	\$2.410.396
PROVISIONES	\$361.600	\$812.930	\$797.348
OTROS PASIVOS	\$465.002	\$370.819	\$950.973

Fuente: elaboración propia

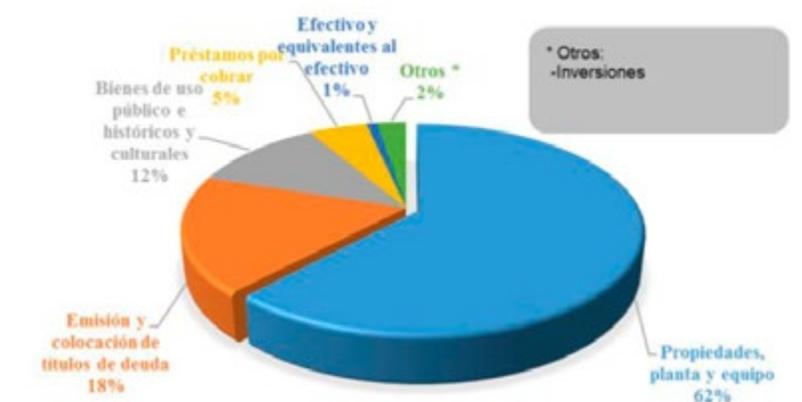
Gráfica 13. Comportamiento de los rubros del pasivo en 2017 - ESFA - 2018 (cifras en millones de pesos)



Fuente: elaboración propia

Las variaciones que afectaron de forma positiva el patrimonio, en los Estados Financieros del 2018, se observan en la siguiente gráfica:

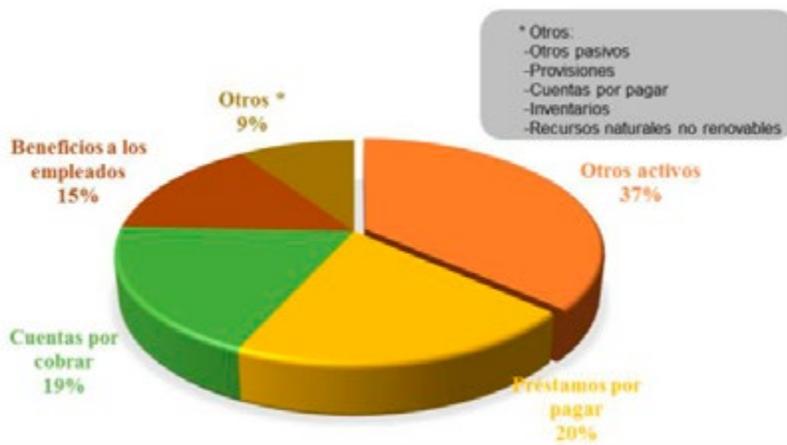
Gráfica 14. Participación de las variaciones que implican aumento patrimonial



Fuente: elaboración propia

Las variaciones que afectaron de forma negativa el patrimonio, en los Estados Financieros del 2018, se observan en la siguiente gráfica:

Gráfica 15. Participación de las variaciones que implican disminución patrimonial



Fuente: elaboración propia

3.4. Impacto en los activos tangibles no monetarios

Este análisis se realiza con la finalidad de obtener un impacto más cercano a la realidad respecto a la variación del valor de los activos tangibles no monetarios de los municipios, los cuales incluyen los valores netos (costo de los activos menos depreciación y deterioro acumulado) de las propiedades, planta y equipo; los bienes de uso público e históricos y culturales; las propiedades de inversión; y las valorizaciones; estas últimas, únicamente para el año 2017.

En el análisis del periodo contable 2017 se tiene en cuenta el saldo del grupo 16 – PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO, el cual incluye el valor de las propiedades de inversión; el saldo

del grupo 17 – BIENES DE USO PÚBLICO E HISTÓRICOS Y CULTURALES y el valor de la cuenta 1999 – VALORIZACIONES, excluyendo la valorización de las inversiones:

Propiedades planta y equipo

- +Bienes de uso público e históricos y culturales
- +(Valorizaciones - Valorizaciones de inversiones)

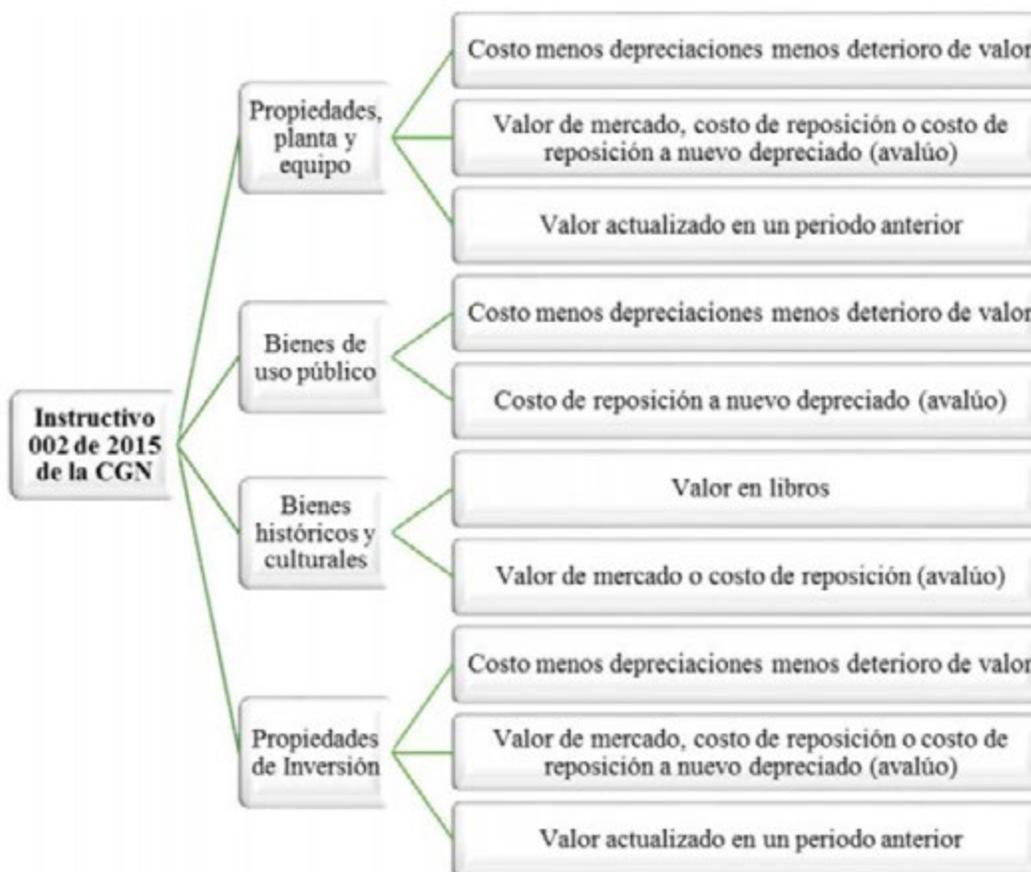
Para el ESFA y el año 2018, se toma el saldo del grupo 16 – PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO; el saldo de la cuenta 1951 – PROPIEDADES DE INVERSIÓN, restando su respectiva depreciación y el saldo del grupo 17 – BIENES DE USO PÚBLICO E HISTÓRICOS Y CULTURALES:

Propiedades planta y equipo

- +(Propiedades de inversión menos la depreciación acumulada
- +Bienes de uso público e históricos y culturales

Cuando el impacto en los activos tangibles no monetarios es positivo, lo más probable es que el municipio haya optado por medir sus activos por alguna de las alternativas que para tal fin dispuso el Instructivo 002 de 2015.

Ilustración 5. Alternativas de Medición de los activos – Instructivo 002 de 2015 CGN



Fuente: Elaboración propia

El resultado consolidado arroja un incremento en los activos no monetarios por \$3.177.891 millones en la determinación de saldos iniciales, y un incremento final de \$3.489.538 millones a 31 de diciembre de 2018.

Tabla 12. Variación consolidada de los activos tangibles no monetarios (cifras en millones de pesos)

Activos tangibles no monetarios	TOTAL
31 de diciembre de 2017	\$17.498.164
ESFA - 1° de enero de 2018	\$20.676.055
Variación 2017 vs ESFA	\$3.177.891
31 de diciembre de 2018	\$20.987.703
Variación 2017 vs 2018	\$3.489.538

Fuente: elaboración propia

El municipio que mayor incremento tuvo en sus activos tangibles no monetarios, tanto en el ESFA como a 31 de diciembre de 2018 fue Medellín, con un aumento de \$3.058.430 millones y \$3.028.790 millones, respectivamente. En la siguiente tabla se muestran los saldos de los activos tangibles no monetarios de los 65 municipios analizados, en los tres momentos.

