

**EL PRESUPUESTO UNA ESTRATEGIA PARA LA TOMA DE DECISIONES
FINANCIERAS EN EL SECTOR PÚBLICO**

LUIS FERNANDO MUTIS PABON

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
VICERECTORIA DE POSTGRADOS Y RELACIONES INTERNACIONALES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
ESPECIALIZACIÓN EN FINANZAS
SAN JUAN DE PASTO
2006**

**EL PRESUPUESTO UNA ESTRATEGIA PARA LA TOMA DE DECISIONES
FINANCIERAS EN EL SECTOR PÚBLICO**

LUIS FERNANDO MUTIS PABON

**Trabajo de investigación presentado como requisito para optar
el título de Especialista en Finanzas**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
VICERECTORIA DE POSTGRADOS Y RELACIONES INTERNACIONALES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
ESPECIALIZACIÓN EN FINANZAS
SAN JUAN DE PASTO
2006**

NOTA DE RESPONSABILIDAD

“Las ideas y conclusiones apuntadas en el trabajo de grado, son responsabilidad exclusiva de su autor”

Artículo 1º del acuerdo No. 32 de octubre 11 de 1966, emanado por el Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

Nota de aceptación:

Firma del Presidente de Jurado

Firma del Jurado

Firma del Jurado

San Juan de Pasto, 17 de Octubre 2006

Dedico este trabajo, y todos los logros alcanzados a lo largo de mi vida académica y laboral a mi madre Melva Pabón, a mi esposa Patricia, a mis hijos Fernando Germán y Sara María, a mis hermanos

CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	
1. MARCO DE REFERENCIA GENERAL	15
1.1 EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	15
1.1.1 Planteamiento del problema	15
1.1.2 Formulación del problema	16
1.2 OBJETIVOS DEL TRABAJO	16
1.2.1 Objetivo general	16
1.2.2 Objetivos específicos	16
1.3 MARCO TEÓRICO	16
1.3.1 Introducción	16
1.3.2 De las decisiones presupuestales y derecho sustancial	18
1.3.3 Visión general de la estructura de decisiones presupuestales	19
1.3.4 Gestión pública integral orientada a resultados	20
1.3.5 El municipio como empresa productora de bienes y servicios	22
1.3.6 Los actores del proceso de gestión	24
1.3.7 El presupuesto en el marco de la gestión gubernamental	25
1.3.8 Estructura presupuestal de Colombia	32
1.4 MARCO LEGAL	38
1.5 HIPÓTESIS DE TRABAJO	40
1.6 METODOLOGÍA DE TRABAJO	40
1.6.1 Tipo de estudio	40
1.6.2 Método de investigación	40
1.6.3 Fuentes y tratamiento de la información	40
2. EL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO	41
2.1 GENERALIDADES	41
2.2 LINEAMIENTOS FUNDAMENTALES	41
3. GESTIÓN ESTRATÉGICA DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL	53
3.1 PRESENTACIÓN	53
3.2 EL SISTEMA PRESUPUESTAL	53
3.3 PRINCIPIOS PRESUPUESTALES	55
3.3.1 Planificación	55
3.3.2 Anualidad	55
3.3.3 Universalidad	56
3.3.4 Unidad de caja	57
3.3.5 Programación integral	57

3.3.6	Especialización	58
3.3.7	Inembargabilidad	58
3.4	INSTANCIAS DEL SISTEMA PRESUPUESTAL MUNICIPAL	58
3.4.1	El Alcalde	58
3.4.2	El concejo municipal	59
3.4.3	Planeación municipal	60
3.4.4	Hacienda municipal	60
3.4.5	Consejo municipal de política fiscal, COMFIS	60
3.4.6	El consejo municipal de política económica y social, COMPES	60
3.5	COBERTURA DEL PRESUPUESTO GENERAL MUNICIPAL	61
3.6	COMPONENTES ESTRATÉGICOS DE MANEJO PRESUPUESTAL	61
3.6.1	El marco fiscal de mediano plazo	62
3.6.2	El plan financiero	63
3.6.3	Aspectos formales del marco fiscal mediano plazo	69
3.6.4	El plan operativo anual de inversiones municipal, POAIM	70
3.6.5	El presupuesto: presupuesto rentas y recursos de capital	72
4.	APLICACIÓN DE LA GESTIÓN PRESUPUESTAL CON EL MECANISMO DEL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO.	83
4.1	PRESENTACIÓN	83
4.2	ANÁLISIS BASE: EL PLAN FINANCIERO 2006	83
4.3	PROYECCIÓN DE INGRESOS.	84
4.4	PROYECCIÓN DE GASTOS.	87
4.5	COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS DEL MUNICIPIO PARA EL PERÍODO 2001 - 2005	88
4.5.1	Comportamiento de los ingresos	88
4.5.2	Variación en los ingresos periodo 2001 – 2005	88
4.5.3	Composición de los ingresos – periodo 2001 – 2005	90
4.6	GASTOS 2001- 2005	92
4.7	COSTO FISCAL DE DESCUENTOS Y EXENCIONES VIGENCIA 2005	97
4.8	METAS DE SUPERÁVIT PRIMARIO 2006 – 2015	98
4.9	PROYECCIONES DEL MARCO FISCAL EN PASTO	99
4.9.1	Presentación	99
4.9.2	Consideraciones metodológicas	99
4.10	SÍNTESIS	111
5.	CONCLUSIONES	115
	BIBLIOGRAFÍA	116

LISTA DE CUADROS

	pág.
Cuadro 1. Actores del proceso de gestión	24
Cuadro 2. Sector central departamental	49
Cuadro 3. Asambleas departamentales	49
Cuadro 4. Contralorías departamentales	50
Cuadro 5. Sector central municipal y distritos	50
Cuadro 6. Concejos municipales y distritos	50
Cuadro 7. Personerías municipales y distritales	51
Cuadro 8. Composición básica del plan financiero territorial	68
Cuadro 9. Elementos del marco fiscal de mediano plazo territorial	70
Cuadro 10. Clasificación municipal de los ingresos corrientes no tributarios	75
Cuadro 11. Indicadores de capacidad de endeudamiento territorial	81
Cuadro 12. Clasificación municipal de los recursos del crédito	82
Cuadro 13. Metas de superávit primario 2006 – 2015	98
Cuadro 14. Base de proyección	101
Cuadro 15. Diferencias entre 2006 y 2015	101
Cuadro 16. Marco fiscal de mediano plazo – Municipio de Pasto - Balance financiero - Con proyecciones 2005 – 2015 - Sección A	102
Cuadro 17. Marco fiscal de mediano plazo – Municipio de Pasto - Balance financiero - Con proyecciones 2005 – 2015 – Sección B (2006 – 2010)	105
Cuadro 18. Marco fiscal de mediano plazo – Municipio de Pasto - Balance financiero - Con proyecciones 2005 – 2015 - Sección C (2011 – 2015)	108

LISTA DE GRÁFICOS

	pág.
Gráfico 1. Gestión pública integral orientada a resultados	21
Grafico 2. Los planes de desarrollo	26
Gráfico 3. Contexto de un plan de desarrollo	27
Gráfico 4. Planes de desarrollo y el entorno	27
Gráfico 5. Conformación del plan de desarrollo	28
Gráfico 6. Las fuentes de financiación	29

RESUMEN

La gestión pública integral orientada a resultados es la articulación permanente y continua de los procesos de planeación, ejecución y evaluación de las acciones que el estado emprende, tendientes a dar cumplimiento a los compromisos democráticamente concertados y asumidos por los mandatarios electos para atender de forma integral, oportuna, transparente y eficiente las necesidades de la ciudadanía y dar cumplimiento a la función y competencias encomendadas por la constitución y la ley a la nación y a sus entidades territoriales.

Los municipios no son otra cosa que una empresa cuyo objetivo final es garantizar el bienestar de los ciudadanos que residen en su jurisdicción. El carácter empresarial del municipio implica que a través de su gestión, este produce ciertos bienes y servicios, representados en coberturas en materia de salud y educación, promoción de los servicios públicos sociales entre otros.

El manejo presupuestal presupone la implementación de herramientas financieras para optimizar el recaudo de los ingresos y la ejecución de los gastos y es por ello que el marco fiscal de mediano plazo se ha convertido en el aspecto más relevante de la planificación de las finanzas en los municipios, puesto que conlleva a garantizar la sostenibilidad de la deuda en un periodo no inferior a 10 años y con el se visualiza las posibilidades de desarrollo y crecimiento de las localidades, respaldado con los recursos disponibles para el desarrollo de las competencias asignadas, su aplicación es prioritaria al gasto público social en la formación bruta de capital y la inversión social con un crecimiento permanente y sostenible en el tiempo, de tal manera que se cumpla lo establecido en el ordenamiento constitucional en lo relacionado con la redistribución de la riqueza y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, siempre apuntando a la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas de la población más vulnerable detectadas con diagnósticos de participación ciudadana necesarias para las propuestas de gobierno y la consolidación de la planificación con sus planes de ordenamiento territorial.

El presupuesto por resultados y participativo es la estrategia que debe ser implementada en todos los municipios y departamentos del país, para consolidar a estos entes territoriales como unidades gerenciales de servicio e incluyentes justas y con un alto grado de eficiencia y eficacia, estos permiten orientar la discusión pública hacia los programas y el cumplimiento de metas,

Tienen como base el programa de gobierno que se expresa en el plan de desarrollo, que fija las prioridades y los objetivos de mediano plazo, en el plan financiero plurianual, que establece los límites anuales de gasto, en el plan de inversiones, en los planes estratégicos de las entidades.

La confianza en las personas que dirigen la administración es esencial para garantizar la legitimidad del estado y la gobernabilidad.

ABSTRACT

Integral public gesture to give directions to results is the permanent articulation of process of planning, execution and evaluations of actions that the government starts, to achieve engagements agreed in a democratic way and obeyed by the elected people to carry out in a right way all needs of the citizens as well as work according to the national constitution, the law and the nation.

The municipalities are an enterprise and their goal is to guarantee the citizens welfare living in that territory. That involves that through procedures, are produced welfare and services too such as: health and education, promoting social public expenses.

The budget management involves the addition of economic tools to improve the incomes collect and execution of expenses that's way fiscal framework has become the more relevant aspect of economic planning in the municipalities, because it guarantees keeping a debt in an period more than 10 years to reach the development of localities, supported by resources for developing of competences, that's very important to form a capital and the social investment with permanent grow through the time, so the quality of life, wealth can be a reality, always to satisfaction of the needs of poor people.

The Budget made by results is an strategy to be developed in every municipality and Department for making them as service units very efficient and be able to get the final goals.

The base is government program in development plan, which has goals at short term, annual expenses and limits in investments.

The most important thing is the confidence on people who manage the administration to guarantee it's working in every stage.

INTRODUCCIÓN

Desde la conformación de los Estados contemporáneos, economistas, politólogos, administrativistas, sociólogos y hasta psicólogos, se han ocupado unos de esclarecer el papel del Estado moderno, y otros de describir lo que mejor debería hacer y ser el Estado.

La preocupación por las Finanzas públicas tal y como modernamente se concibe, se asocia a una disciplina especial de estudio. Surgió especialmente de la economía, pero en realidad se encuentra en el límite de otras disciplinas del conocimiento social. En concepción general, tomando de esas ciencias los elementos comunes, las finanzas públicas se refieren a la forma como el manejo económico del Estado influye sobre el sistema económico en su conjunto. Pero además tienen como base un conjunto de decisiones políticas. En ellas el manejo de ingresos y gastos, a través del presupuesto, son base primordial de su razón de ser.

Bajo estas consideraciones, este trabajo de grado toma el ámbito de las finanzas públicas como fuente de investigación y aplicación. Se buscó hacer del mismo un estudio que pueda servir como elemento de una gestión adecuada en las entidades territoriales, sobre todo las de orden municipal. Su punto de referencia es el manejo del presupuesto como instrumento idóneo de una administración eficiente y eficaz, a partir de la nueva realidad nacional.

Se debe recordar así que la Constitución Política de Colombia define al Estado Colombiano como “un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista...” esta caracterización implica una estructura especial de Estado, en el cual la gestión pública orientada a resultados representa la base para el logro de los propósitos de desarrollo de los municipios, departamento y la Nación, en su conjunto.

El esquema descentralista adoptado en los años 80 y fortalecido a partir de la Constitución Política de 1991, permitió un reordenamiento de lo administrativo y lo económico, en el sentido que le otorgó competencias y funciones específicas a cada nivel de gobierno. Esta redistribución de funciones busca que el nivel nacional se encargue de definir los objetivos, planes, políticas y estrategias de desarrollo económico y social para todo el territorio; que el departamento como nivel intermedio, se encargue del control y supervisión de la aplicación de esta política en su jurisdicción, y que el municipio, como célula básica de la organización del Estado, sea el prestador de los servicios públicos sociales, ejecutor básico del gasto público y primer intérprete de la comunidad.

Con lo anterior, se estableció una definición clara de competencias en cada uno de los sectores sociales y económicos, cuya ejecución en algunos casos como educación y salud son compartidas por el municipio y el departamento.

El municipio por tanto, es el escenario propicio para el cumplimiento de los fines y deberes esenciales que un Estado de Derecho, como el colombiano, debe tener para con su comunidad. Según el artículo 311 de la Constitución Política, le corresponde al municipio como entidad fundamental de la división político administrativa- la prestación de 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.