Tabla 13. Saldo y Variación de los activos tangibles no monetarios por municipio (cifras en millones de pesos)

Municipio	2017	ESFA	2018	Variación 2017 vs ESFA	Variación 2017 vs 2018
Amagá	90.045	90.335	91.877	290	1.833
Amalfí	25.398	25.275	63.268	-123	37.869
Andes	37.960	53.208	54.958	15.248	16.998
Angostura	32.327	32.327	32.644	0	317
Anorí	28.192	46.055	47.324	17.863	19.132
Anzá	14.512	16.543	17.697	2.031	3.185
Armenia	23.393	34.291	23.148	10.898	-246
Barbosa	264.176	245.849	245.849	-18.328	-18.328
Bello	662.505	650.158	663.095	-12.347	590
Belmira	28.128	28.128	23.083	0	-5.046
Cáceres	37.193	48.152	54.419	10.958	17.225
Caicedo	21.522	21.723	21.588	201	67
Caldas	129.517	129.652	135.386	136	5.869
Campamento	9.695	13.634	14.393	3.940	4.698

Municipio	2017	ESFA	2018	Variación 2017 vs ESFA	Variación 2017 vs 2018
Cañas Gordas	6.251	10.970	13.560	4.720	7.310
Caracolí	12.394	12.283	11.560	-111	-833
Carepa	49.314	50.044	51.981	730	2.667
Caucasia	156.594	176.206	194.336	19.612	37.742
Chigorodó	42.614	41.309	43.484	-1.305	870
Cisneros	14.915	13.171	13.682	-1.744	-1.233
Cocorná	9.512	139.287	135.672	129.774	126.160
Copacabana	164.105	206.541	54.419	42.436	-109.687
Don Matías	32.467	34.526	36.060	2.058	3.593
Ebéjico	77.721	62.478	59.623	-15.243	-18.098
El Retiro	50.675	50.655	56.126	-20	5.451
Entrerríos	72.339	72.332	74.456	-7	2.117
Envigado	1.210.811	839.137	923.583	-371.674	-287.228
Fredonia	21.526	22.097	23.609	571	2.084
Giraldo	7.557	7.557	8.869	0	1.312
Guarne	95.899	99.281	110.904	3.382	15.005
Heliconia	30.730	31.710	40.045	980	9.315
Hispania	11.698	11.951	11.789	253	91
Itagüí	1.357.057	1.423.925	1.442.377	66.868	85.321
La Ceja	187.179	64.433	82.246	-122.746	-104.933
La Estrella	258.891	271.795	280.540	12.904	21.649
La Pintada	19.415	19.415	20.273	0	858
La Unión	81.571	80.218	79.132	-1.354	-2.439
Liborina	8.367	21.792	22.088	13.425	13.721
Marinilla	147.976	203.238	184.703	55.263	36.728
Medellín	10.176.080	13.234.510	13.204.871	3.058.430	3.028.790
Olaya	5.758	2.411	2.577	-3.347	-3.181
Puerto Berrío	47.157	23.854	92.060	-23.303	44.903
Puerto Nare	106.111	106.883	104.738	772	-1.373
Rionegro	163.974	163.974	211.708	0	47.734
Sabaneta	380.436	373.321	393.044	-7.115	12.608

Municipio	2017	ESFA	2018	Variación 2017 vs ESFA	Variación 2017 vs 2018
Salgar	8.086	8.573	8.579	488	493
San Andrés de Cuerquia	18.546	23.266	25.288	4.720	6.742
San Jerónimo	33.232	32.751	38.937	-481	5.705
San Pedro	68.777	147.116	145.101	78.338	76.323
Santa Bárbara	18.955	18.979	18.731	23	-224
Santa Fé de Antioquia	111.042	109.189	111.101	-1.853	59
Santa Rosa	22.821	23.668	29.540	847	6.719
Santo Domingo	25.325	27.950	44.768	2.625	19.443
Santuario	52.204	69.971	71.288	17.767	19.084
Tarazá	59.372	60.768	63.268	1.396	3.895
Turbo	107.705	163.587	167.350	55.883	59.645
Venecia	10.167	82.352	83.769	72.185	73.603
Yarumal	78.699	80.581	77.304	1.881	-1.395
Apartadó	167.002	173.647	259.796	6.645	92.794
El Carmen de Viboral	47.571	46.108	50.717	-1.463	3.145
Girardota	174.335	184.058	195.844	9.723	21.509
Gómez Plata	19.421	46.504	46.990	27.083	27.569
Jardín	4.499	4.499	5.261	0	762
Sopetrán	9.608	12.272	11.166	2.665	1.558
Yolombó	49.141	53.584	60.063	4.442	10.922
TOTAL	17.500.181	20.676.055	20.989.721	3.177.891	3.489.538

Fuente: elaboración propia

Aunque la variación consolidada fue positiva, hubo algunos municipios que disminuyeron el valor de sus activos en la aplicación del Marco Normativo para Entidades de Gobierno. En la determinación de saldos iniciales, el municipio que más disminuyó el valor de los activos tangibles no monetarios fue Envigado, con una reducción de \$371.674 millones. Sin embargo, gracias a la posibilidad que brindó la Resolución 523 de 2018 de la CGN de aplicar el Instructivo 002 de 2015 durante todo el 2018, Envigado logró disminuir la variación final a 31 de diciembre de 2018 a \$287.228 millones; respecto de los saldos de 2017.

El 92% de la variación negativa de los municipios analizados en la determinación de saldos iniciales se concentra en los siguientes:

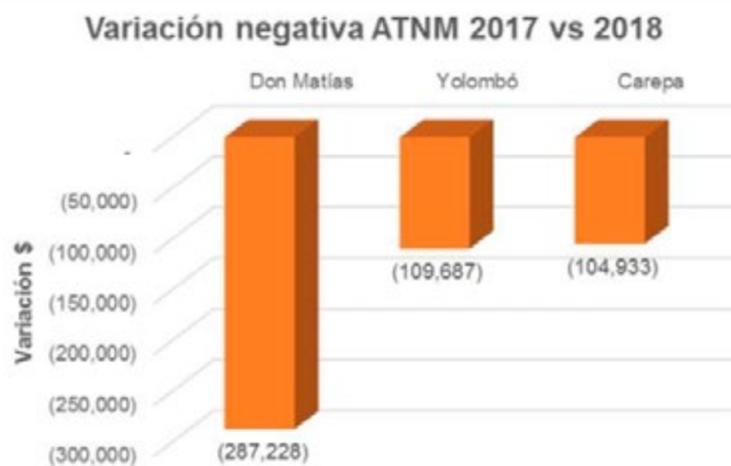
Gráfica 16. Municipios con mayor disminución en los activos tangibles no monetarios en el ESFA (cifras en millones de pesos)



Fuente: elaboración propia

El 91% de la variación negativa de los municipios analizados a 31 de diciembre de 2018 se concentra en los siguientes:

Gráfica 17. Municipios con mayor disminución en los activos tangibles no monetarios a 31 de diciembre de 2018 (cifras en millones de pesos)

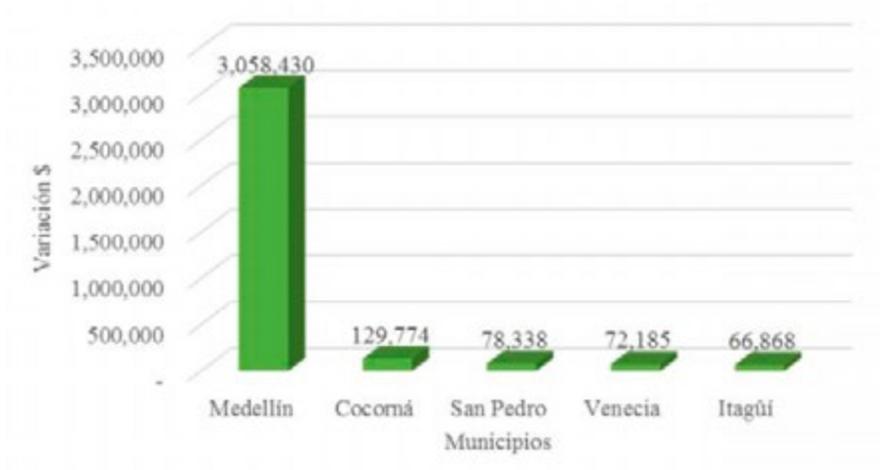


Fuente: elaboración propia

Por su parte, el municipio que más incrementó el valor de sus activos tangibles no monetarios fue Medellín, seguido de Cocorná, tanto en la determinación de saldos iniciales, como a 31 de diciembre de 2018.

El 91% de la variación positiva de los municipios analizados en la determinación de saldos iniciales se concentra en los siguientes:

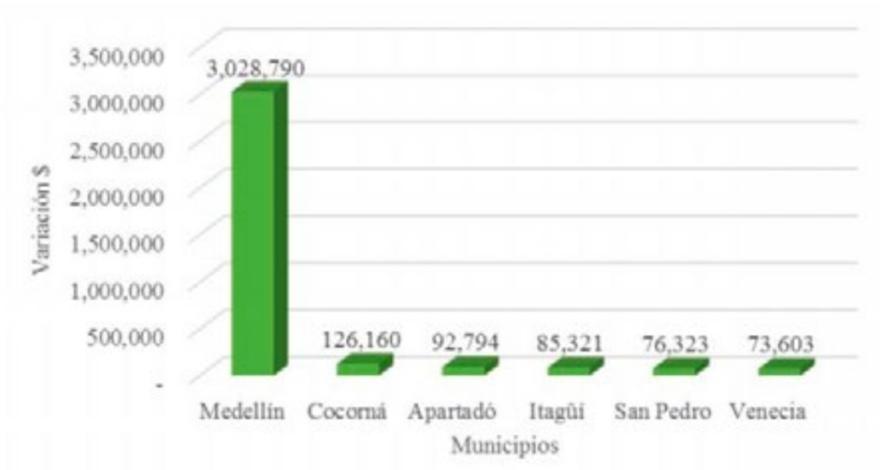
Gráfica 18. Municipios con mayor incremento en los activos tangibles no monetarios en la determinación de saldos iniciales (cifras en millones de pesos)



Fuente: elaboración propia

El 86% de la variación positiva de los municipios analizados a 31 de diciembre de 2018 se concentra en los siguientes:

Gráfica 19. Municipios con mayor incremento en los activos tangibles no monetarios a 31 de diciembre de 2018 (cifras en millones de pesos)



Fuente: elaboración propia

Finalmente, excluyendo al municipio de Medellín, quien culminó el 2018 con un saldo de sus activos tangibles no monetarios por \$13.204.871 millones, el comportamiento de los municipios analizados, por categoría, se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfica 20. Comportamiento de los activos tangibles no monetarios de los municipios de primera a sexta categoría (cifras en millones de pesos)



Fuente: elaboración propia

3.5. Impacto en el pasivo pensional

La CGN determinó que las Entidades de Gobierno debían reconocer el pasivo pensional de aquellos empleados que estaban a su cargo antes de la emisión de la Ley 100 de 1993 y, que el valor por el cual se presentarían en la información financiera sería determinado por medio de un cálculo actuarial realizado por las entidades responsables (Contaduría General de la Nación, 2017).

Según estos criterios y teniendo en cuenta que una de las grandes falencias identificadas “para el sistema pensional es la relacionada con su sostenibilidad financiera, y vinculada con esta dificultad se encuentra la cuantificación de este pasivo” (Contaduría General de la Nación, 2009, p. 63), la CGN definió que el pasivo pensional se reconocería mediante el cálculo actuarial, que para el caso de las entidades territoriales era informado a través del DGRESS, sin embargo, su reconocimiento estaba ligado a lo establecido en la Ley 549 de 1999 (Ley del FONPET) donde se dispuso que los pasivos pensionales deberían estar cubiertos en un 100% en un término no mayor de 30 años a partir de la expedición de la misma.

Por lo anterior, la CGN estableció un procedimiento contable para el reconocimiento del pasivo pensional de las entidades territoriales, mediante el cual se incorporaron cuentas contables para su manejo que sólo permitían visualizar en los estados financieros de estas instituciones un efecto pormenorizado del cálculo actuarial reportado por el Ministerio, razón por la cual la afectación contra los resultados de la organización se efectuaba paulatinamente con el paso del tiempo en concordancia con la cobertura gradual establecida en la Ley del FONPET.

Este procedimiento consistía en registrar en una cuenta de naturaleza débito dentro del pasivo, las pensiones por amortizar y en una cuenta de naturaleza crédito el cálculo actuarial, de modo que, cada período se registraba gradualmente una disminución de la cuenta de

naturaleza débito con contrapartida en un costo o gasto, es decir, en el momento inicial no se reconoció el gasto por el pasivo pensional, por lo que se iba reconociendo una proporción cada período contable, y en el resultado neto no se observaba la totalidad de lo adeudado por pensiones, sino que se iba incrementando con el paso de los años (Contaduría General de la Nación, 2017).

Sin embargo, con la aplicación del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, este pasivo se debe reconocer al 100%. El instructivo 002 de 2015 determinó las acciones que debían seguirse con relación a los beneficios posempleo, cuenta contable donde se clasifica el pasivo pensional bajo el nuevo Régimen. Las principales actividades definidas fueron las siguientes:

- a) Realizar el ajuste contable para eliminar las subcuentas de naturaleza débito y crédito correspondientes a los cálculos actuariales y a las obligaciones por amortizar de dicho cálculo, afectando directamente el patrimonio en la cuenta Impactos por Transición al Nuevo Marco de Regulación.
- b) Reconocer y medir las obligaciones (...) por el valor presente de la obligación derivada de los beneficios definidos utilizando, como factor de descuento, la tasa de mercado de los TES emitidos por el Gobierno Nacional con plazos similares a los estimados para el pago de las obligaciones. La diferencia entre el valor en libros y el nuevo valor de las obligaciones por beneficios posempleo afectará directamente el patrimonio en la cuenta Impactos por Transición al Nuevo Marco de Regulación (Contaduría General de la Nación, 2015).

Por su parte, las Normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos de las Entidades de Gobierno, luego de la transición definen que, se “reconocerán como beneficios posempleo, los beneficios distintos de aquellos por terminación del vínculo laboral o contractual que se paguen después de completar el periodo de empleo en la entidad” (CGN, 2015, p. 114).

Respecto a estos beneficios en la norma de beneficios a los empleados, específicamente en el apartado de beneficios posempleo, la CGN (2015) define que se medirán:

Por el valor presente de la obligación derivada de los beneficios definidos, utilizando como factor de descuento la tasa que se haya reglamentado para este fin o, en su defecto, la tasa de mercado de los TES emitidos por el Gobierno Nacional con plazos similares a los estimados para el pago de las obligaciones. Para el efecto, y de acuerdo con el tipo de beneficio, se tendrán en cuenta variables tales como: sueldos y salarios, expectativa de vida del beneficiario, costo promedio de los planes posempleo e información histórica de utilización de los beneficios (p. 115).

Esta norma, exige la presentación neta del pasivo pensional con los activos destinados a cubrirlo. Por tal motivo, el análisis del pasivo pensional de los municipios, se efectúa teniendo en cuenta tanto el valor de los recursos que tienen estas entidades en el FONPET, como los demás activos que respalden su obligación pensional.

El resultado consolidado arroja un incremento en el pasivo pensional neto (restando el plan de activos para beneficios posempleo), por \$1.340.568 millones en la determinación de saldos iniciales, y un incremento final de \$1.512.097 millones a 31 de diciembre de 2018.

Tabla 14. Variación consolidada del pasivo pensional neto (cifras en millones de pesos)

PASIVO PENSIONAL NETO	TOTAL
31 de diciembre de 2017	\$718.760
ESFA - 1° de enero de 2018	\$2.059.328
Variación 2017 vs ESFA	\$1.340.568
31 de diciembre de 2018	\$2.230.857
Variación 2017 vs 2018	\$1.512.097

Fuente: elaboración propia

El municipio que mayor incremento tuvo en pasivo pensional, tanto en el ESFA como a 31 de diciembre de 2018 fue Medellín, con un aumento de \$1.232.542 millones y \$1.296.869 millones, respectivamente. En la siguiente tabla se muestran los saldos del pasivo pensional de los 65 municipios analizados, en los tres momentos.

Tabla 15. Saldo y Variación del Pasivo Pensional por municipio (cifras en millones de pesos)

Pensiones	2017	ESFA	2018	Variación 2017 vs ESFA	Variación 2017 vs 2018
Amagá	\$308	\$0	\$0	-\$308	-\$308
Amalfí	\$819	\$12.961	\$0	\$12.142	-\$819
Andes	\$731	\$0	\$0	-\$731	-\$731
Angostura	\$500	\$0	\$0	-\$500	-\$500
Anorí	\$410	\$0	\$0	-\$410	-\$410
Anzá	\$157	\$0	\$473	-\$157	\$315
Armenia	\$241	\$0	\$0	-\$241	-\$241
Barbosa	\$887	\$0	\$0	-\$887	-\$887
Bello	\$56.723	\$51.462	\$64.355	-\$5.261	\$7.632
Belmira	\$209	\$0	\$0	-\$209	-\$209
Cáceres	\$620	\$0	\$0	-\$620	-\$620
Caicedo	\$161	\$44	\$0	-\$117	-\$161
Caldas	\$1.735	\$0	\$6.461	-\$1.735	\$4.726
Campamento	\$1.190	\$0	\$0	-\$1.190	-\$1.190