En tal sentido, el alcalde se debe desempeñar como un gerente asumiendo sus funciones como planificador, organizador, líder y controlador de la organización que dirige o dentro de la que se desempeña. Con el fin de alcanzar los objetivos de la organización –el municipio- debe tomar decisiones, la mayoría de las veces difíciles, con base en los objetivos, estrategias y políticas priorizadas en el proceso de planeación debe orientar la ejecución de las acciones planeadas y debe realizar evaluación de las acciones adelantadas, con el fin de dar cuenta a la comunidad que lo eligió y tomar los correctivos necesarios para alcanzar las metas propuestas en la fase de planeación.

El concepto que reúne estos elementos -planeación, ejecución y evaluación- es el de gestión pública integral orientada a resultados. De ello trata la investigación realizada, teniendo en cuenta que de una buena gestión local depende que se logre cumplir con los fines del Estado, razón por la cual es importante que tanto las administraciones locales como la sociedad civil conozcan sobre los criterios y alcances de ésta, las competencias a cargo del nivel local, los recursos con que cuenta para ello y cómo pueden participar activamente en dicha gestión. Este es el escenario para un óptimo manejo presupuestal.

Formalmente el trabajo de grado consta de cuatro capítulos. En el primero se desarrolla el marco referencial; el segundo elabora los aspectos fundamentales del Marco Fiscal de Mediano plazo, hipótesis de trabajo; el tercero elabora los elementos de la acción de la gestión municipal; y en el cuarto se desarrolla el modelo Fiscal de Mediano plazo para el municipio de Pasto.

1. MARCO DE REFERENCIA GENERAL

1.1 EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1.1 Planteamiento del problema. La hacienda pública es una disciplina académica que encierra el ámbito de lo económico, lo administrativo, lo político y lo social, matizado por las ciencias auxiliares como la estadística y las matemáticas financieras. Dentro de ella el manejo del presupuesto es uno de los grandes componentes que pueden definir una gestión acertada o desacertada.

Por otra parte, la administración pública, entendida como la actividad que se desarrolla en los organismos oficiales para el cumplimiento de los fines del Estado, interviene en la planeación, ejecución y control de las actividades de las organizaciones; en la obtención de los insumos que permiten la toma de decisiones y en la organización y operación de los instrumentos para que tales decisiones se ejecuten. Ese es un escenario en que la gestión del presupuesto público es fundamental para lograr que los fines del estado se cumplan en toda su plenitud.

En tal sentido, el fin último de cualquiera de los municipios es satisfacer las necesidades básicas de la población de su territorio para alcanzar un desarrollo permanente y sostenible a escala local, que sumado con el desarrollo de otras localidades permitirá alcanzar los fines del Estado a nivel agregado. Es precisamente en el municipio donde se puede medir la eficacia, eficiencia, efectividad y equidad de las políticas públicas en términos de mejoramiento de la calidad de vida de la población, del fortalecimiento de los canales democráticos para la resolución de conflictos y la consolidación de los procesos productivos dado que es el nivel ejecutor del Estado Colombiano.

Con el fin de alcanzar los objetivos esenciales del municipio y cumplir con sus competencias constitucionales y legales, la administración local en cabeza del alcalde debe concebir a la entidad territorial como una empresa, cuyo objeto debe ser maximizar o alcanzar los mayores niveles de bienes y servicios sociales para mejorar la calidad de vida de su población.

En ese orden de ideas, es un supuesto básico el que la gestión presupuestal es indispensable para que el gobierno de las entidades territoriales sea el que el pueblo exige y que se manifiesta por la satisfacción plena de las necesidades. En tales términos, el problema que estudió este trabajo consiste en lograr que la gestión del presupuesto público se convierta en una herramienta que garantice esa satisfacción, a través de una toma de decisiones estratégicamente apropiada. En ese campo se trata de resolver tal problemática transformando al presupuesto de una herramienta fría en un instrumento dinámico y vivo de gestión estratégica.

1.1.2 Formulación del problema. ¿De que manera se puede utilizar el presupuesto como una herramienta estratégica para la toma de decisiones financieras para el sector público?

1.2 OBJETIVOS DEL TRABAJO

1.2.1 Objetivo general. Plantear la manera de convertir el presupuesto en una herramienta estratégica para la toma de decisiones financieras en el sector público

1.2.2 Objetivos específicos.

- Estudiar y analizar la hermenéutica del presupuesto del sector público en Colombia, a través de la normatividad vigente.
- Identificar y analizar las alternativas que presenta el presupuesto, sobre la base del marco fiscal de mediano plazo, para la toma de decisiones apropiadas en las entidades territoriales, con énfasis en las locales.
- A través de una aplicación, construir un proceso de manejo presupuestal para el municipio de Pasto.

1.3 MARCO TEÓRICO

1.3.1 Introducción. La ciencia política y las finanzas públicas están estrechamente relacionadas. Como afirma Nelly Corredor, “El Estado como expresión concentrada de poder social, toma decisiones y establece normas y valores para el ejercicio de la convivencia social. Para ejercer el poder a nombre de la sociedad toma decisiones políticas de prestar un servicio público, de realizar un gasto de fomento económico o de sufragar una tragedia nacional. Tales decisiones pueden anteponerse a ciertos grupos sociales más o menos perjudicados o bien coadyuvan y permiten una forma definida de ejercer el poder...(pero)...La administración es un complemento esencial de las finanzas públicas en cuanto éstas requieren de una organización estatal que las soporte, oriente, gestione o administre. Todo Estado opera como una organización institucional que soporta o fundamenta la actividad, los fines y las funciones de aquel. A la vez el Estado opera por medio de gastos públicos los cuales requieren una administración especial. Para gastar se requieren ingresos, lo cual obliga igualmente al establecimiento de una administración de los ingresos públicos estatales”¹.

Estamos así en pleno campo de la gestión del presupuesto público. Por eso se hace necesario empezar entonces con sus elementos.

¹ CORREDOR DE CASTAÑO, Nelly. Finanzas Públicas I. ESAP. Módulo autoformativo.

Como introducción al análisis presupuestal, se considera importante precisar el concepto de presupuesto público. Para ello, la línea directriz de esta parte busca definir su significado, entendiendo que se trata de un proceso complejo de decisiones de asignación y reasignación de recursos que discurre presuntamente dentro de un marco legal previamente establecido.

Este esfuerzo se justifica pues el ciudadano común, y aún el ilustrado, perciben el proceso presupuestal como algo ininteligible y que sólo se manifiesta en momentos de crisis. Estas, a su vez, dan lugar a debates ruidosos y a la formulación de soluciones desde los más diversos ángulos, todo ello dentro de una incomprensión generalizada de los problemas de fondo y forma para su manejo. Por tratarse de análisis en momentos críticos, la mira se centra en un resultado (deficitario generalmente) y a partir de allí se efectúan las distintas recomendaciones buscando ajuste, perdiendo, sin embargo, la riqueza analítica que suponen por sí mismos los fenómenos del ingreso, del crédito, del gasto público y del presupuesto público como totalidad. “Cuando más se profundiza sobre algún aspecto particular como explicación determinante de los casos presupuestales y se proponen o abocan reformas ya sea en el lado de los ingresos o en el de los gastos individualmente”².

El énfasis sobre el resultado presupuestal se ha visto reforzado durante los diez años por la intención deliberada de aplicar al presupuesto público los preceptos compensatorios definidos por la economía Keynesiana de la depresión de los años 30 del siglo pasado. Estos preceptos que ponen su énfasis en el nivel del presupuesto y en su desequilibrio, más que en el contenido de la estructura de los ingresos y de los gastos, han contribuido aún más a desconocer un análisis presupuestal enmarcado en conceptos clásicos de hacienda pública y definido dentro del contexto político en que ocurre. Debe anotarse que la intención, en la práctica, se enfrenta a la estructura presupuestal que se analiza en este capítulo.

De otra parte, se percibe en la opinión pública la crítica del despilfarro de fondos públicos, que sin duda existe, a lo elevado de las cargas tributarias y tarifarias que la ciudadanía tiene que soportar y a los altos niveles de endeudamiento que los gobiernos asumen. Se propone a veces que el manejo del Estado se efectúe con “criterios de empresa privada”, sobre la base de una presunta eficiencia mayor en dicho sector, cuando es precisamente por fallas en los supuestos de su funcionamiento que el Estado asume la prestación de cada servicio incorporado en el presupuesto público. Se efectúan campañas de austeridad que reducen, por momentos, el implacable crecimiento del gasto. Se inventan fórmulas que permitan una mayor transparencia del contenido del gasto público, como el presupuesto por programas o el presupuesto con base cero y la evaluación social de proyectos. Se cambia la propia organización del Estado creando divisiones y

² DIRECCIÓN NACIONAL DE PLANEACIÓN. Materiales de trabajo sobre Presupuesto público, Bogotá: s.n., 2005

subdivisiones funcionales e su actividad, como camino de mayor eficiencia, sin darse cuenta que al hacerlo se establece una gigantesca red de entidades descentralizadas. Se nacionaliza, departamentaliza o “municipaliza” cierto tipo de gasto. Todo esto y mucho más ha dado lugar a la pérdida de la categoría global de análisis, el presupuesto, para crear especialidades y subdivisiones de ella, que dan cuenta del proceso entrópico que vive la operación financiera del Estado.³

1.3.2 De las decisiones presupuestales y derecho sustancial. Además de las distinciones de orden jurídico, en orden a una toma de decisiones organizacionales, puede proponerse una clasificación de las decisiones presupuestales teniendo en cuenta su ocurrencia en el tiempo. Son ellas:

- Decisiones de efecto permanente y de comportamiento no periódico.
- Decisiones periódicas de período mayor al presupuestal.
- Decisiones anuales para el manejo del derecho sustancial presupuestal.
- Decisiones de largo plazo inferior al período presupuestal para el ajuste y la ejecución de la ley anual de presupuesto.
- Acciones derivadas del proceso presupuestal

Esto tiene mucho que ver con el derecho sustancial presupuestal, que es aquella parte de la legislación que define la inclusión de actividades en el presupuesto público. Esta inclusión se denomina generalmente como matrícula. Esta debe convertirse en organización de la prestación –función- pública por ella establecida, lo cual supone relacionarla con dos aspectos de la vida administrativa del Estado: la organización por nivel de gobierno y la distribución funcional en el interior de cada nivel. En ocasiones el legislador no solo efectúa el acto de matricular y de crear la organización de soporte sino que va más allá, define una financiación específica que se denominará intensidad financiera mínima. Por último, la existencia de distintos niveles de organización, tanto para el gasto como para el ingreso implica la existencia de niveles y organización, tanto para el gasto como para el ingreso, implica la existencia de niveles y organizaciones superavitarios y deficitarios; para efectuar las compensaciones necesarias se establece legalmente una red de transferencias preestablecidas o emergentes. Estos cuatro aspectos: un quehacer matriculado, un diseño organizacional, una intensidad financiera mínima y la posibilidad de cruces financieros entre niveles de gobierno y en el interior de cada uno de ellos, es lo que se considera como el derecho sustancial presupuestal en el lado de los gastos y lo que define el resto del aparato presupuestal: los ingresos y la organización de todas las operaciones que supone la materialización del gasto público. El derecho sustancial del gasto público es la razón de ser de todo lo demás.

³ Ibíd., Gestión Pública Local. Bogotá: s.n. Febrero 2005.

En el lado de los ingresos el derecho sustancial está constituido por el ejercicio de la potestad tributaria del Estado, la capacidad de cobrar tarifas por la prestación de los servicios públicos y de la posibilidad de endeudarse para el desarrollo de sus actividades. Regula entonces esta parte del derecho sustancial presupuestal, la definición de las distintas bases y contribuyentes que pagarán los diversos tributos, los procedimientos para su determinación y recaudación, la definición de las reglas aplicables a la fijación de tarifas de servicios públicos y la posibilidad del endeudamiento público. Define, además, los niveles de gobierno receptores y administradores de los ingresos públicos y el diseño de las organizaciones que deben asumir su administración. Por otra parte, el derecho sustancial presupuestal considera que los ingresos pueden tener manejos excepcionales – como las amnistías tributarias- que inciden, por su volumen, como factor financiero presupuestal. Por último, “abarca la autorización de topes de endeudamiento para el sector público, la contratación de empréstitos en desarrollo de dichas autorizaciones y los cupos especiales en el Banco de la República para manejos coyunturales de tesorería”⁴.

1.3.3 Visión general de la estructura de decisiones presupuestales. En conjunto es un levantamiento del caso colombiano que refleja la enorme cantidad de interrelaciones entre las distintas decisiones que resultan de la acumulación histórica de matrículas y organizaciones, que es reflejada, a su turno, por el derecho sustancial presupuestal en el lado del gasto.

Debe notarse que hay una asimetría entre la presencia del Congreso en el ingreso y la que tiene en el gasto público. En efecto, el número de decisiones de gasto público que pasan por el Congreso –las veces que éste aparece en la columna competente-, es mayor que en el ingreso público. Por otra parte, la definición del ingreso es relativamente autónoma del proceso presupuestal pues su concepción, aunque determinante, se ejecuta en esferas ajenas al proceso presupuestal mismo y se incorpora en él como un resultado esperado: el cálculo de rentas. En el lado del gasto, esta situación sólo ocurre para el insumo laboral –nómina de servicios públicos- que al presupuestarse, integra el volumen de personal según escalas de clasificación determinadas por decisiones del ordinal.

La estructura indica la previsión legal de un proceso cerrado al establecer una rendición de cuenta de las acciones presupuestales al Parlamento que es donde se origina. Infortunadamente, esta rendición de cuentas se restringe al proceso presupuestal de un año y hace abstracción del conjunto normativo previo que lo origina.

Las decisiones de efecto permanente abarcan contenidos y procedimientos tanto en el lado de los gastos como en el de los ingresos.