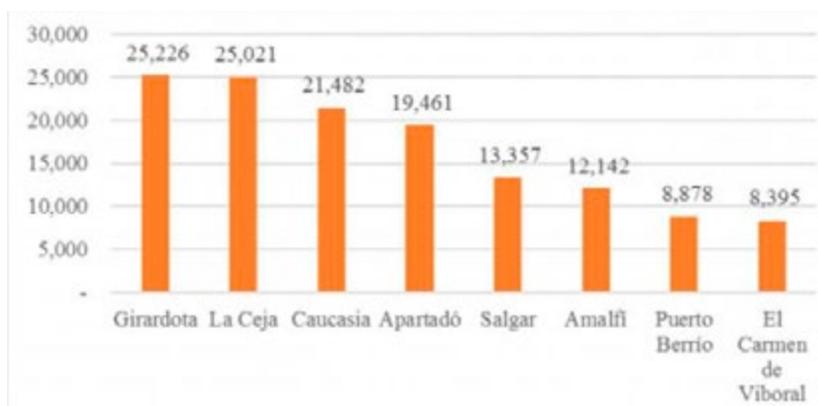
Pensiones	2017	ESFA	2018	Variación 2017 vs ESFA	Variación 2017 vs 2018
Cañas Gordas	\$168	\$0	\$0	-\$168	-\$168
Caracolí	\$1.020	\$0	\$0	-\$1.020	-\$1.020
Carepa	\$879	\$0	\$0	-\$879	-\$879
Caucasia	\$2.856	\$24.339	\$26.946	\$21.482	\$24.090
Chigorodó	\$2.016	\$0	\$0	-\$2.016	-\$2.016
Cisneros	\$1.753	\$5.263	\$0	\$3.509	-\$1.753
Cocorná	\$1.208	\$474	\$1.435	-\$733	\$228
Copacabana	\$2.250	\$0	\$0	-\$2.250	-\$2.250
Don Matías	\$762	\$0	\$0	-\$762	-\$762
Ebéjico	\$294	\$8.468	\$9.268	\$8.173	\$8.974
El Retiro	\$567	\$0	\$411	-\$567	-\$156
Entrerríos	\$329	\$0	\$0	-\$329	-\$329
Envigado	\$13.898	\$0	\$0	-\$13.898	-\$13.898
Fredonia	\$138	\$0	\$0	-\$138	-\$138
Giraldo	\$192	\$0	\$0	-\$192	-\$192
Guarne	\$745	\$0	\$0	-\$745	-\$745
Heliconia	\$158	\$5.309	\$1.503	\$5.151	\$1.345
Hispania	\$62	\$0	\$0	-\$62	-\$62
Itagüí	\$18.944	\$21.729	\$47.577	\$2.786	\$28.634
La Ceja	\$1.185	\$26.206	\$7.275	\$25.021	\$6.090
La Estrella	\$1.532	\$0	\$0	-\$1.532	-\$1.532
La Pintada	\$193	\$0	\$0	-\$193	-\$193
La Unión	\$82	\$0	\$675	-\$82	\$593
Liborina	\$496	\$0	\$5.482	-\$496	\$4.986
Marinilla	\$1.645	\$0	\$0	-\$1.645	-\$1.645
Medellín	\$570.880	\$1.803.422	\$1.867.749	\$1.232.542	\$1.296.869
Olaya	\$96	\$0	\$0	-\$96	-\$96
Puerto Berrío	\$1.932	\$10.811	\$0	\$8.878	-\$1.932
Puerto Nare	\$1.520	\$0	\$0	-\$1.520	-\$1.520

Pensiones	2017	ESFA	2018	Variación 2017 vs ESFA	Variación 2017 vs 2018
Rionegro	\$595	\$0	\$0	-\$595	-\$595
Sabaneta	\$6.204	\$0	\$0	-\$6.204	-\$6.204
Salgar	\$419	\$13.776	\$14.459	\$13.357	\$14.040
San Andrés de Cuerquia	\$319	\$0	\$0	-\$319	-\$319
San Jerónimo	\$490	\$0	\$0	-\$490	-\$490
San Pedro	\$1.046	\$1.560	\$933	\$515	-\$113
Santa Bárbara	\$1.461	\$5.751	\$7.528	\$4.289	\$6.067
Santa Fé de Antioquia	\$825	\$0	\$0	-\$825	-\$825
Santa Rosa	\$1.504	\$0	\$121	-\$1.504	-\$1.383
Santo Domingo	\$255	\$0	\$0	-\$255	-\$255
Santuario	\$958	\$0	\$0	-\$958	-\$958
Tarazá	\$1.045	\$0	\$0	-\$1.045	-\$1.045
Turbo	\$737	\$0	\$59.382	-\$737	\$58.645
Venecia	\$874	\$0	\$1.970	-\$874	\$1.095
Yarumal	\$1.563	\$511	\$60.372	-\$1.052	\$58.809
Apartadó	\$2.775	\$22.236	\$24.401	\$19.461	\$21.626
El Carmen de Viboral	\$1.855	\$10.250	\$8.703	\$8.395	\$6.848
Girardota	\$1.304	\$26.530	\$10.090	\$25.226	\$8.786
Gómez Plata	\$819	\$0	\$0	-\$819	-\$819
Jardín	\$378	\$0	\$0	-\$378	-\$378
Sopetrán	\$635	\$1.734	\$0	\$1.098	-\$635
Yolombó	\$210	\$6.493	\$3.287	\$6.283	\$3.077
TOTAL	\$718.760	\$2.059.328	\$2.230.857	\$1.340.568	\$1.512.097

Fuente: elaboración propia

El incremento del pasivo pensional en la determinación de saldos iniciales, se vio reflejado en mayor medida, después de Medellín, en los municipios de Girardota y la Ceja, como se muestra en la siguiente gráfica:

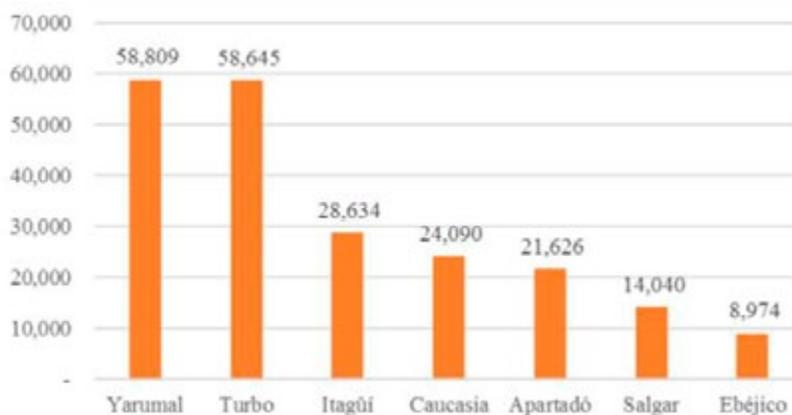
Gráfica 21. Municipios con mayor incremento en el pasivo pensional en la determinación de saldos iniciales, después de Medellín (cifras en millones de pesos)



Fuente: elaboración propia

Por su parte, el incremento del pasivo pensional a 31 de diciembre de 2018, se vio reflejado en mayor medida, después de Medellín, en los municipios de Yarumal y Turbo, como se muestra en la siguiente gráfica:

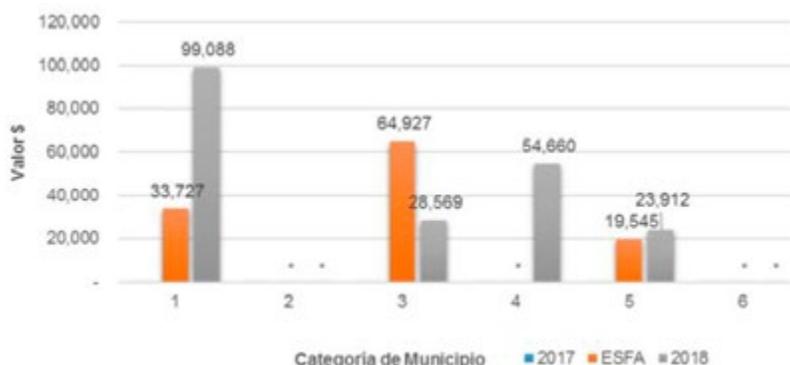
Gráfica 22. Municipios con mayor incremento en el pasivo pensional a 31 de diciembre de 2018, después de Medellín (cifras en millones de pesos)



Fuente: elaboración propia

Finalmente, excluyendo al municipio de Medellín, quien culminó el 2018 con un saldo del pasivo pensional por \$1.867.749 millones, el comportamiento de los municipios analizados, por categoría, se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfica 23. Comportamiento del pasivo pensional neto de los municipios de primera a sexta categoría (cifras en millones de pesos)



Fuente: elaboración propia

4. CONCLUSIÓN

El análisis contable efectuado sobre los reportes obtenidos del CHIP de los periodos 2017, ESFA y 2018 en los 65 municipios objeto de estudio para el Observatorio Económico, Fiscal y Financiero, permite identificar que la implementación y aplicación del Nuevo Marco Normativo en convergencia con las NICSP emitido por la CGN, ha causado consecuencias desfavorables en la estructura financiera contable de la mayoría de municipios analizados.

El impacto patrimonial consolidado en la determinación de saldos iniciales fue de -\$1,08 billones, lo que representa una disminución del 4,3% respecto al valor del patrimonio del periodo 2017; además, puede acentuarse que el comportamiento para el año 2018 fue menos propicio, ya que, para el primer periodo de aplicación se acrecentó la disminución patrimonial en un 1,7%, lo que resulta en una variación del patrimonio definitiva a 31 de diciembre de 2018 de -\$1,5 billones, derivado del aumento en mayor proporción de los pasivos que de los activos, en gran parte por nuevas clasificaciones, reconocimientos y mediciones contempladas por la norma.

Los principales rubros que sufrieron cambios con la aplicación del Marco Normativo para Entidades de Gobierno fueron los activos tangibles no monetarios (propiedades, planta y equipo, bienes de uso público, bienes históricos y culturales, propiedades de inversión), las cuentas por cobrar y el pasivo pensional. El primer rubro impactó de manera positiva los Estados Financieros de los municipios, principalmente debido a la posibilidad que estableció el Instructivo 002 de 2015 de la CGN de medirlos por medio de avalúo técnico en la fecha de transición. Sin embargo, la variación no fue suficiente para cubrir los impactos negativos producidos por el cálculo del deterioro de valor de las cuentas por cobrar y el reconocimiento del 100% del pasivo pensional.

No obstante, el reconocimiento de la totalidad del pasivo pensional, junto con las mediciones especiales que se realizaron a los activos, son un aspecto fundamental para representar fielmente la situación financiera de los municipios de Antioquia, puesto que la información financiera se vuelve más útil para la toma de decisiones, la rendición de cuentas y el control.



Comentarios finales: políticas públicas



En el diseño y puesta en marcha del Observatorio Económico, fiscal y financiero del Departamento de Antioquia, no solo es importante conocer el estado en que se encuentran los entes territoriales, y medirlos y/o evaluarlos desde una serie de indicadores que dan vida como tal al Observatorio, sino que también es necesario revisar desde dichos diagnósticos, los problemas económicos, fiscales y financieros por los que han atravesado los municipios. Lo anterior ha de permitir identificar patrones generalizados, que pueden estar obstaculizando la debida gestión de lo público, desde los cuales es probable que se generen recomendaciones o soluciones. Estas propuestas, a futuro, podrían convertirse en políticas públicas, bien sea desde las administraciones municipales o la Departamental, o desde el mismo Gobierno nacional.

Este apartado parte del análisis acucioso de las investigaciones elaboradas por las tres líneas de investigación que hacen parte del Observatorio, y de haber hecho un recorrido histórico, en los últimos once años, de las Ordenanzas promulgadas por la Asamblea Departamental de Antioquia, en relación a alguna política pública o programa que se relacione directamente con dichas líneas. Esta información se contrasta con otro tipo de fuentes, tanto primarias (entrevistas a funcionarios de la Administración Departamental) como secundarias (documentos elaborados por éstos o análisis realizados por otras entidades); para terminar identificando una serie de problemáticas que se pueden corregir o resolver, ante lo cual se presenta una serie de recomendaciones.

Es de anotar que el propósito o alcance de este texto no es formular políticas públicas como tal. Se es consciente de que lo fiscal y financiero tienen una relación directa y bidireccional con los aspectos socio-económicos, tanto de los pobladores de una localidad como de las finanzas y la gestión pública de un municipio. Por tanto, se pretende relacionar las tres líneas, identificando los problemas de mayor envergadura para proponer recomendaciones de corto plazo que se traduzcan en acciones tendientes a mejorar la administración y la gestión pública, y por qué no, a futuro, en una segunda fase del Observatorio, o desde los mismos entes territoriales o el Gobierno nacional, implementarlas a largo plazo en las correspondientes formulaciones de políticas públicas.

CONTEXTO TEÓRICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Si bien es cierto que hablar del término Política Pública puede no parecer muy confuso en principio, ni parece prestarse a malos entendidos, un detenimiento en la bibliografía sobre su desarrollo histórico y conceptual nos hará percatar de la ambigüedad y nubosidad que rodea a dicho concepto. Sin querer ahondar mucho en las discusiones teórico-metodológicas que dan cuerpo al concepto mismo de *Policy* (término con el que se entiende política pública en idioma inglés), sí podemos hacer un breve rastreo por el tipo de definiciones que se la ha dado al término tratando siempre de buscar, con ellas, enmarcar un objeto de investigación susceptible de ser explicado desde varias disciplinas y acercamientos.

Así, las definiciones han ido desde unas bastante amplias, como: [*policy is*] “lo que quiera que un gobierno escoja o no hacer (Dye, 1987,1), “la relación entre la unidad gubernamental con su entorno (Eyestone, 1971,18); o “las acciones, objetivos y pronunciamientos del gobierno sobre asuntos particulares, los pasos que dan (o que no dan) para implementarlos, y las explicaciones que dan de lo que pasa (o lo que no pasa)” (Wilson, 2006, 154)”¹ (Smith & Larimer, p.3); hasta otras un poco más difusas, como: [*policy is*] “una deliberada ruta de acción o inacción llevada a cabo por uno o una serie de actores en el trato de un problema o asunto de importancia” (James Anderson’s, 1994, 5)². Si bien es cierto que tales definiciones no dejan de ser amplias, sí permiten ir intuyendo un marco explicativo que permitirá y solicitará establecer una serie de características y actores que será indispensable tener presentes a la hora de entender la definición misma de Política Pública.

Smith y Larimer (2006) resumen muy bien este proceso de definición de la política pública a través del acercamiento de varios autores y desde diversas disciplinas. Así, la política pública se irá definiendo a partir de su carácter no aleatorio, es decir, siempre será deliberada y tendrá en su seno y a la vista un objetivo sobre el cual estará orientada; estará hecha por autoridades públicas y consistirá en una serie de acciones, o patrones de acciones, realizadas en el tiempo, producto de una demanda derivada de una situación percibida como problemática, y que puede tener distintos y múltiples propósitos, por ejemplo: la resolución de conflictos derivados de la escasez de recursos, la regulación de la conducta, la motivación de la acción colectiva, la protección de derechos y la dirección de beneficios hacia el interés público (Smith & Larimer, 2006, p.4).

Las políticas públicas están íntimamente ligadas a un proceso de racionalización en tanto que ellas mismas se levantan como resultado de un proceso de “reflexión consciente y deliberación” que “pueden reflejar una variedad de intenciones e ideas: algunas vagas, algunas específicas, algunas conflictivas, algunas desarticuladas” [...] algunas “incluso pueden ser consecuencias no intencionadas y no deliberadas de prácticas profesionales o rutinas burocráticas”³ (Page, 2006, p.207).

Page (2006) facilita una especie de marco descriptivo a partir del cual puedan generarse varios grados de especificidad. Tal marco se concentra en que las políticas públicas pueden ser consideradas como *intenciones* o como *acciones* o, más probable, como una mezcla de ambas (p. 208). De esta manera, la identificación de una política pública podría hacerse a partir de niveles tanto en las acciones como en las intenciones. Para resumir, las intenciones pueden subdividirse en un nivel más amplio de principios e ideologías, y otro más concreto de líneas estratégicas, en donde se toman en consideración ideas a partir de la identificación de un problema particular y específico. Por otro lado, las acciones pueden subdividirse en medidas

1 Traducido del original. Smith & Larimer – The Public Policy Theory Primer. Westview Press, 2009 (p.3)

2 Traducido del original. Smith & Larimer – The Public Policy Theory Primer. Westview Press, 2009 (p.3)

3 Traducido del original. Page, Edward C. (2006). The Origins of Policy. En Moran, Michael; Rein, Martin & Goodin, Robert E. (Ed.) The Oxford Handbook of Public Policy, Oxford University Press. (2006, pp.207-227).

y en prácticas. Las primeras son los instrumentos específicos requeridos para dar efecto a las líneas estratégicas. Las segundas son las conductas llevadas a cabo por los servidores públicos para llevar a cabo tales medidas (Page, 2006, pp. 210-211). Tal clasificación expuesta por Page no deja de ser un poco amplia, pero pone de relieve una consideración metodológica a tener en cuenta dentro del estudio de las Políticas Públicas: la existencia de varios niveles de actuación y, por ende, la existencia de varios niveles de investigación. Tal aclaración permite, tanto la amplitud investigativa, como la comprensión de las Políticas Públicas como un proceso complejo que puede ser visto e investigado a distintos niveles y que, por ello mismo, es susceptible de diversos acercamientos metodológicos e investigativos.

Aproximación al estado del arte de las políticas públicas en el Departamento de Antioquia.