⁴ Ibíd., Técnicas para el análisis de la gestión económica y financiera de las entidades territoriales, Bogotá: s.n., diciembre 2003

Se hace énfasis en el hecho de que se trata de decisiones no periódicas por cuanto aparecen en el presupuesto público como soluciones derivadas de la percepción política de necesidades sociales. Históricamente, corresponden a los diversos énfasis que se le ha dado al sector público desde el Estado Liberal hasta las distintas formas de Estado Intervencionista. Se demuestra la secuencia de la racionalización que han hecho algunos economistas al proceso de expansión del presupuesto público, estableciendo de una parte, la falla del sistema de mercado que explicaría la necesidad de que el Estado asuma la provisión de la necesidad y, de otra parte, la solución propuesta y los distintos instrumentos fiscales y no fiscales que pueden utilizarse.

Como puede verse, el derecho sustancial presupuestal determina, especialmente en economías en las que el sector público tiende a aumentar su participación en la actividad económica, el manejo de una gama importante de intereses de la comunidad en un contexto de definición de reglas operacionales para la formación del derecho sustancial. El área del derecho procesal presupuestal integra un conjunto de normas básicas de operación: normas constitucionales, estatuto orgánico del presupuesto, estatuto contractual, normas de control fiscal y las de contabilidad gubernamental. Todas ellas son aplicables tanto a los ingresos y los recursos como a los gastos. Aunque la mayor parte de los análisis relacionados con el proceso presupuestal se centran en su estatuto orgánico, es importante tomar en cuenta que las acciones presupuestales “en vivo” implican la interacción de estos cuerpos normativos procesales, que son, en sí mismos, especialmente complejos.

1.3.4 Gestión pública integral orientada a resultados. La administración pública, entendida como la actividad que se desarrolla en los organismos oficiales para el cumplimiento de los fines del Estado, interviene en la planeación, ejecución y control de las actividades de las organizaciones; en la obtención de los insumos que permiten la toma de decisiones y en la organización y operación de los instrumentos para que tales decisiones se ejecuten.

Teniendo en cuenta la célula actual de la administración, como lo es el municipio, su administración debe partir del entendimiento de éste como una organización o una empresa, las cuales son entendidas como “medios” destinados a alcanzar determinados “fines”. “Para esto, toda organización fija unas políticas, define programas y metas y establece procesos y funciones mediante los cuales administra sus recursos, todo ello bajo ciertas condiciones el entorno y en el marco de la normatividad vigente”⁵.

El concepto que reúne los insumos o recursos, los bienes y servicios producidos y los procesos que encadenan el proceso de producción es el de Gestión. La gestión pública integral orientada a resultados es la articulación permanente y

⁵ Ibíd.

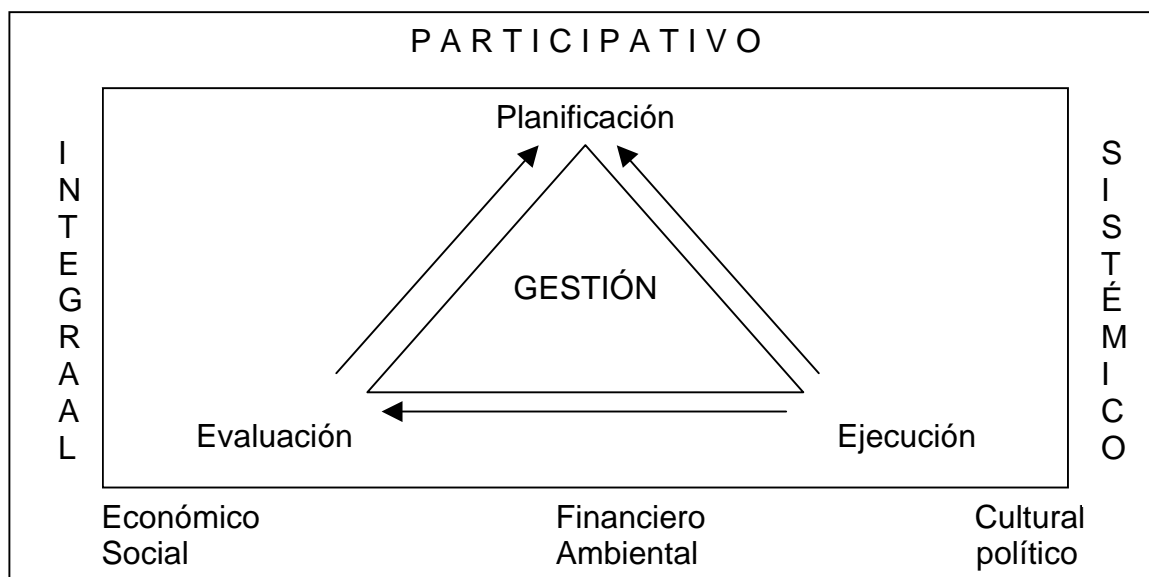
continua de los procesos de planeación, ejecución y evaluación de las acciones que el Estado emprende, tendientes a dar cumplimiento a los compromisos democráticamente concertados y asumidos por los mandatarios electos para atender de forma integral, oportuna, transparente y eficiente las necesidades de la ciudadanía y dar cumplimiento a la función y competencias encomendadas por la Constitución y la ley a la Nación y a sus entidades territoriales.

El concepto de gestión está asociado a la realización de una serie de acciones orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población que ocupa un determinado territorio. Generalmente, se vincula la responsabilidad de la gestión solo en la administración, pero como se verá más adelante son diversos actores los que pueden intervenir en los procesos y los que en últimas permiten que esos objetivos de desarrollo se logren efectivamente.

El concepto de gestión pública está directamente asociado a los resultados que logre una administración y se ha definido como un proceso integral, sistemático y participativo, que se articula en tres grandes momentos: la planificación, la ejecución y el seguimiento y evaluación de las estrategias de desarrollo económico, social, ambiental, físico, institucional, político y financiero sobre la base de unas metas acordadas de manera democrática. Aquí otra vez se configura como una realidad la gestión del presupuesto.

En estos términos, la gestión pública debe buscar de manera eficaz y eficiente resultados frente a la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, y en consecuencia avanzar hacia un desarrollo integral sostenible. En el siguiente esquema se exponen los elementos fundamentales de la gestión, en los términos actuales:

Gráfico 1. Gestión pública integral orientada a resultados



La planeación, es el primer momento de la gestión en el cual se identifican, ordenan y armonizan –de manera participativa y concertada- el conjunto de estrategias seleccionadas para alcanzar determinadas metas, según sea la problemática analizada, las potencialidades del desarrollo y los recursos disponibles. El Plan de Desarrollo es el instrumento básico del proceso de planeación, en el que se identifican los objetivos, estrategias y metas de corto, mediano y largo plazo que permitirán solucionar total o parcialmente la problemática de la entidad territorial.

La ejecución, segundo momento de la gestión, es el proceso en el cual se realizan las estrategias de desarrollo identificadas y aprobadas en el Plan de Desarrollo, a través del presupuesto de rentas y gastos, de la contratación y de la realización de los programas y proyectos.

La evaluación, por su parte se constituye en el tercer momento de la gestión, que consiste en hacer un seguimiento periódico, sistemático y continuo a las acciones de la administración, de acuerdo con los lineamientos, estrategias y metas del Plan de Desarrollo, con el fin de retroalimentar la gestión, realizar ajustes a los planes, permitir procesos de rendición de cuentas y lo que es más importante, contar con argumentos para la definición de políticas públicas y la toma de decisiones.

1.3.5 El municipio como empresa productora de bienes y servicios. Los municipios no son otra cosa que una empresa cuyo objetivo final es garantizar el bienestar de los ciudadanos que residen en su jurisdicción. El carácter empresarial del municipio implica que a través de su gestión, este produce ciertos bienes y servicios, representados en coberturas en materia de salud y educación, promoción del desarrollo económico y provisión de los servicios públicos sociales, entre otros.

Para obtener dicha producción, el municipio fija unas políticas, define programas y metas y establece procesos, bajo la restricción de los insumos o recursos disponibles, todo esto enmarcado en las competencias y funciones que le fueron atribuidas por la Constitución y las leyes.

Pero el proceso de gestión pública municipal debe estar fundamentado en la articulación de normas, recursos, instrumentos, procesos y procedimientos, los cuales si están en armonía y son consistentes garantizarán mejores resultados. Nuevamente aparece claramente definido el campo de la gestión del presupuesto

Recursos: los recursos están asociados a la capacidad financiera, técnica administrativa y humana que tiene la administración para adelantar las actividades necesarias para lograr los objetivos de desarrollo planteados en la fase de planificación. Como ejemplos de recursos se encuentra el conjunto de dependencias con que cuenta la administración –estructura administrativa u

organizacional-, la capacidad técnica de los funcionarios, los recursos financieros con que cuenta para su funcionamiento e inversión, el aporte de la comunidad en los procesos de planeación y control social, entre otros.

Procesos: están relacionados con la organización interna y la forma como la administración adelanta su gestión con la participación de la comunidad, la dirigencia política y todos los actores que intervienen en el desarrollo del municipio en el proceso de transformación de insumos en productos y resultados. Como ejemplo de procesos encontramos la elaboración del Plan de Desarrollo, el presupuesto, control interno, organización y presentación de resultados de la gestión y la contratación, entre otras. Aquí el presupuesto, que es nuestro tema, e uno de los procesos más importantes

Instrumentos: son las herramientas que facilitan la misión de la administración local para cumplir con sus responsabilidades frente a sus comunidades. Por ejemplo, el Plan de Desarrollo, el Banco de Proyectos de Inversión Municipal, Plan Operativo Anual de Inversiones, Planes de Acción, Planes Indicativos, Presupuesto, Sisben y sistemas de información, entre otros.

Los resultados de la gestión de un municipio dependen de la calidad de los procesos, instrumentos y recursos con que cuenta la administración local para realizar la planeación, la ejecución y la evaluación de las estrategias de desarrollo.

En tales términos, el municipio debe concebirse como una empresa donde los socios son todos los habitantes de su jurisdicción quienes eligen a sus directivos (alcaldes – miembros del Concejo), aportan los recursos a través de impuestos y tarifas para recibir los beneficios o perjuicios de la eficiencia o ineficiencia con que se maneja su empresa. Su gestión debe correr a cargo del presupuesto.

De acuerdo con esto, la participación activa de las comunidades en los procesos de gestión es fundamental y por ello se debe avanzar en su concientización de que el Estado no genera por sí mismo las riquezas o recursos financieros, sino que éstos provienen de las comunidades a través del pago de impuestos y tarifas. “Los únicos recursos que provienen del mismo Estado corresponden a aquellos derivados de la explotación de los recursos naturales, el monopolio de ciertas actividades industriales o comerciales o recursos de crédito externo o interno; sin embargo, cuando el Estado explota petróleo, carbón u otras riquezas para financiar obras o pagar empréstitos, está aprovechando recursos que son de toda la colectividad y por tanto tiene el derecho y el deber de participar en las decisiones tomadas”⁶.

⁶ MARTÍNEZ GUERRERO, José Francisco. Evitando la corrupción. Guía para ser un buen Alcalde. 2003.

Así mismo, es importante que las comunidades conozcan cuál es el origen y el destino de los recursos del Estado, ya que de esta manera es más fácil comprender las decisiones tomadas en torno a la priorización de inversiones en la fase de planeación, la racionalización de gastos o el establecimiento de impuestos o tarifas.

Y en este punto cabe un interrogante relevante. Si una comunidad no se interesa en las decisiones que toma su municipio, si no elige responsablemente a sus representantes... ¿cómo puede exigir que esta empresa ofrezca los bienes y servicios sociales que permitirán mejorar sus condiciones de vida?

1.3.6 Los actores del proceso de gestión. Como se mencionó anteriormente, en el proceso de gestión pública participan e interactúan no sólo la administración municipal y la dirigencia política sino también la comunidad. “La responsabilidad de la administración local es ejercer la gerencia del municipio; por su parte, la dirigencia política”⁷ representada en el Concejo Municipal debe ejercer el control político y participar activamente en la toma de decisiones sobre temas estratégicos; así mismo, la población civil participa ejerciendo control social y siendo cogestor de las acciones públicas. En el siguiente cuadro desarrollado en Planeación Nacional se puede apreciar el papel de cada actor en el proceso de gestión pública:

Cuadro 1. Actores del proceso de gestión

ACTORES	PLANEACIÓN	EJECUCIÓN	SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN
Administración local	Coordina y formula el plan de desarrollo sobre la base del programa de Gobierno, a partir de los recursos disponibles para la inversión.	Elabora los planes de acción, el Plan Operativo de Inversiones y el presupuesto. Realiza procesos interadministrativos (contratación)	Elabora los informes de seguimiento y gestión sobre la base de las metas del plan. Realiza procesos de rendición de cuentas.
Sociedad civil	Participa en la formulación del Plan a través del Consejo Territorial de Planeación Municipal directamente y a través de reuniones que promueva la administración.	Participa en la identificación, formulación y ejecución de proyectos. Se hace responsable por el buen uso de los bienes públicos.	Ejerce funciones de veeduría y control social de las acciones públicas en la entidad territorial.

⁷ Representantes de los cuerpos colegiados en el municipio.

Dirigencia política	Aprueba las estrategias y programas establecidos en el Plan de Desarrollo. Participa en las decisiones.	Aprueba el plan de inversión y el presupuesto y otras normas.	Recibe y aprueba los informes de gestión. Realiza control político y veeduría.
---------------------	---	---	--

Con el esquema anterior se establece que la toma de decisiones es responsabilidad de los diferentes actores, quienes desde su posición apoyan y refuerzan las decisiones que se tomen para garantizar el bienestar colectivo.