Tal y como se describió en la parte introductoria, este acápite hace un recuento histórico de las políticas públicas sobre temas económicos, fiscales y financieros por el Departamento de Antioquia, entendiendo que éstas han sido institucionalizadas por medio de la promulgación de Ordenanzas aprobadas por la Asamblea Departamental de Antioquia.

Para ello, se ha acudido tanto a fuentes secundarias como primarias de información, las cuales se cotejaron y contrastaron entre sí. Las fuentes secundarias consultadas provienen de internet, al hacer una pesquisa generalizada desde los diferentes buscadores académicos como Google académico, pasando por buscadores según palabras claves digitadas, hasta pormenorizar en páginas oficiales de la Gobernación de Antioquia, Departamento Nacional de Planeación (DNP), Ministerio de Hacienda y Crédito Público, haciendo énfasis en la página oficial de internet de la Asamblea Departamental de Antioquia, donde se hizo revisión de cada una de las Ordenanzas promulgadas desde el año 2008 hasta la fecha (última Ordenanza publicada y consultada es del 04 de octubre de 2019), período que cubre las últimas tres Administraciones Departamentales.

Se revisaron además algunos documentos CONPES, los cuales son generados a nivel nacional, que tuvieran incidencia directa sobre la temática y que fueran políticas públicas con aplicación a nivel municipal/departamental; así como otro tipo de documentos o normas jurídicas.

En cuanto a las fuentes primarias de información, se sostuvieron reuniones con funcionarios del Departamento de Antioquia, desde diferentes Secretarías y Departamentos Administrativos, entre las cuales se destacan conversaciones técnicas sostenidas con el Departamento Administrativo de Planeación, la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, la Secretaría de Productividad y Competitividad y la Secretaría de Hacienda, algunos de los cuales compartieron documentos internos de trabajo relacionados con la temática.

Así las cosas, y una vez contextualizado el tema de las políticas públicas, pero que para efectos de claridad mínima se entenderá como: *“un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantados por autoridades públicas con la participación eventual de particulares y encaminado a mitigar, solucionar o prevenir una situación definida como una problemática. La política pública hace parte de un ambiente del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener”* (DNP, 2013); en el cual la Comisión Económica para América

Latina (CEPAL), reconoce que los instrumentos para su ejecución son variados, tales como: incentivos económicos, regulaciones directas, desregulación, creación de mercados, provisión directa/indirecta de servicios y bienes, seguros frente a adversidades y riesgos, entre otros; y que tienen una relación estrecha y bidireccional con los instrumentos de planificación para el desarrollo, tanto financieros como sectoriales y de ordenamiento territorial; donde la normatividad jurídica (leyes, decretos, acuerdos, ordenanzas, actos administrativos) es una de las herramientas para ser plasmadas. Siendo el Departamento de Antioquia proponente de Ordenanzas que luego son aprobadas y puestas en vigencia por la Asamblea Departamental, tenemos que para las líneas de investigación del Proyecto, se ha venido encontrando lo siguiente.

A. Línea económica:

Número de la Ordenanza	Fecha de la Ordenanza	Título de la Ordenanza	Subtema relacionado
22	22-12-2011	Establece política pública de ciencia, tecnología e innovación en el Departamento.	Ciencia – tecnología e innovación.
32	30 -12-2011	Implementación de la política pública de emprendimiento a través de centros regionales para la competitividad empresarial de Antioquia "CRECE".	Productividad y competitividad municipal.
30	30-12-2011	Se crea programa de fortalecimiento a empresas ANTOJATE de Antioquia.	Productividad y competitividad.
44	02-12-2014	Promueve conformación de distritos agrarios supramunicipales en el Departamento.	Agricultura, productividad y competitividad.
48	04-01-2017	Política pública departamental de estrategia de ecosistemas de innovación.	Innovación y educación.
50	28-12-2016	Se crea Fondo Empresarial Agroindustrial Antioquia Siembra.	Agricultura – productividad y competitividad municipal.
53	28-12-2016	Recursos a municipios para asistencia técnica rural, dentro del PROGRAMA de descentralización de asistencia técnica agropecuaria.	Agricultura – productividad y competitividad municipal.
61	02-01-2017	Se modifica Ordenanza 15 de 2015, por la cual se crea la política pública de cafés especiales.	Productividad y competitividad municipal.
66	02-01-2017	PROGRAMA de fomento a los municipios para adquirir maquinaria pesada.	Infraestructura, productividad y competitividad municipal.

Número de la Ordenanza	Fecha de la Ordenanza	Título de la Ordenanza	Subtema relacionado
21	17-08-2017	Se adopta PROGRAMA Banco de la Gente.	Productividad y competitividad.
39	02-10-2017	Se implementa la política pública de Antioquia libre de cultivos ilícitos en el Departamento.	Agricultura.
68	13-12-2017	Se adopta la política pública de economía social y solidaria para Antioquia.	Todos.
42	17-12-2018	Se fortalece el emprendimiento y se fomenta la economía creativa/ economía naranja en el Departamento.	Economía Naranja.
02	13-05-2019	Adopción PLAN de ordenamiento territorial agropecuario (POTA).	Usos del suelo.
13	10-06-2019	Se adopta la política pública para las mujeres en Antioquia.	Economía de las mujeres. Mujeres rurales. Feminización de la pobreza.
16	12-06-2019	Se adopta la política pública de agricultura campesina familiar- comunitaria en el Departamento.	Agricultura.
29	02-09-2019	Adopta política pública para el fortalecimiento del sector audiovisual y cinematográfico del Departamento.	Economía naranja.
31	02-09-2019	Aprueba y adopta el Plan de Ordenamiento territorial de Antioquia (POT), "Construyendo nuestra casa común".	Usos del suelo.
33	27-09-2019	Adopta política pública de jóvenes rurales en el Departamento.	Agricultura. Jóvenes rurales.
35	04-10-2019	Adopta PLAN integral de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial en el Departamento.	Agricultura.

Es de tener presente que:

- Algunas de estas Ordenanzas no se pueden considerar como tal políticas públicas, son programas/planes/proyectos que apuntan directamente con la línea económica y de las que a futuro pueden derivar políticas públicas.
- A la fecha se encuentran en formulación y trámite las políticas públicas de trabajo decente y de turismo, lideradas por la Secretaría de Productividad y Competitividad del Departamento de Antioquia.

B. Líneas fiscal y financiera:

Si bien para estas líneas no se encontraron ordenanzas que sean consideradas políticas públicas, se destacan las siguientes por incidir en los tributos y las finanzas territoriales del Departamento de Antioquia y sus municipios/Distrito.

Según la información primaria recolectada hasta ahora en la Gobernación, efectivamente no se han promulgado políticas públicas en lo fiscal-financiero.

Número de la Ordenanza	Fecha de la Ordenanza	Título de la Ordenanza	Subtema relacionado
57	27-12-2016	Se dicta el Estatuto de la contribución de valorización y se adoptan otras formas de financiamiento para obras de infraestructura en el Departamento.	Fiscal. Infraestructura-competitividad.
26	18-08-2017	Se moderniza catastro departamental para la adopción e implementación del catastro multipropósito rural-urbano en el Departamento.	Fiscal.
37	02-10-2017	Requisitos que deben llenar los municipios para acceder a los recursos recaudados por "estampilla para bienestar del adulto mayor", y se fija procedimiento para entrega de aportes.	Fiscal. Finanzas territoriales.
44	17-12-2018	Se adiciona la Ordenanza 33 de 2017 y se realiza una nueva clasificación municipal.	Municipios rurales.

En la línea fiscal, cada año la Asamblea Departamental ha expedido la respectiva Ordenanza donde se otorgan descuentos por pronto pago en el pago del impuesto de vehículos automotores, y se conceden descuentos en intereses a contribuyentes del Departamento.

C. Otras con incidencia:

Número de la Ordenanza	Fecha de la Ordenanza	Título de la Ordenanza	Tema relacionado
28	30-12-2009	Adopta política pública de gobierno en línea.	Gobernanza
23	12-12-2011	Adopta política pública de control fiscal con innovación y actualización tecnológica.	Gobernanza
07	14-05-2014	Se crea observatorio de políticas públicas de la Asamblea Departamental de Antioquia.	Gobernanza

En la revisión de las Ordenanzas se observó que si bien existen políticas públicas en relación a grupos poblacionales especiales, como: personas con discapacidades, adulto mayor, comunidades negras/afrodescendientes, pueblos indígenas, juventud; éstas en su contenido

no denotan una relación con las líneas del proyecto, al contrario de lo que sucedió con las políticas públicas para mujeres y jóvenes rurales, las cuales fueron incluidas en el listado.

También se puede llegar a una serie de conclusiones al leer con detenimiento cada una de las Ordenanzas listadas, tanto en su parte motiva como resolutive, y ser analizadas como un conjunto normativo legal. La principal es que la mayoría de Ordenanzas, así lleven en sus títulos el apelativo de "*política pública*", en realidad no corresponden a la definición que esta conlleva, siguiendo la conceptualización e interpretación que desde el texto ya se ha abordado. Lo que en realidad se ha venido promulgando, son diferentes tipos de planes, programas y proyectos ligados a los quehaceres misionales de cada una de las Secretarías desde donde se originan las normas vigentes.

Así mismo, se logró identificar que la construcción de los documentos normativos no surtió, en la mayoría de los casos, el proceso de participación democrática y socialización con las comunidades directamente beneficiadas; en algunos casos se les invitó a asistir en los procesos de debate de los proyectos de ordenanza en el recinto de la Asamblea Departamental de Antioquia, sin tener capacidad de voto al momento de su aprobación.

Ligado a lo anterior, es notorio como cada Administración Departamental que va llegando, según los planes de gobierno inscritos y los planes de desarrollo aprobados, va generando diferentes proyectos de ordenanza que pretenden ser políticas públicas, los cuales una vez aprobados no tienen continuidad en el tiempo, no se les aplica los recursos financieros ni humanos requeridos para su ejecución, y mucho menos, se les hace en el tiempo seguimiento y evaluación. En casos excepcionales, tales como los de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural o de la Secretaría de las Mujeres, y en el tema de los cafés especiales, se logra evidenciar un quiebre a esta tendencia, ya que sí se pueden considerar que son Ordenanzas formuladas, ejecutadas y evaluadas como reales políticas públicas, a las cuales se les ha hecho seguimiento, y que se han ido actualizando según la necesidad y el cambio en las necesidades poblacionales.

Además, las Ordenanzas que giran alrededor de un mismo tema no necesariamente conversan entre sí ni pretenden los mismos objetivos, así sean política pública, plan, programa o proyecto; generando una incertidumbre para quien las consulta o analiza y un riesgo jurídico latente, por cuenta de la proliferación o inflación legislativa del orden Departamental, reduciendo su nivel de eficacia y cumplimiento; situación ésta que también se da a nivel nacional e internacional.

Identificación de problemáticas:

Para comenzar, y si de políticas públicas se está hablando, el problema mayor, y que requiere de intervención inmediata, es que la Administración Pública Departamental no tiene unificado el concepto de políticas públicas, no lo entiende a cabalidad, y lo confunde en numerosas ocasiones con planes, programas y proyectos.

Aunado a ello, la Administración Departamental no tiene un documento compilatorio completo, actualizado y que sea consultable en tiempo real por cualquier persona, sobre las políticas públicas que tiene vigente el Departamento de Antioquia; lo cual indudablemente le acarrea problemas para su seguimiento, actualización, evaluación y presupuestación de recursos. Al

interior de la administración, los funcionarios desconocen las temáticas, lo que agranda el problema de desinformación.

De manera particular, y siguiendo los diagnósticos de las líneas económica, fiscal y financiera, los problemas identificados son los siguientes:

- Dependencia económica de monocultivos por parte de los municipios y sus pobladores.
- Altos niveles de conflicto entre la vocación y uso del suelo.
- Bajo nivel de empleabilidad en el sector rural, y de generación de ingresos permanentes.
- Inadecuada infraestructura de vías terciarias.
- Bajo nivel de ventajas competitivas en el desarrollo de productos comercializables.
- Reconfiguración del conflicto armado interno en ciertos territorios rurales.
- Bases de datos de catastro desactualizadas, aunque se avanza en la actualización catastral urbana y rural.
- Áreas de tesorería y recaudo con bajos niveles de implementación tecnológica.
- Inadecuada categorización de los municipios (Leyes 617 de 2000 y Ley 1551 de 2012).
- Baja capacidad institucional en municipios de categorías 5 y 6.
- Incremento de nivel de pasivos mucho mayor que el aumento de los activos municipales, lo que repercute negativamente en el patrimonio financiero de los municipios, particularmente de categorías 5 y 6.
- Alta carga de los pasivos pensionales dentro de los presupuestos de las entidades territoriales.
- Impacto negativo en las estructuras financieras de la mayoría de los municipios, al implementar y aplicar el nuevo Marco Normativo emitido por la Contaduría General de la Nación.
- Deficiente estructura fiscal presentada por los entes territoriales.
- Alto número de municipios sin reestructuración de deuda.
- Alto número de municipios que no cuentan con estrategias de saneamiento fiscal.
- Nivel de gasto social descentralizado en aumento, en contraposición al deterioro de las finanzas públicas regionales.
- Estructura tributaria local poco sólida, que incide negativamente en la inviabilidad financiera de los municipios.
- Rigidez del marco tributario nacional, con concentración de impuestos catalogados como anacrónicos, ineficientes y costosos en su recaudo para los entes territoriales.
- Alta dependencia de tributos que no son dinámicos, por parte de los entes territoriales.
- Dependencia de los municipios de impuestos que se derivan de la disposición de los usos de los suelos aprobados en los planes de ordenamiento territorial, más que de su vocación económica.

- Normas fiscales y tributarias desactualizadas para las realidades de los entes territoriales.
- Proliferación de normatividad para entidades públicas territoriales, que conlleva a un mayor riesgo jurídico e ineficiencia e ineffectividad en la aplicación de ellas.

Aunado a lo ya dicho, en los temas fiscales y financieros también se considera que:

- Debe darse un nivel de coordinación efectivo entre los diferentes niveles del Gobierno (nacional –departamental y municipal), donde se desarrollen y consoliden políticas públicas que vayan dirigidas hacia la consecución del mismo objetivo, particularmente cuando del sector agropecuario se trata.
- Diversificación de cultivos en los territorios, y tecnificación de los mismos, que no dependen tanto de las ventajas comparativas y las condiciones meteorológicas y de suelos.
- Desarrollo de políticas públicas unificadas para los diferentes sectores económicos, especialmente de aquellos bienes primarios que lideran los niveles de producción y exportación en el Departamento.
- Intensificar el apoyo que la administración departamental otorga a los municipios antioqueños, especialmente a aquellos con menor capacidad institucional, en los temas de finanzas territoriales.
- Una de las conclusiones a las que se llegó después de realizar una evaluación sobre el impacto patrimonial por la aplicación del nuevo Marco Normativo Contable en 65 municipios analizados, arroja un resultado negativo en tanto que “la implementación y aplicación del Nuevo Marco Normativo en convergencia con las NICSP emitido por la CGN, ha causado consecuencias desfavorables en la estructura financiera de la mayoría de municipios analizados” (Impacto, p. 49). Como recomendación, podría plantearse un ejercicio de transición en donde se tengan en cuenta factores identificados como problemáticos en el trabajo de campo realizado. Es decir: el desconocimiento del nuevo marco podría, por ejemplo, comportar formas erróneas o ineficaces de implementación; o la infraestructura municipal no satisface los requisitos mínimos para la puesta en marcha tranquila y sin mayores sobresaltos de una transición normativa. En este sentido, las recomendaciones podrían variar desde un espectro socializador y pedagógico de la nueva normativa, hasta un esfuerzo técnico por garantizar, sin perjuicio de las actividades administrativas normales de los entes territoriales, la puesta en marcha de las nuevas herramientas tecnológicas para garantizar un funcionamiento adecuado de las funciones económicas, fiscales y financieras de las entidades territoriales.
- El proyecto dirigido desde la Gobernación de Antioquia, a través del Departamento Administrativo de Planeación, “ubica la gestión Departamental en una posición estratégica en el contexto nacional. No se trata de un planteamiento confiscatorio o policivo de la gestión fiscal en los municipios, sino un ejercicio de planeación financiera intergubernamental, dirigido a estabilizar las finanzas locales” (Marco fiscal, p.15). En esta medida, es necesario plantear la necesidad de generar esfuerzos de coordinación intergubernamental en todas las etapas del proceso, esto es, desde la socialización de la puesta en marcha del Observatorio, hasta la consolidación del software como resultado del mismo, a través de “procesos de capacitación, formación y seguimiento al plan de mejoramiento fiscal” (Marco fiscal, p.15).