El papel de los líderes en el contexto de la gestión pública cobra gran importancia, no sólo porque están más cerca de la realidad de sus comunidades sino también porque a través de su ejercicio se canalizan y se definen mejor las prioridades de acción que una administración quiera adelantar.

Si bien la gestión pública está directamente vinculada a una institucionalidad democrática, la cual en la medida que sea fuerte y respaldada por los diferentes representantes municipales, logrará con el esfuerzo de todos promover verdaderos procesos de desarrollo local.

1.3.7 El presupuesto en el marco de la gestión gubernamental. En el marco de la gestión es importante mirar el aspecto de la descentralización.

Es posible que “la descentralización sea la estrategia más ambiciosa que Colombia haya adoptado para establecer los mecanismos para que el aparato estatal garantice la adecuada gestión pública de las entidades territoriales”⁸.

Hay dos argumentos principales que explican de por sí la importancia del proceso descentralizador:

1. Se hace mediante la transferencia y asunción del poder político, administración de recursos y competencias por parte de los entes descentralizados.
2. La descentralización es la clave para aumentar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, ya que las decisiones gubernamentales se sintonizan con las preferencias y necesidades de cada municipio.

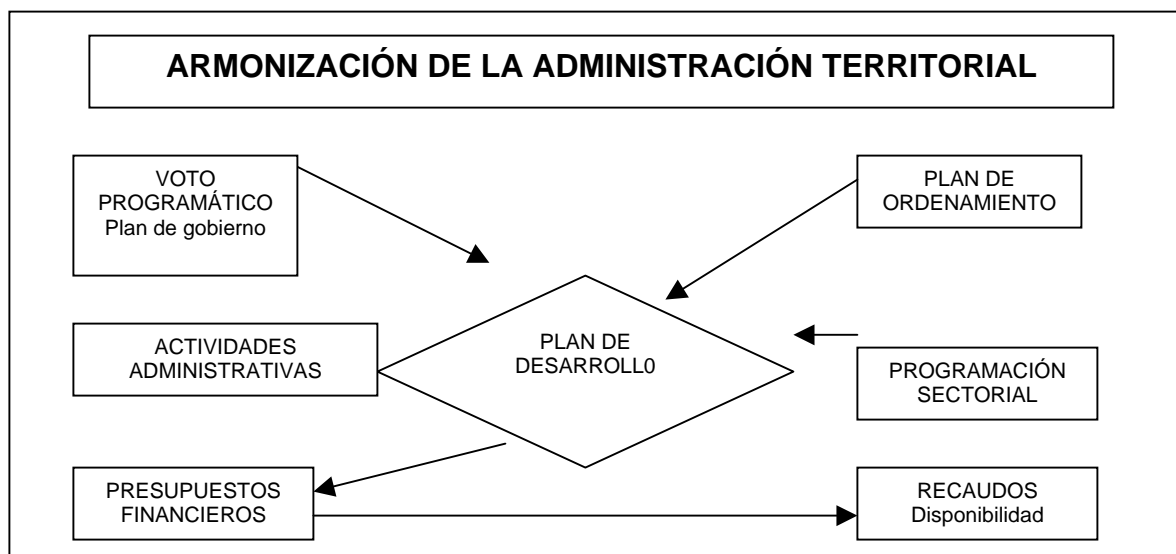
Pero lo más importante del proceso es que les dieron herramientas y responsabilidades públicas a los alcaldes, por ser ellos los más cercanos a los problemas de su comunidad. De esta forma, los dineros públicos se asignan de manera más pertinente y óptima.

⁸ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Manual para la transparencia de la gestión pública. Bogotá: s.n., 2004.

Hoy los alcaldes y sus municipios son la primera expresión del Estado en el territorio colombiano y de allí que ellos les respondan a los ciudadanos por la ejecución de los planes de desarrollo y del funcionamiento de una estructura administrativa adecuada.

En cuanto a los planes de desarrollo, se tiene en cuenta de que son el instrumento que les permite a los alcaldes orientar y racionalizar la acción de su municipio. Están concebidos para aprovechar de manera eficiente los recursos públicos y garantizar el cumplimiento de las promesas de campaña (voto programático).

Grafico 2. Los planes de desarrollo



El alcalde es el responsable por el proceso de planificación junto con su equipo de gobierno y con la participación activa de la población.

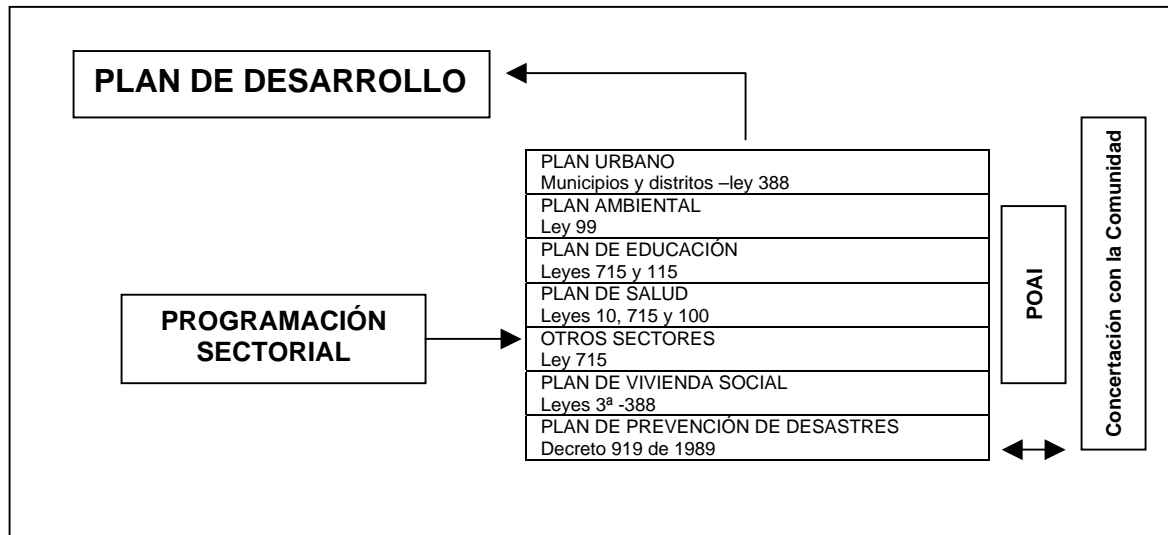
El plan de desarrollo es el itinerario de la gestión local con la que será monitoreado, evaluado y controlado el alcalde por la comunidad.

Por otra parte, los planes de desarrollo deben basarse en las orientaciones y propósitos establecidos en los programas de gobierno y los programas y proyectos deben responder a los problemas y prioridades concertados y definidos para el desarrollo de la entidad territorial, lo cual no significa que se puedan definir otros programas o proyectos que se refuercen en un momento dado. La Constitución Política dispone que en el plan de desarrollo se establezcan los principales programas.

Su formulación resulta obligatoria y se debe velar por su realización y cabal ejecución. Por ello, dentro de los lineamientos de la gestión deben formularse

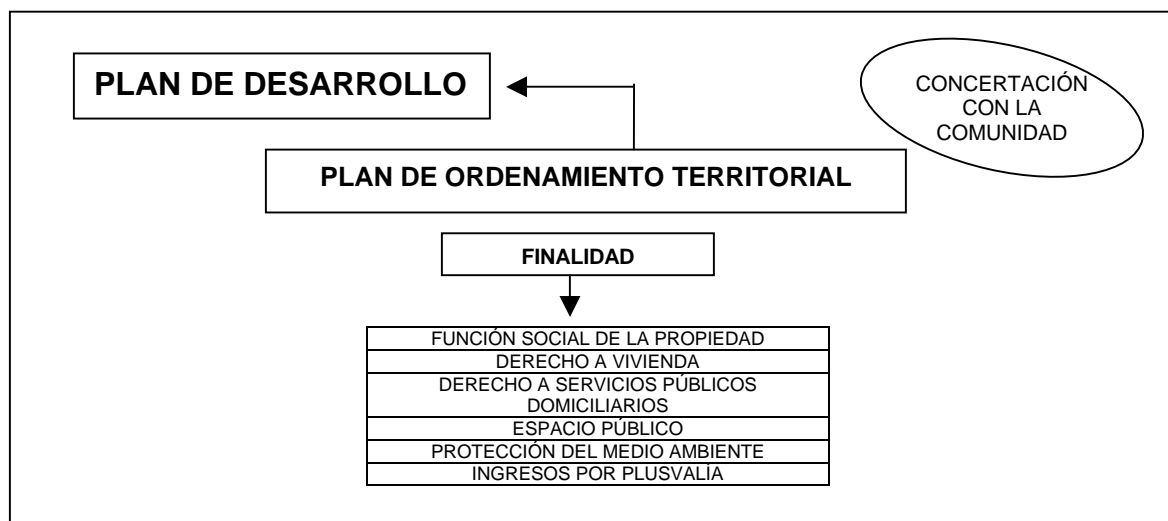
planes de acción para que cada dependencia establezca las estrategias y metas por cumplir para obtener la realización de los programas y proyectos a su cargo.

Gráfico 3. Contexto de un plan de desarrollo



El Plan de Desarrollo es la concreción de los distintos Planes Sectoriales. Si bien es cierto que en estos se plasman las políticas y objetivos en que se fundamentó la campaña política del candidato, también lo es que una vez se inicie el mandato obtenido se estará gobernando para toda la comunidad independientemente de su voto. En esta medida, el Plan de Desarrollo deberá concertarse con la comunidad de acuerdo con las normas de la Ley 152 permitiendo que los consejos territoriales evalúen las propuestas del ejecutivo, señalen las prioridades y ejerzan una función veedora y evaluadora durante todo el mandato.

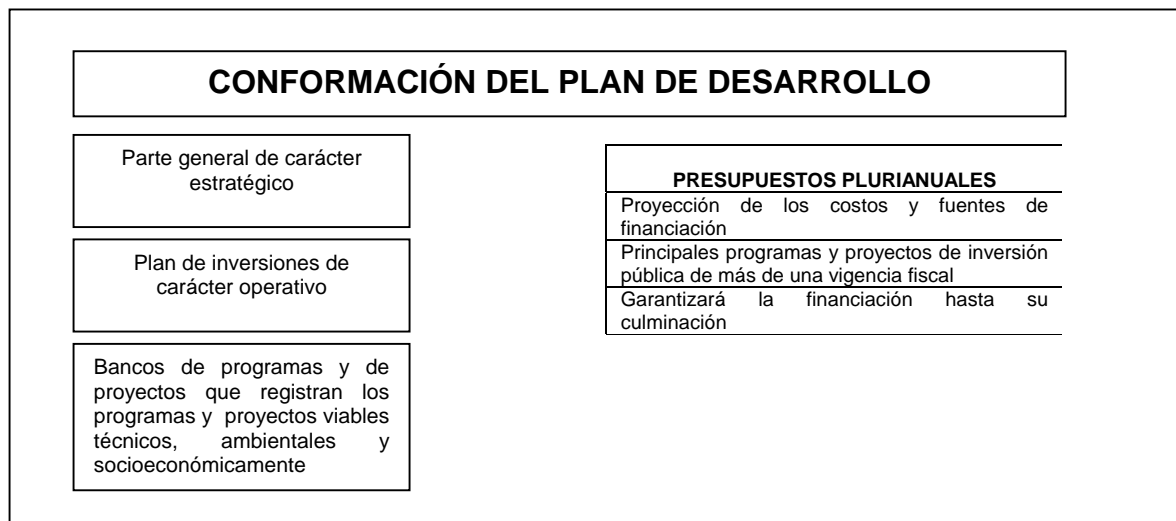
Gráfico 4. Planes de desarrollo y el entorno



Los planes de desarrollo están sujetos a los lineamientos y prioridades en materia de ordenamiento territorial. Esta carta de navegación fija las necesidades en materia de obras públicas y sustentación medio ambiental. En este sentido se deben orientar las inversiones urbanas como vías, puentes, electrificación, acueductos, recuperación de cuencas, minería; infraestructura en general como plazas de mercado, terminales de transporte, puertos, centros docentes, hospitales y vivienda de interés social, entre otros.

Es importante mirar el aspecto del gasto en los planes de desarrollo

Gráfico 5. Conformación del plan de desarrollo



Los últimos gobiernos locales han hecho grandes esfuerzos para ordenar las finanzas públicas de sus respectivos municipios. Tal como lo publicó el DNP, estas pasaron de un déficit de un billón de pesos a principios de 2001, a un superávit de 324 mil millones de pesos, a mediados de 2002. El desempeño fiscal que ha mejorado en tres de cada cuatro municipios, es producto de una buena administración local de recursos propios, una mejor asignación de dineros de transferencias del SGP, de alianzas público- privadas, de participación comunitaria y sobre todo, de planificación.

Los municipios y departamentos tienen límites en sus gastos de funcionamiento y en su capacidad de endeudamiento. Pero gracias a estos esfuerzos, los municipios han recuperado su viabilidad financiera.

El tema de los ingresos propios es conveniente abordarlo con perspectiva gerencial. Se requiere que, además de los recursos provenientes del nivel central, las administraciones territoriales realicen un mayor esfuerzo para aumentar sus recursos propios a través de la actualización catastral y recuperación de cartera en predial e industria y comercio, fundamentalmente.

Con ello se afianza la autonomía de las autoridades locales al tiempo que se convierten en verdaderos formuladores de políticas públicas.

Gráfico 6. Las fuentes de financiación

FUENTES DE FINANCIACIÓN			
PRESUPUESTO DE INGRESOS	CORRIENTES	TRIBUTARIOS	DIRECTOS INDIRECTOS
		NO TRIBUTARIOS	TASAS MULTAS PARTICIPACIONES Y TRANSFERENCIAS
	CAPITAL	Crédito Balance Financieros	

Los gobiernos locales deben, además, fomentar la inversión de la empresa privada en sus municipios.

PRESUPUESTO DE INGRESOS	INGRESOS CORRIENTES	TRIBUTARIOS	DIRECTOS	Municipios	<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto predial • Industria y Comercio • Circulación y Tránsito
				Departamentos	<ul style="list-style-type: none"> • Registro • Timbre nacional a vehículos • Contribución de valorización
			INDIRECTOS	Municipios	<ul style="list-style-type: none"> • Publicidad ...valla • Espectáculos público (boleta) • Venta por sistema de clubes • Degüello de ganado menor • Extracción de arena , cascajo y piedra • Delineación urbana • Licencia de construcción • Juegos permitidos (rifas, apuestas, casinos) • Estampilla pro electrificación rural • Registro de patentes • Marcas, herretes

				Departamentos	<ul style="list-style-type: none"> • Registro y anotación • Consumo cigarrillos y tabaco elaborado • Licores, vinos, aperitivos • Cerveza, sifones, mezclas, refajos • Loterías (premios) • Venta de billetes de lotería foráneas • Apuestas permanentes (chance) • Concursos de apuestas en actividades deportivas y similares. • Impuestos sobre formularios • Impuestos sobre recaudos brutos • Impuestos sobre premios • Estampilla pro desarrollo departamental • Estampilla pro desarrollo fronterizo • Demás autorizados por ordenanza • Estampilla pro electrificación rural • Degüello de ganado mayor
--	--	--	--	---------------	---

Las transferencias

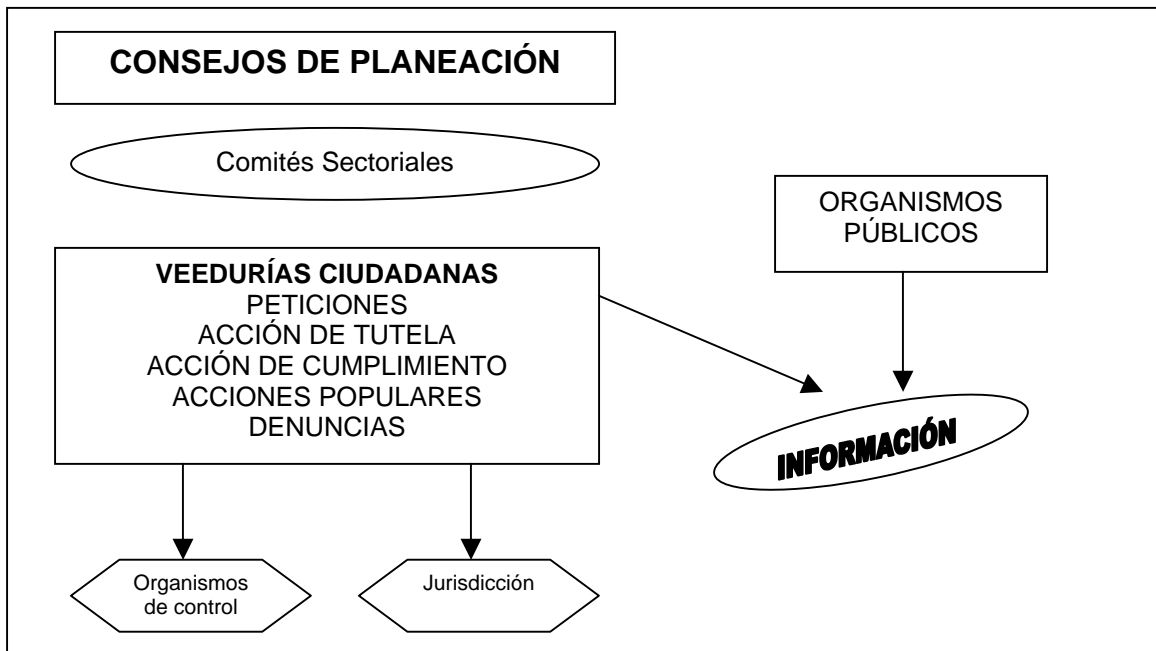
El objetivo principal del SGP es dotar a las jurisdicciones intermedias y locales de recursos para suministrar bienes y servicios de carácter social a sus respectivos habitantes y promover los principios de solidaridad y equidad, que son la base del modelo del Estado de nuestra Constitución Política.

PRESUPUESTO DE INGRESOS	INGRESOS CORRIENTES				
	NO TRIBUTARIOS		Tasas		<ul style="list-style-type: none"> • Acueducto y alcantarillado • Energía eléctrica • Alumbrado público • Telefonía • Plaza de mercado • Plaza de ferias • Matadero público • Recolección de basuras • Carnicería • Barrido calles • Placas y nomenclaturas • Transporte y acarreos • Expedición de certificados, constancias • Registro de marcas y herretes • Venta de formularios • Pesas y medidas de propiedad del municipio

			Multas	Varias
			Participaciones transferencias y	<ul style="list-style-type: none"> • Regalías • Petróleo • Gas • Otros recursos no renovables
				<ul style="list-style-type: none"> • Subsidio a la gasolina • Fondos especiales • Cofinanciación <p style="text-align: center;">SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES</p>

La Ley 715 cumple esta función redistributiva y se formuló como instrumento para promover la autogestión en temas de educación y salud principalmente. Mediante la certificación se le reconoce la capacidad administrativa a cada municipio para que administre de manera independiente los recursos de transferencia.

PRESUPUESTO DE INGRESOS	RECURSOS CAPITAL	Crédito	<ul style="list-style-type: none"> • Interno • externo 	<ul style="list-style-type: none"> • Banca institucional o multilateral • Crédito de proveedores • Bonos o títulos de tesorería • Otros
		Recursos balance del	<ul style="list-style-type: none"> • Venta de activos • Cancelación de reservas • Superávit • otros 	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content;"> Capacidad de endeudamiento Ley 358/97 </div>
		Recursos financieros	<ul style="list-style-type: none"> • Rendimientos financieros • Corrección monetaria • Diferencial cambiario • Participación en utilidades de las descentralizadas • Dividendos • Otros 	



El endeudamiento

Es necesario destacar que la actitud paternalista que ha asumido el Estado, de socorrer a los malos administradores, es cosa del pasado. Hoy la sanción social y política de los ciudadanos se convierte en garantía para el buen manejo de lo público y el responsable y adecuado acceso a los recursos provenientes del crédito. Debe velarse para que los recursos de crédito se destinen a correctas inversiones que contribuyan al bienestar de los ciudadanos.⁹

1.3.8 Estructura presupuestal de Colombia.

a. Primer nivel

- Presupuesto General de la Nación
- Presupuesto de los establecimientos públicos
- Presupuesto nacional
- Rama ejecutiva a escala nacional (excepción empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta), rama legislativa, rama judicial, Ministerio Público; Contraloría General de la República y Organización Electoral.

⁹ D. N. P. Bases para la Gestión del sistema Presupuestal Local. Bogotá: s.n. 2005

b. Segundo nivel

- Fijación de metas financieras a todo el sector público.
- Distribución de excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado de orden nacional y de las sociedades de economía mixta.

1. Conformación del sistema presupuestal

a. El plan financiero:

Es un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público, que tiene como base las operaciones efectivas de las entidades cuyo efecto cambiario, monetario y fiscal sea de tal magnitud que amerite incluirlas en el plan. Tomará en consideración las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación compatibles con el Programa Anual de Caja y las políticas cambiaria y monetaria. El plan define las metas máximas de pagos a efectuarse durante el año que servirán de base para elaborar el Programa Anual de Caja – PAC.

- b. Plan operativo anual de inversiones: señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas.
- c. Presupuesto anual de la nación: es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social.

2. La composición del Presupuesto General de la Nación

El presupuesto se compone de las siguientes partes:

- El presupuesto de rentas. Contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.
- El presupuesto de gastos o ley de apropiación. Incluirá las apropiaciones para las tres ramas de poder público y los organismos de control, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos.
- Disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales registrarán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan.

3. Principios del sistema presupuestal

- **Planificación.** El Presupuesto General de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional de Inversiones, el Plan Financiero y el Plan Operativo Anual de Inversiones.
- **Anualidad.** El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción.
- **Universalidad.** El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espera realizar durante la vigencia fiscal respectiva. No se podrán efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto.
- **Unidad de caja.** Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación. Los excedentes financieros de los establecimientos públicos del orden nacional son propiedad de la nación. El Conpes determinará su distribución. Se exceptúan los excedentes de los establecimientos públicos que administran contribuciones parafiscales.
- **Programación integral.** Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarias para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes, inclusive las obras complementarias que garanticen su ejecución.
- **Especialización.** Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas.
- **Inembargabilidad.** Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuestos General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.
- **Coherencia macroeconómica.** El presupuesto debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República.

- Homeostasis presupuestal. El crecimiento real del presupuesto de rentas, incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberá guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico.
4. Autorizaciones presupuestales de las inversiones nacionales en varios años.
- Concepto previo y favorable del D.N.P.
 - Autorización de la Dirección General del Presupuesto.
 - Las entidades territoriales podrán adquirir esta clase de compromisos con la autorización previa del concejo municipal, asamblea departamental y los consejos territoriales indígenas, o quien haga sus veces, siempre que estén consignados en el plan de desarrollo respectivo y que sumados todos los compromisos que se pretenden adquirir por esta modalidad, no excedan su capacidad de endeudamiento.
5. El Consejo Superior de Política Fiscal CONFIS

Es el rector de la política fiscal y coordina el sistema presupuestal. Está conformado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público quien lo preside, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Consejero Económico de la Presidencia de la República o quien haga sus veces, los viceministros de Hacienda, los directores generales de Presupuesto Nacional, crédito público, impuestos y aduanas y del tesoro. Sus funciones son:

- Aprobar, modificar y evaluar el plan financiero del sector público.
- Analizar y conceptuar sobre las implicaciones fiscales del plan operativo anual de inversiones.
- Determinar las metas financieras para la elaboración del Programa Anual Mensualizado de Caja del sector público.
- Aprobar y modificar, mediante resoluciones, los presupuestos de ingresos y gastos de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas dedicadas a actividades no financieras.
- Las demás que establezca la Ley Orgánica de Presupuesto, sus reglamentos o las leyes anuales de presupuesto.

6. El presupuesto de renta y recursos de capital, comprende:
- a. Los ingresos corrientes: se clasifican en tributarios y no tributarios. Los tributarios se subclasifican en impuestos directos e indirectos. Los ingresos no tributarios comprenderán las tasas, las participaciones y las multas.
 - b. Las rentas con destinación específica: son las participaciones previstas en la Constitución a favor de los departamentos, distritos y municipios; las destinadas a inversión social y las que, con base en leyes anteriores a la Constitución, la Nación asigna a entidades de previsión social.
 - c. Contribuciones parafiscales: son los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social y económico y se utilizan para beneficio del propio sector.
 - d. Fondos especiales: en el orden nacional son los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador.
 - e. Recursos de capital:

Comprenden:

- Los recursos del balance.
 - Los recursos del crédito con vencimiento mayor a un año.
 - Los rendimientos financieros.
 - El diferencial cambiario originado por la monetización de los desembolsos del crédito externo y de las inversiones en moneda extranjera.
 - Las donaciones.
 - El excedente financiero de los establecimientos públicos del orden nacional, de las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional y de las sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas, sin perjuicios de lo que la Constitución y la ley les otorgan.
 - Las utilidades del Banco de la República, descontadas las reservas de estabilización cambiaria y monetaria.
- f. Cupo de endeudamiento global: el Gobierno nacional podrá establecer para distintas instituciones del orden nacional del Estado un cupo de endeudamiento

global, que les permita suprimir a estas, algunos procedimientos individuales ante el Departamento Nacional de Planeación, Confis, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y demás instancias competentes.

- g. Recursos de asistencia o cooperación internacional de carácter no reembolsables: hacen parte del presupuesto de rentas del presupuesto general de la Nación y se incorporan al mismo como donaciones de capital mediante decreto del gobierno.
 - h. Ingreso de los establecimientos públicos: en el presupuesto de rentas y recursos de capital se identificarán y clasificarán por separado de las rentas y recursos de los establecimientos públicos, las cuales son:
 - Rentas propias: todos los ingresos correspondientes a los establecimientos públicos, excluidos los aportes y transferencias de la Nación.
 - Recursos de capital: todos los recursos del crédito externo e interno con vencimiento mayor de un año, los recursos del balance, el diferencial cambiario, los rendimientos por operaciones financieras y las donaciones.
7. Aspectos del contenido del presupuesto de gastos o ley de apropiaciones.
1. El presupuesto de gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión.
 2. En los presupuestos de gastos de funcionamiento e inversión no se podrán incluir gastos con destino al servicio de la deuda.
 3. En el presupuesto de gastos sólo se podrán incluir apropiaciones que correspondan a:
 - Créditos judicialmente reconocidos.
 - Gastos decretados conforme a la ley.
 - Las destinadas a dar cumplimiento a los planes y programas de desarrollo económico y social y a las obras públicas de que tratan los arts. 339 y 341 de la Constitución Política, que fueren aprobados por el Congreso Nacional.
 - Al cumplimiento de las leyes que organizan las entidades del Estado.
 - Los proyectos de ley mediante los cuales se decretan gastos de funcionamiento sólo podrán ser presentados, dictados o reformados por

iniciativa del Gobierno a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del ministerio del ramo, en forma conjunta.