- La relevancia de la interlocución y coordinación intergubernamental se hace evidente en la medida en que, más allá de toda generalización que pueda hacerse al momento de la aplicación de una nueva normativa, es necesario y relevante tener clara la situación particular de cada ente territorial a impactar⁴. Los municipios tienen dinámicas particulares que los harán más o menos capaces de asumir transiciones normativas y tecnológicas. En este sentido, la comunicación y el acompañamiento desde la Administración Departamental se hace indispensable para la búsqueda del menor impacto posible en la estabilización de las nuevas prácticas de control económico, financiero y fiscal en los municipios del Departamento.
- En el documento *"Marco general de regulación contable aplicable a los Municipios del Departamento de Antioquia"*, se pueden encontrar varias recomendaciones de tipo conceptual y técnico dirigidas a remodelar o pulir la normativa contable aplicada a los municipios del Departamento, con el objetivo de favorecer, en términos de claridad y ajuste a los marcos conceptuales y técnicos, una precisión normativa que permita evidenciar, con mayor claridad y pertinencia, la realidad económica de los municipios del Departamento. En este sentido, podrían plantearse espacios de discusión que permitan unificar y establecer criterios conceptuales para facilitar la redacción de una normativa sensible a las realidades y dinámicas económicas tanto de los municipios como del Departamento.
- Las dificultades presupuestales municipales (agrupando allí lo fiscal y financiero), dependen en gran medida de sus propios instrumentos, como por ejemplo, los estatutos. Los entes territoriales deberían contar con la capacidad de consolidar su estabilidad y crecimiento presupuestal, incorporando las distintas posibilidades desde diferentes sectores económicos y estatales. En este mismo sentido, las regalías, sobre las que desde los municipios en realidad no se tiene un control de planeación sobre esos recursos, se deberían orientar hacia la misma consecución de los objetivos territoriales, ya que la inversión se territorializa a través de la construcción de los planes de ordenamiento territorial o de los planes sectoriales; ello implicaría una reforma en el sistema general de regalías, en cuanto a mecanismos de distribución y adjudicación de los recursos.
- Actualizar el estatuto tributario por cada municipio.
- Modificar los criterios que categorizan a los municipios en Colombia, por ejemplo, priorizando el tema de los ingresos corrientes.

Fuentes de información

1. Fuentes primarias

- Entrevista abierta con Johan Esteban Arismendy Ríos, Director de Finanzas y Gestión de recursos, Departamento Administrativo de Planeación del Departamento de Antioquia. Tema: propuesta de política pública en finanzas territoriales. Miércoles, 25 de septiembre de 2019.
- Entrevista abierta con Nancy Ruiz Muñoz, funcionaria de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, Departamento de Antioquia. Tema: políticas públicas en agricultura, para línea económica. Jueves, 10 de octubre de 2019.
- Entrevista abierta con funcionarios de la Secretaria de Hacienda. Tema: Políticas Públicas en el Departamento de Antioquia, líneas fiscal y financiera. Jueves, 10 de octubre de 2019.
- Entrevista Abierta con Jony Sneider Rojas Chavarría, funcionario de la Dirección de Banco de Proyectos, Departamento Administrativo de Planeación, Departamento de Antioquia. Tema: Políticas Públicas en el Departamento de Antioquia. Viernes, 11 de octubre de 2019.
- Entrevista abierta con funcionarios de la Secretaría de Productividad y Competitividad del Departamento de Antioquia. Tema: Políticas Públicas en el Departamento de Antioquia, línea económica. Viernes, 11 de octubre de 2019.
- Gobernación de Antioquia, Departamento Administrativo de Planeación (2019). Relación de políticas públicas del Departamento de Antioquia. Libro de Excel, documento no publicable.
- Gobernación de Antioquia y Grupo de macroeconomía aplicada – Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia (2019). Avances en la competitividad del sector agrícola: ventajas comparativas. Documento de investigación no publicado. 19 p.
- Gobernación de Antioquia y Grupo de macroeconomía aplicada – Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia (2019). Impacto patrimonial por la aplicación del nuevo Marco Normativo Contable en los municipios del Departamento de Antioquia. Documento de investigación no publicado. 49 p.
- Gobernación de Antioquia y Grupo de macroeconomía aplicada – Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia (2019). Creación del Observatorio económico, fiscal y financiero de Antioquia. Documento de investigación no publicado. 64 p.
- Gobernación de Antioquia y Grupo de macroeconomía aplicada – Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia (2019). Marco general de regulación contable aplicable a los municipios del Departamento de Antioquia. Documento de investigación no publicado. 36 p.
- Gobernación de Antioquia y Grupo de macroeconomía aplicada – Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia (2019). Avances en el trabajo de campo, aplicativo, diseño organizacional y agenda de investigación, Entregable #2 del contrato interadministrativo 46000009855 de 2019. Documento de investigación no publicado. 51 p.

- Ordenanzas promulgadas por la Asamblea Departamental de Antioquia, entre 2008 y 04 de octubre de 2019. Consultadas en: www.asambleadeantioquia.gov entre el 07 y el 11 de octubre de 2019.
- Acta de Reunión del equipo de trabajo del Proyecto del Observatorio Económico, Fiscal y Financiero de Antioquia, del 30 de septiembre de 2019.
- Acta de reunión del equipo de trabajo del Proyecto del Observatorio Económico, Fiscal y Financiero de Antioquia, del 23 de octubre de 2019.

Referencias bibliográficas:

- Asela Molina, Jorge Enrique (2015). Realidad fiscal de los municipios del departamento de Santander, en el marco del proceso de descentralización fiscal en Colombia, 2004-2012. *Apuntes Cenes* Vol. 34, n°60, julio-diciembre 2015, pp.181-214
- Banco de la República de Colombia (2018). *Finanzas públicas territoriales en Colombia: Dos décadas de cambios*.
- Barco (2014). *Políticas de desarrollo territorial*. Departamento Nacional de Planeación.
- BID (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. 240 p.
- Cubillos, Rafael (2012). *Finanzas territoriales dentro de la Misión Sistema de Ciudades*. Departamento Nacional de Planeación. 99 p.
- Duque Cante, Naidú (2017). *Importancia de la categorización territorial para la descentralización y las relaciones intergubernamentales en Colombia*. *Derecho del Estado* n°38, Universidad Externado de Colombia, enero-junio de 2017, pp. 67-95.
- Departamento Nacional de Planeación (2018). *Fortalecimiento a la gestión y las finanzas públicas territoriales*.
- ESAP, *et al.*, (2008). *Finanzas públicas territoriales*. 198 p.
- FEDESARROLLO (2017). *Descentralización y finanzas territoriales*.
- Hernández Gamarra (2018). *Descentralización y finanzas territoriales*. Cuadernos FEDESARROLLO N. 59.
- IDEA (2015). *Gestión financiera para municipios*. 142 p.
- Leyva Botero, Santiago (2011). *Hacia in nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional*. *Revista CS* N° 8, julio-diciembre 2011, Cali, Colombia, pp. 211-243
- Lozano, Ignacio; Julio, Juan Manuel (2016). *Descentralización fiscal y crecimiento económico en Colombia: evidencia de datos de panel a nivel regional*. *Revista CEPAL* 119, Agosto 2016 (pp. 69-87)
- Manrique Avila (2015). *¿Es la descentralización un aspecto relevante para las políticas públicas? Tesis para obtener título de especialización en administración pública*, Universidad Militar Nueva Granada.
- Mejía Jiménez (2012). *Modelo de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social*. En: *Analecta Política*, vol 2, N°3.
- Ordoñez Santo, Mary Luz (2012). *Panorama de la descentralización administrativa en Colombia*. *Revista Diálogo de Saberes*, No.37, julio-diciembre de 2012, Bogotá D.C., pp. 129-144.
- Page, Edward C. (2006). *The Origins of Policy*. En Moran, Michael; Rein, Martin & Goodin, Robert E. (Ed.) *The Oxford Handbook of Public Policy*, (pp. 207-227). Oxford University Press.

- Plazas Vega (2016). Derecho de la Hacienda Pública y derecho tributario. Tercera Edición. Editorial Temis.
- Ramírez Niño (2018). Política pública como contribución a la sostenibilidad fiscal y financiera del municipio de Barrancabermeja, a partir del análisis en perspectiva de la situación actual, sus escenarios de planificación y determinación de apuesta para alcanzar su desarrollo al 2032. Tesis de grado para optar al Título de Magister en Gestión Pública y Gobierno, Universidad de Santander. 179 p.
- Ruiz Muñoz, Nancy (2019). *Herramientas de política pública, planificación y apoyo para el desarrollo del sector rural de Antioquia*. Secretaría de Agricultura y desarrollo rural, Departamento de Antioquia. Documento interno de trabajo no publicado.
- Roth Deubel, André-Noël (2002). Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación. Ediciones Aurora, Bogotá, D.C., Septiembre de 2002.
- Sánchez Hernández, Hugo Alejandro (2016). La descentralización administrativa en Colombia: un reto inconcluso y un desafío para el posconflicto. Revista IUSTA, N° 45, julio-diciembre de 2016, pp. 81-106
- Secretaría de Planeación, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2017). Guía para la formulación e implementación de políticas públicas. 52 p.
- Smith, Kevin B; Larimer, Christopher W. (2009). The Public Policy Theory Primer. Westview Press.
- Torres-Melo (2013). Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación Estado y ciudadanía. Procuraduría General de la Nación. 172 p.
- Turner, J. Rodney; Müller, Ralf (2003). On the nature of the project as a temporary organization. International Journal of Project Management N°21, 2003, pp. 1-8



OBSERVATORIO

ECONÓMICO, FISCAL Y FINANCIERO
DE ANTIOQUIA

Departamento
Administrativo
de Planeación

GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA



PIENSA EN GRANDE