- Se entiende por gasto público social aquel cuyo objeto es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión.
- Las funciones públicas relacionadas con medidas a favor de los grupos discriminados o marginados; protección a personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta; protección al trabajo; garantizar los derechos sociales, económicos y culturales; proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines y garantizar la prestación de servicios públicos a toda la población, podrán realizarse directamente por los órganos del Estado o a través de contratos con organizaciones o entidades no gubernamentales de reconocida idoneidad.
- Los créditos judicialmente reconocidos, los laudos arbitrales y las conciliaciones se presupuestarán en cada sección presupuestal a la que corresponda el negocio respectivo y con cargo a sus apropiaciones se pagarán las obligaciones que se deriven de éstos.

Cada órgano defenderá los intereses del Estado, debiendo realizar todas las actuaciones necesarias en los procesos y cumplir las decisiones judiciales.

Si los gastos excedieren al cómputo de las rentas y recursos de capital, el gobierno no solicitará apropiaciones para los gastos que estime menos urgentes y en cuanto fuere necesario, disminuirá las partidas o los porcentajes señalados en leyes anteriores.

1.4 MARCO LEGAL

Cualquier trabajo que se refiera a la administración pública tiene, necesariamente, que abordar su estructura normativa pues dentro de ella discurre el funcionamiento gubernamental. El manejo presupuestal no es excepción, por el contrario, se encuentra enmarcado dentro de una gran cantidad de normas que lo definen. Habla el derecho del principio de la legalidad en el ingreso y en el gasto: no habrá impuesto ni gasto sin Ley previa que lo establezca. Y, efectivamente, al abordar el análisis presupuestal encuentra el investigador una copiosa cantidad de normas reguladoras, aparentemente inconexas, que en definitiva se integran para la materialización del gasto público y del ingreso.

La fijación de derechos y deberes de los ciudadanos es un factor que al materializarse conlleva gasto público: las elecciones, las obligaciones de registro (de bienes, estado civil, profesional, etc.) y toda actividad que para su ejercicio sea regulada o vigilada por el Estado supone la estructuración de un sistema de ingresos y gastos para su desarrollo. Por último, el diseño de controles, como el fiscal y el disciplinario, significan gasto público como medio de materialización. El resto del quehacer gubernamental se deja al proceso parlamentario ordinario. Aspectos como la definición de servicios con cargo a cada nivel de gobierno y la creación de formas organizativas –Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos Descentralizados- se transfieren a la dinámica histórica de las necesidades sociales cuya expresión es la política. Vale notar, que la idea de la planeación y su correlativa en el ámbito público: la programación de las inversiones públicas, son aspectos que la Constitución intenta imponer –sustancial y procesalmente- a la clase política, al fijarle responsabilidad y competencia para definir planes y programas y al establecer, al efecto, una comisión parlamentaria especial y la sujeción de las demás decisiones fiscales a los planes y programas. En cuanto a su instrumentación procedimental, es la ley el mecanismo de desarrollo constitucional. No obstante, la iniciativa del Ejecutivo, como regla dominante del manejo de la Hacienda Pública y una precisión básica en las relaciones y competencias de cada rama del poder público, constituyen un cuerpo más cierto para su ulterior manejo.

El marco legal y constitucional, como ordenamiento jurídico de regulación de las decisiones permite proponer una clasificación utilizada en otras ramas del derecho para los efectos del análisis presupuestal. Se trataría de distinguir entre un derecho sustancial presupuestal y un derecho procesal presupuestal, que permite enriquecer el análisis.

Para efectos de este trabajo, acerca del presupuesto público, se tiene en cuenta en el marco legal las siguientes Normas principales que reglamentan el sistema presupuestal:

La Constitución Nacional haciendo énfasis en sus artículos 345 a 355. El Decreto 111 de 1996, denominado Estatuto Orgánico del Presupuesto, en él se compilan las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995.

También se tienen en cuenta las leyes 617 de 2000, 819 de 2003 y 358 de 1997,

En ese marco legal se tuvo en cuenta que las principales actividades presupuestales reguladas por el Estatuto Orgánico de Presupuesto, son: la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social.

1.5 HIPÓTESIS DE TRABAJO

El desarrollo de la investigación, lo mismo que los aspectos de su proceso tienen como base la siguiente hipótesis de trabajo:

La toma de decisiones estratégicas para las entidades territoriales de Colombia, con criterios de pertinencia, eficiencia y eficacia, se puede efectuar utilizando la normatividad vigente en Colombia, especialmente lo que se refiere al escenario del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

1.6 METODOLOGÍA DE TRABAJO

1.6.1 Tipo de estudio. El trabajo realizado empezó siendo un estudio del tipo exploratorio, lo cual permitió la familiarización con el fenómeno investigado. A partir de este punto se enfocó en dos tipologías.

Por una parte identificó las características del presupuesto público en Colombia, señalando las formas apropiadas y aprobadas de utilización y estableciendo unos modos de utilización apropiados a la toma de decisiones. De esta manera se consolidó en un estudio descriptivo.

En segundo término buscó explicaciones a la forma de utilización del presupuesto como herramienta de gestión. Se orientó hacia la comprobación de la hipótesis de trabajo y para ella formuló un modelo de aplicación a una entidad territorial local como es el municipio de Pasto. Así se enfocó en la tipología explicativa.

1.6.2 Método de investigación. En el trabajo se utilizó fundamentalmente el método analítico, porque estudia las alternativas administrativas viables dentro de la legalidad vigente, para convertir al presupuesto público en una herramienta estratégica de toma de decisiones apropiadas, dentro del marco de las teorías de las finanzas públicas.

Sin embargo, en tanto que propone una forma alternativa de utilizar ese presupuesto, en su formulación se incrusta en parte de la metodología de teoría crítica de la ciencia, sobre todo desde el punto hermenéutico.

1.6.3 Fuentes y tratamiento de la información. La investigación utilizó fuentes secundarias. Ellas fueron la Constitución Nacional, los documentos que en materia de presupuesto y finanzas públicas se han publicado y están vigentes, sobre todo del Ministerio de Hacienda, del Departamento Nacional de Planeación, del Dane y otros organismos oficiales. Así mismo se utilizaron los informes, cifras ya análisis de los mismos avalados por los gobiernos nacional, departamental y municipal.

2. EL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO

2.1 GENERALIDADES

La hipótesis de trabajo que se manejó en este estudio parte de la premisa de que, en general, diseñar un marco fiscal de mediano plazo tiene como objetivo construir un sendero factible a diez años en el que el comportamiento de los ingresos y de los gastos de la entidad territorial sea tal que garantice el cumplimiento de las normas vigentes de endeudamiento (Ley 358 de 1997), racionalización del gasto (Ley 617 de 2000) y de responsabilidad fiscal (Ley 819 de 2003). Obviamente, encaminar las finanzas locales dentro de los límites de las leyes de disciplina fiscal significa autonomía fiscal y esta última es uno de los pilares que sustenta el proceso de descentralización.

Como demuestran los hacendistas, un marco fiscal de mediano plazo realista se construye a partir del conocimiento detallado de la situación fiscal de la entidad territorial. No se trata solamente de relacionar los gastos actuales y estimar unos ingresos que permitan sufragarlos en el tiempo. El diseño de esta herramienta es un proceso que demanda estar al tanto de los pasivos que tiene la entidad, hacer seguimiento a los procesos jurídicos en contra de la administración en todos los niveles, conocer al detalle la estructura actual de ingresos y gastos y establecer claramente si se cumplen los límites legales al endeudamiento, a la sostenibilidad de la deuda y al gasto de funcionamiento.

2.2 LINEAMIENTOS FUNDAMENTALES

A. Los ingresos

Se comienza con el análisis de ingresos porque se considera vital entender que la posibilidad de financiar determinado nivel de gasto, sea de funcionamiento o de inversión, depende de la capacidad para generar ingresos propios (impuestos principalmente) y del monto de transferencias (Sistema General de Participaciones) u otros recursos (Regalías) que realmente puedan entrar a las arcas públicas.

1. Estimación

La estimación a diez años de los ingresos dependerá del tipo de recurso que entra a las arcas de la entidad.

a) Impuestos

El procedimiento mínimo es realizar la proyección del ingreso con un criterio conservador; es decir, asumiendo que la renta mantendrá el comportamiento de las últimas vigencias o como mínimo se incrementará al ritmo de la inflación esperada. Además, es importante conocer su comportamiento estacional (cómo se ha distribuido mensualmente el recaudo dentro de las tres últimas vigencias).

En el mediano plazo, la mejor estimación es aquella que tiene en cuenta un análisis más profundo de cada impuesto. Por ello, se recomienda conocer si la estructura de cada tributo (sujetos pasivos, tarifas, los hechos generadores, etc.) está acorde con la normatividad vigente, y proceder, en caso de que sea necesario, a actualizar el estatuto tributario local.

b) Ingresos no tributarios

Se trata de ingresos como las tasas, las multas o los arrendamientos, que tienen libre destinación y generalmente participan con un porcentaje bastante pequeño de los ingresos propios de las entidades territoriales.

Esta situación es lamentable, pues se entiende que la primera justificación para iniciar un proceso de descentralización es la posibilidad de conseguir mayores niveles de eficiencia en la prestación de los servicios y los bienes públicos.

Como consecuencia, la principal manera de aumentar el financiamiento propio de los entes locales, debería ser a través de los pagos requeridos a quienes se favorecen directa e indirectamente –en algunos casos- con la prestación de los bienes y servicios públicos. Precisamente, son estos ingresos los que se obtienen a través del cobro de tasas y tarifas.

c) Sistema general de participaciones

Los recursos que el nivel nacional transfiere y que hacen parte del sistema general de participaciones son una entrada externa, cuyos criterios de distribución están establecidos en la Constitución Política y en la Ley 715 de 2001. Con dichos criterios el Departamento Nacional de Planeación anualmente realiza la distribución de los recursos. Por ello, la mejor alternativa para estimar estos ingresos la constituye conocer las reglas básicas contenidas en las normas mencionadas e indagar por las estimaciones que al respecto comunique el DNP.

Aunque proyectar con la inflación esperada siempre es un recurso, puede afinarse la estimación tomando en cuenta que los criterios de distribución del sistema están determinados por elementos estructurales. Por ejemplo, la población atendida, la población por atender, la equidad en el caso de la participación de educación; la

pobreza relativa, la proporción entre población urbana y rural, la eficiencia fiscal y la eficiencia administrativa en el caso de la participación del propósito general.

Finalmente, se debe anotar que el artículo 49 de la Ley 863 de 2003 modificó el párrafo 3º del artículo 78 de la Ley 715 de 2001, por lo que la distribución de la participación de propósito general deberá tener en cuenta un 4% para deporte, un 3% para cultura y un 10% para el Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), porcentaje último que no se girará a la entidad, sino a su cuenta en dicho fondo.

d) Otros

La proyección de regalías debe fundamentarse en la información que al respecto comunique la Comisión Nacional de Regalías, el Ministerio de Minas y Energía y la Empresa Colombiana de Petróleos a cada entidad territorial. Hay que tener en cuenta que las regalías provienen de la explotación de recursos no renovables, por lo que dichos ingresos muy seguramente serán decrecientes en el tiempo y su recaudo dependerá en buena medida de los precios del bien en los mercados externos. Además, se anota que el artículo 48 de la Ley 863 de 2003 estableció un descuento previo del valor por girar correspondiente al 5% y cuyo destino es el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET).

No se debe proyectar ingresos provenientes de contrapartidas cuyos desembolsos no hayan sido plenamente aprobados. Los recursos por este concepto dependen de la gestión que se haga, la cual comienza por la inscripción de los proyectos en el Banco de Proyectos de Inversión.

2. DIFERENCIAR USOS POSIBLES

Es importante tener en cuenta que salvo los ingresos corrientes de libre destinación, las otras fuentes de ingreso de las entidades territoriales tienen una destinación específica dada desde la Constitución Política en algunos casos o desde las leyes en otros.

a) Ingresos de libre destinación

Son aquellos recursos cuyo uso no están direccionados desde la Constitución, la ley o acto administrativo de la entidad territorial. Normalmente están constituidos por los ingresos propios (generados autónomamente) de origen tributario y no tributario. En los municipios de categorías 4ª, 5ª y 6ª se puede contar además con el 28% de la participación de propósito general y en los nuevos departamentos con la participación en el IVA y las transferencias hechas por el Ministerio del Interior y la Justicia. Igualmente sucede con los recursos girados al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en virtud de la ley 1ª de 1972.

Estos ingresos se pueden utilizar para financiar el gasto de funcionamiento en los porcentajes establecidos por la Ley 617 de 2000, límites que dependen de la categoría del departamento o del municipio. La parte de estos ingresos que no se emplean en sufragar gasto de funcionamiento se puede utilizar para financiar la cancelación de pasivos acumulados de vigencias anteriores y/o gastos de inversión.

b) Ingresos con destinación específica

Se trata de aquellas fuentes de ingresos cuyo recaudo ha sido destinado desde la Constitución, las Leyes de la República y en algunos casos desde acuerdos u ordenanzas, a financiar sectores específicos normalmente en inversión.

c) Otros ingresos

En esta parte se debe resaltar la existencia de recursos de capital que son producto de la gestión financiera de la entidad territorial y que están sujetos a factores externos que impiden que su estimación sea cierta. Se trata básicamente de los rendimientos financieros, la venta de activos, los excedentes financieros y las utilidades de las empresas departamentales, distritales o municipales.

Estos recursos por su naturaleza no son recurrentes y aunque pueden ser de libre destinación no deben soportar gasto corriente. La práctica fiscal no los acepta como soportes válidos de una estimación de gasto a mediano plazo, por lo que se recomienda no proyectarlos como fuentes del marco fiscal de mediano plazo. Una vez estén en caja se podrán vincular a la financiación del gasto de inversión, pero no antes.

B. LOS GASTOS

Los gastos se analizan en segundo lugar, porque, como se dijo en el apartado de ingresos, las erogaciones dependen fundamentalmente de las posibilidades efectivas de ingresos que tiene la entidad. “Este principio que se conoce como “el de la restricción presupuestal” es primordial para evitar descalabros financieros soportados en un cálculo poco serio de las posibilidades fiscales de la entidad territorial. Al respecto, ya hay una regla formal, por lo menos para el gasto de funcionamiento, y la constituye el límite que de acuerdo con la categoría de la entidad territorial ha establecido la Ley 617 de 2000”¹⁰.

¹⁰ DIRECCIÓN GENERAL DE APOYO FISCAL. Utiliza la interpretación y la jurisprudencia relativa a la aplicación de la Ley 617 de 2000.

1. INCORPORACIÓN DE PASIVOS ACUMULADOS DE VIGENCIA ANTERIORES Y CONTINGENCIAS

Se hace necesario diagnosticar la situación fiscal de la entidad a partir de un corte. Esto no sólo significa saber cuánto se debe; también significa identificar las contingencias que se podrían hacer reales en el futuro inmediato, para lograrlo, los responsables de la información financiera y jurídica deben contar con el apoyo del resto de la administración y utilizar todas las herramientas legales que brinda la Ley 716 de 2001 y sus normas reglamentarias para avanzar en el saneamiento contable de la entidad.

Para lograr los beneficios del proceso de saneamiento, los funcionarios en coordinación con el Comité Técnico deberían adelantar procedimientos como la inspección de archivos físicos, circularización a terceros que puedan aportar información útil para el proceso que por alguna circunstancia no está en poder de la administración y en general todas las acciones, que como conocedores de la realidad local, establezcan los servidores públicos como miembros del Comité Técnico.

Las decisiones que se tomen como resultado del proceso (incorporación de activos o pasivos, cancelación contable de saldos, reclasificación de partidas, etc.) se adoptarán por medio de un acto administrativo el cual constituye soporte para los registros que efectúe el Contador.

2. TIPOS DE GASTO Y SU ESTIMACIÓN

Al igual que sucede con los ingresos, la estimación de los gastos a diez años dependerá del tipo de gasto que se requiera proyectar.

a) Asociados a la nómina

Todos aquellos gastos que se relacionan con el pago de los emolumentos a los que tienen derecho los servidores públicos deben tener en cuenta el tipo de vinculación del servidor y el perfil profesional en el que se desempeña.

Hay que tener especial cuidado con proyectar adecuadamente el valor del salario y las contribuciones a la seguridad social y parafiscales inherentes a la nómina de los empleados públicos, pues el incremento de estos está supeditado al decreto anual que expide el gobierno nacional. “En este caso, la estimación (más no, el incremento) debe hacerse como máximo con la proyección que hace el Banco de la República de la inflación esperada”¹¹.

¹¹ CONPES. Lineamientos sobre incrementos salariales que desarrolla el documento CONPES 3265 del 19 de enero de 2004.

Si bien la estimación real de todos los ítems reviste sumo cuidado, es necesario tener bien presente la proyección de los gastos por cesantías. Aquí debe identificarse si el servidor está cobijado por el régimen retroactivo o el régimen anualizado.

La estimación del costo de la planilla de trabajadores oficiales debe tener en cuenta todas las contraprestaciones acordadas en la convención colectiva de trabajo. No sobra advertir que los compromisos de la convención tan sólo cobijan a los trabajadores oficiales, para lo cual debe identificarse plenamente la veracidad del tipo de vinculación del servidor.

En las entidades territoriales aún se realizan las llamadas órdenes de prestación de servicios. Por ello, aunque la recomendación es eliminar dicha práctica, de existir una nómina de este estilo, debe contabilizarse adecuadamente su costo. Ello requiere un sondeo exhaustivo de la documentación en todas las dependencias de la administración, pues no es extraño encontrar incluso contrataciones de tipo verbal que pueden afectar la proyección del gasto.

b) Generales

La estimación de los gastos de este tipo puede hacerse soportada en el comportamiento histórico y teniendo en cuenta la inflación esperada. Sin embargo, a mediano plazo es importante diagnosticar el procedimiento presupuestal y contractual que se utilizan para realizar este tipo de erogaciones. Los resultados de los estudios normalmente demuestran ineficiencia y sobrecostos que pueden ser eliminados mediante su centralización y el diseño por ejemplo de planes generales de compra para toda una vigencia, o estableciendo prioridades en el consumo de los servicios públicos.

Es importante tener en cuenta que en determinadas circunstancias el gasto de inversión puede generar gastos generales asociados que eventualmente no podrían ser financiados con rentas de destinación específica al sector que los causa.

c) Transferencias

El cálculo de las transferencias a los organismos de control político, fiscal y disciplinario está reglado en las Leyes 617 de 2000 y 716 de 2001. Cuando se necesite es importante tener en cuenta la inflación esperada como elemento adicional en su estimación.

Es importante tener en cuenta que el artículo 14 de la Ley 617 de 2000 prohíbe al sector central realizar transferencias que no hayan sido autorizadas por una ley de la República a las empresas de licores, a las loterías y las instituciones de naturaleza financiera.

La estimación de las transferencias hechas para financiar las nóminas de pensionados debe basarse en el costo de la nómina actual. Es así porque a partir de la expedición de la Ley 100 de 1993 las entidades territoriales no pueden asumir directamente nuevos pensionados, salvo en los casos previstos por el régimen de transición.

d) Servicio de la deuda

Corresponde este gasto al pago del capital, los intereses y algunos gastos asociados a la cancelación de la deuda pública que mantiene la entidad territorial. Su estimación depende de las condiciones contractuales en que se pactó cada crédito tales como la tasa de interés, el plazo, la gracia y las fechas de los desembolsos

e) Inversión

La estimación de estos gastos está directamente relacionada con la puesta en práctica del programa de gobierno a través del Plan de Desarrollo. Aunque el objetivo de esta metodología no es profundizar en los procesos de identificación y formulación de proyectos que harán realidad el programa de gobierno, si se considera prudente advertir que previo a esta etapa es necesario identificar la restricción presupuestal que existe para encaminar los proyectos.

Al respecto, se recuerda que no basta con identificar la destinación de las rentas; también es fundamental conocer sus vínculos contractuales con proyectos de inversión anteriores, con el servicio de la deuda o con el saneamiento fiscal. Durante las últimas vigencias y ante el menoscabo evidente de la situación fiscal territorial, muchas entidades utilizaron las facultades que les dio la Ley para sanear sus finanzas a través de la reorientación de las rentas que se identificaron anteriormente como “reassignables”.

Una vez conocidas y estimadas las fuentes reales de Inversión, será posible definir mediante el proceso social, técnico y político establecido en la Ley 152 de 1994, el gasto de inversión para los próximos 10 años.

C. COMPARAR LOS INGRESOS CON LOS GASTOS, SUJETO A RESTRICCIONES

Identificada y estimados los tipos de ingresos y necesidades de gasto, se hace necesario hacer un cruce entre las fuentes y los usos para establecer si los recursos según su destinación son suficientes para financiar los gastos de funcionamiento y de inversión de la entidad. La importancia de este ejercicio radica en que una parte importante de los recursos de las entidades territoriales ha sido destinada desde la Constitución, las leyes o actos administrativos territoriales a financiar exclusivamente uno o determinados tipos de gasto. Por ejemplo, la

participación de educación del sistema general de participaciones tan sólo puede ser utilizada para financiar gastos de ese sector y no, de otro. Por ello, no es posible afirmar que hay recursos suficientes para financiar las transferencias al concejo si la fuente de la que se dispone es la participación de educación.

Lo anterior debe hacerse porque salvo los llamados “ingresos corrientes de libre destinación”, la mayoría de las otras fuentes de ingreso de las entidades territoriales tiene una destinación específica dada desde la Constitución Política en algunos casos o desde las leyes en otros. Estas destinaciones, salvo contadas excepciones¹², implican que en el mejor de los casos sea posible cancelar pasivos por concepto de un determinado gasto con la renta autorizada por las normas para sufragar ese tipo de gastos. Por ejemplo, no es permitido utilizar recursos destinados a financiar el sector salud para cancelar gastos en infraestructura vial y mucho menos, sus pasivos. Podría ser posible utilizar esos recursos de salud (siempre y cuando no provengan del sistema general de participaciones para salud) para cancelar pasivos acumulados de vigencias anteriores en el mismo sector¹³.

Un análisis adicional consiste en identificar los saldos, los posibles usos y las afectaciones contractuales y legales de los recursos que estén en caja en la tesorería, en cuentas bancarias y en inversiones financieras de corto y mediano plazo.

Así, conocidas las fuentes que se pueden destinar libremente al funcionamiento y aquellas que se deben utilizar exclusivamente en el financiamiento de determinado sector de inversión, se procede a definir el tipo de gasto que cada cual podrá financiar.

El procedimiento de comparación debe satisfacer las siguientes etapas:

1. identificar y garantizar el financiamiento del gasto recurrente en funcionamiento e inversión. En el caso del gasto de funcionamiento se deben tener en cuenta además los límites que por categoría existen para dichos gastos en la Ley 617 de 2000 a partir de 2004.

¹² Los recursos del sistema general de participaciones de educación y salud no se pueden utilizar para cancelar pasivos de esos sectores acumulados al 31 de diciembre de 2001.

¹³ Al respecto debe tenerse en cuenta que tan solo en procesos de ajuste fiscal reglados de acuerdo con lo establecido en el artículo 11 del Decreto 192 de 2001, es posible aplicar cabalmente la autorización dada en el artículo 12 de la ley 617 de 2000, para reorientar rentas de destinación específica a sufragar los pasivos acumulados de vigencias anteriores y los costos de un ajuste fiscal o para aplicar la autorización del artículo 76 de la Ley 715 de 2001 que permite financiar un proyecto de fortalecimiento institucional que implique sufragar los costos de un proceso de ajuste fiscal o cancelar pasivos causados antes del 31 de diciembre de 2000.

Cuadro 2. Sector central departamental

CATEGORÍA	INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACIÓN
Especial	50%
Primera	55%
Segunda	60%
Tercera	70%

Cuadro 3. Asambleas departamentales

CATEGORÍA	TOTAL REMUNERACIÓN DIPUTADOS		% ADICIONAL DE LA REMUNERACIÓN		PRESTACIONES SOCIALES, APORTES PARAFISCALES Y SEGURIDAD SOCIAL
Especial	30 S.M.L.M. x 7 x No. Diputados	MÁS	80%	MAS	SI
Primera	26 S.M.L.M. x 7 x No. Diputados	MÁS	60%	MAS	SI
Segunda	25 S.M.L.M. x 7 x No. Diputados	MÁS	60%	MAS	SI
Tercera y Cuarta	18 S.M.L.M. x 7 x No. Diputados	MÁS	25%	MAS	SI

Sobre las prestaciones sociales de los Diputados, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del 2 de octubre de 2003 radicado con el número 1532 con ponencia de Augusto Arango Trejos, se pronunció aclarando el régimen prestacional y de seguridad social aplicable a los diputados, al cual debe restringirse el departamento de que se trate. En conclusión y hasta tanto el legislador se pronuncie, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 299 de la Constitución Nacional y la ley que lo desarrolle, el régimen prestacional de los diputados es el establecido en la Ley 6ª de 1945 y demás normas que la adicionen o la reformen.

LEY 6ª DE 1945, “ARTÍCULO 17. Los empleados y obreros nacionales de carácter permanente gozarán de las siguientes prestaciones: a) Auxilio de cesantía... b) Pensión vitalicia... c) Pensión de invalidez... d) Seguro por muerte... e) Auxilio por enfermedad... f) Asistencia médica... g) Los gastos indispensables del entierro...”.

Cuadro 4. Contralorías departamentales

CATEGORÍA	INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACION		PORCENTAJE DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS DEL ORDEN DEPARTAMENTAL
Especial	2.2%	MAS	0.2%
Primera	2.7%	MAS	0.2%
Segunda	3.2%	MAS	0.2%
Tercera	3.7%	MAS	0.2%

Respecto a los gastos de las contralorías departamentales, debe recordarse que en 2004 no debían incrementarse en un porcentaje superior al de la inflación causada en la vigencia 2003 y que a partir de 2005 no pueden aumentar por encima de la meta de inflación establecida por el Banco de la República para cada vigencia.

Las contralorías departamentales están autorizadas a realizar gastos hasta por el valor transferido por los sectores central y descentralizado.

Cuadro 5. Sector central municipal y distritos

CATEGORÍA	INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACION
Especial	50%
Primera	65%
Segunda y Tercera	70%
Cuarta, Quinta y Sexta	80%

Cuadro 6. Concejos municipales y distritos

CATEGORÍA	INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACION	
	TOTAL HONORARIOS CAUSADOS x No. SESIONES AUTORIZADAS	
Especial	100% Salario Diario del Alcalde x 150 Ordinarias. Si es necesario x 30 Extraordinarias	MÁS 1.5%
Primera	100% Salario Diario del Alcalde x 150 Ordinarias. Si es necesario x 30 Extraordinarias	MÁS 1.5%
Segunda	100% Salario Diario del Alcalde x 150 Ordinarias. Si es necesario x 30 Extraordinarias	MÁS 1.5%
Tercera	100% Salario Diario del Alcalde x 70 Ordinarias. Si es necesario x 12 Extraordinarias	MÁS 1.5%

Cuarta	100% Salario Diario del Alcalde x 70 Ordinarias. Si es necesario x 12 Extraordinarias	MÁS 1.5%
Quinta	100% Salario Diario del Alcalde x 70 Ordinarias. Si es necesario x 12 Extraordinarias	MÁS 1.5%
Sexta	100% Salario Diario del Alcalde x 70 Ordinarias. Si es necesario x 12 Extraordinarias	MÁS 1.5%

Salario Mensual del Alcalde → Salario Diario del Alcalde

30

Es fundamental comprender que el cálculo de los honorarios para los concejales es un techo máximo que no necesariamente se debe alcanzar. Por ejemplo, los honorarios se cancelan por asistencia efectiva a la sesión, así, si un concejal no asiste a la sesión no se le pagan honorarios por la misma. Asimismo, un manejo adecuado de la agenda de la Corporación Administrativa puede llevar a eliminar la necesidad de convocar a sesiones extraordinarias e incluso, a algunas ordinarias.

Todos los municipios, cuyos Ingresos Corrientes de Libre Destinación de la vigencia inmediatamente anterior no superaron los \$1.000.0000.000,00 (Mil millones de pesos), pueden adicionar a los honorarios de los concejales hasta 60 S.M.L.M. en lugar de los porcentajes arriba descritos para funcionamiento. (Pueden ser menos de 60).

Cuadro 7. Personerías municipales y distritales

CATEGORÍA	APORTES
Especial	1.6 % I.C.D.L.
Primera	1.7 % I.C.D.L.
Segunda	2.2% I.C.D.L.
Tercera	350 S.M.L.M.
Cuarta	280 S.M.L.M.
Quinta	190 S.M.L.M.
Sexta	150 S.M.L.M.

Las contralorías municipales están autorizadas a realizar gastos financiados con las transferencias de los sectores central y descentralizado únicamente hasta el valor expresado como porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación. De acuerdo con conceptos de la Contraloría General de la República, de la Auditoría General de la Nación y de la DAF, el valor máximo del gasto de las contralorías municipales y por tanto de los aportes que reciban no puede superar los porcentajes de los ingresos corrientes de libre destinación del sector central

establecidos en el Artículo 10 de la ley 617 de 2000. Esto significa que el aporte del sector descentralizado sumado al del sector central no puede superar ese porcentaje.

2. Identificar y garantizar los compromisos contractuales y presupuestales existentes en los diversos sectores de inversión. Por ejemplo, vigencias futuras para determinado proyecto de inversión estratégica o concesión, o para el servicio de la deuda pública.

3. En la medida de que ya ha sido identificado el pasivo exigible y contingente, se hace necesario establecer la programación de pagos del mismo de tal manera que se respeten las destinaciones específicas de las normas y se garantice la cancelación en un período razonable de tiempo para que los acreedores no paralicen el normal funcionamiento de la administración a través de tutelas y embargos.

4. Finalmente, financiado el gasto recurrente, cubiertos los compromisos de vigencias futuras y el servicio de la deuda vigente, definida la forma como se cancelarán las acreencias acumuladas de vigencias anteriores y las contingencias, se podrá establecer el monto de los recursos libres de afectación que se utilizarán en la financiación de gastos de inversión.

D. ESTIMACIÓN DE RECURSOS COMPLEMENTARIOS PARA AUMENTAR GASTOS DE INVERSIÓN SUJETO A RESTRICCIONES

Una vez hecho el cruce entre ingresos y gastos respetando las destinaciones específicas, se visualizan para la administración las posibilidades reales de financiar “nuevos gastos de inversión”¹⁴.

El resultado del cruce entre ingresos y gastos puede evidenciar tres situaciones:

1. La imposibilidad de iniciar con fuentes propias nuevos proyectos de inversión.
2. Hacer ver que los ahorros existentes no son suficientes para financiar el costo total de los proyectos que se espera programar en el Plan de Desarrollo; o
3. Mostrar que existen recursos sin afectación para financiar el programa de gobierno.

¹⁴ Se utiliza la expresión “nuevos gastos de inversión” porque se debe entender que existe gasto de inversión que ha venido siendo financiado normalmente por la entidad y sobre el que la nueva administración tendrá mucho que hacer pero en el campo de la eficiencia. Son ejemplos el gasto recurrente en educación (pago de docentes), salud (profesionales de la salud, régimen subsidiado, etc.), otros (financiamiento de Umatas y Comisarías de Familia), etc.

3. GESTIÓN ESTRATÉGICA DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL

3.1 PRESENTACIÓN

El capítulo 3 del Título XII de la Constitución Política, al referirse al régimen de la Hacienda Pública precisa los criterios para el manejo presupuestal, estableciendo que estos principios y disposiciones se aplicarán en lo que fuere pertinente a las entidades territoriales para la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto. De esta manera el Estatuto Orgánico de Presupuesto Nacional, que corresponde a las Leyes 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, consolidadas en el decreto 111 de 1996, al desarrollar dichos preceptos constitucionales, establece en su artículo 109, que las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Así, mientras se expiden estas normas, se aplicará el Estatuto Orgánico del Presupuesto en lo que fuere pertinente.

Vale recordar que este trabajo incluye las modificaciones que se han realizado al Estatuto Orgánico de Presupuesto Nacional compilado en el decreto 111 de 1996, mediante las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003.

En este sentido, es necesario revisar el proceso de adaptación del Estatuto de Presupuesto Territorial, el cual debe corresponder con los lineamientos del Estatuto Nacional, acorde con las competencias de las entidades territoriales. En esa medida, el propósito es acercarse al proceso de adaptación, acorde con el marco constitucional y legal colombiano¹⁵.

3.2 EL SISTEMA PRESUPUESTAL

Un aspecto fundamental del régimen presupuestal colombiano, es que se concibe como un sistema que articula cuatro elementos esenciales: el Marco Fiscal de Mediano Plazo establecido en la Ley 819 de 2003, cuyo componente fundamental es el Plan Anual Mensualizado de Caja.

Como se ha definido, en este trabajo la hipótesis que se maneja es el desarrollo de un eficiente sistema presupuestal a través de un Marco Fiscal de Mediano Plazo, fundamentado primordialmente en un Plan Financiero, que permita guiar la gestión presupuestal en un período mínimo de 10 años, llevando a que las

¹⁵ Los aspectos que se esquematizan en las páginas siguientes, acerca del presupuesto, tienen como fuente el documento “Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Local”. DNP, Bogotá, 2005.

decisiones fiscales se tomen en lo territorial bajo una mayor responsabilidad, garantizando la sostenibilidad fiscal de la entidad territorial.

En tales términos el plan financiero es uno de los elementos fundamentales del Marco Fiscal. Está así concebido como un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público, que tiene como base las operaciones efectivas de las entidades cuyo efecto cambiario, monetario y fiscal sea de tal magnitud que amerite incluirlas en el plan. Para lograrlo debe tomar en consideración las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación compatibles con el Programa Anual de Caja y las Políticas Cambiaria y Monetaria.

Con base en la situación fiscal y en las metas financieras previstas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y por ende en el Plan Financiero, se determinan los recursos para inversión, los cuales permiten priorizar la inversión pública, acorde con el plan de desarrollo, haciendo especial énfasis en el gasto social. Por su parte, el Plan Operativo Anual de Inversiones Municipal, POAIM, es definido como aquel que señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas, guardando concordancia con el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo.

Una vez definidos los programas y proyectos de inversión, se debe consolidar el presupuesto, concebido como la estimación de los ingresos que se recaudarán durante la vigencia fiscal, y como una autorización de los gastos: de funcionamiento, de deuda y de inversión, los cuales se pueden comprometer atendiendo la autorización máxima de gasto y de acuerdo con los ingresos. Así mismo, debe incluir la definición de las disposiciones necesarias para garantizar una ejecución eficiente de los recursos, sobre la base del Plan de Desarrollo.

Ya se ha dicho pero es necesario reiterarlo. En materia financiera, el presupuesto es el instrumento operativo básico. De su ejecución anual depende el cumplimiento de las metas fijadas por la administración. Por tal motivo su proceso de preparación debe ser abordado técnicamente para evitar la sobre estimación de ingresos o la subvaloración de los gastos.

De igual manera, debe tenerse en cuenta que el sistema presupuestal debe estar articulado con el sistema de planeación, lo cual es posible a partir del principio de planificación, en consecuencia, para su elaboración se deben tomar en cuenta los objetivos de los Planes de Desarrollo, el proceso de planeación financiera, y la evaluación que de éstos se lleve a cabo conforme a las disposiciones consagradas en las respectivas normas. De esta forma, dicha integración tiene como propósito alcanzar el desarrollo local a largo, mediano y corto plazo.

Es así como, el presupuesto se debe expedir en el contexto de un sistema que permita optimizar la asignación de los recursos públicos. En ese proceso primero, se deben observar y analizar las fuentes y recursos disponibles en el mediano

plazo, luego, se debe programar la inversión, conforme a prioridades. Posteriormente, hay necesidad de conjugar los resultados anteriores, mediante el instrumento de ejecución de los ingresos y gastos anuales, o sea el presupuesto.

3.3 PRINCIPIOS PRESUPUESTALES

Los principios presupuestales son preceptos generales que sirven de orientación para la formulación, elaboración, aprobación y ejecución de los elementos del sistema presupuestal.

En este sentido vale la pena mencionar la Sentencia C-357 de agosto 11 de 1994, donde la Corte Constitucional, precisó: «... los principios consagrados en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, son precedentes que condicionan la validez del proceso presupuestal, de manera que al no ser tenidos en cuenta, vician la legitimidad del mismo. No son simples requisitos, sino pautas determinadas por la ley orgánica y determinantes de la Ley Anual de Presupuesto», en este caso, del Acuerdo de presupuesto municipal.

Al respecto se sintetizan los principios presupuestales.

3.3.1 Planificación. El Presupuesto General de un municipio deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan de Desarrollo, del Plan de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones.

Este principio busca la integración entre los sistemas presupuestal y de planeación. Por consiguiente, articula las políticas o estrategias de largo plazo con los programas y/o proyectos de corto plazo, con el objeto de facilitar su cumplimiento.

3.3.2 Anualidad. El principio de anualidad establece que el año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción. Por consiguiente, el Concejo Municipal autoriza el Presupuesto sólo para dicha vigencia.

No obstante lo anterior, la Ley establece mecanismos como las reservas de apropiación y las cuentas por pagar, que tienen relación con este principio, tal como se mencionan en la sentencia C-502 de 1993, título II, literal d: «En síntesis: para decirlo del modo más sencillo, las reservas de apropiación y las reservas de Caja, (cuentas por pagar)¹⁶ permiten que los gastos previstos en el Presupuesto para el año respectivo, se ejecuten, así ello ocurra después del 31 de diciembre. No se está, se repite, vulnerando el principio de la anualidad, pues de todos

¹⁶ El paréntesis es nuestro

modos los gastos a los cuales corresponden las reservas, se hacen con cargo al mismo presupuesto en el cual estaban incluidos».

En el caso de los saldos de apropiación que caducan, es necesario considerar que aunque la autorización de gasto se extingue, debe garantizarse la destinación específica de las fuentes de financiación de los recursos que respaldaban dichas apropiaciones, cuando estos correspondan a rentas de destinación específica.

3.3.3 Universalidad. El artículo 347 de la Constitución Política, estableció: «El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la **totalidad** de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva ... » Acorde con dicha disposición, el principio de universalidad¹⁷ considera que el presupuesto contendrá todos los gastos públicos que se espera realizar durante la vigencia. Por lo tanto, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al tesoro público municipal o transferir crédito alguno que no figuren en el presupuesto.

Este principio no se refiere a que en el presupuesto deban estar incorporados todos los ingresos, pero sí todos los gastos, reconociendo que existe la posibilidad de que los ingresos no sean suficientes para cubrir los gastos y que, en consecuencia, el Alcalde pueda proponer la adopción de nuevas rentas autorizadas por la Ley al Concejo Municipal para financiar dichos gastos, es decir, presentar un presupuesto complementario, en los términos del Estatuto.

No obstante, vale recordar que el artículo 345 de la Constitución Política, establece que «En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el de gastos» de esta forma para hacer efectivo dicho precepto, es indispensable que además de recaudar los ingresos adoptados legalmente en el Estatuto Fiscal Territorial, dichos ingresos para ser cobrados, deben incluirse en el presupuesto de rentas.

Así mismo, el principio de universalidad contribuye al control sobre la ejecución de gastos, por cuanto sólo se pueden efectuarse los gastos que estén autorizados en el presupuesto municipal, por consiguiente, no pueden existir fondos por fuera del presupuesto¹⁸.

¹⁷ Según el Artículo 15 del Decreto 111 de 1996

¹⁸ Es de mencionarse que el artículo 120 del Decreto 111 de 1996. establece que los recursos correspondientes a los Resguardos Indígenas, por concepto de participación con los ingresos corrientes de la Nación-PICN, no harán parte del Presupuesto de rentas de la entidad territorial encargada de su administración. Es así como, considerando que la PICN fue reemplazada por los recursos del Sistema General de Participaciones asignados a los resguardos, dichos recursos no hacen parte del presupuesto del municipio y se administran en una cuenta separada como lo establece el artículo 85 de la Ley 715 de 2001.

3.3.4 Unidad de caja. Este principio consagra que con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital, se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el presupuesto general del municipio. Quiere decir que todos los ingresos, sin importar su origen, se incluyen en una sola cuenta única municipal, con la cual se pueden pagar todos los gastos autorizados en el presupuesto.

Sin embargo, se excluyen de la aplicación de este principio a nivel municipal, los recursos transferidos del Sistema General de Participaciones y sus componentes específicos, como lo dispuso el artículo 91 de la Ley 715 de 2001.

Así mismo, el Estatuto Orgánico de Presupuesto¹⁹ establece que «las cuentas especiales previstas para el manejo de los recursos del sector salud en las entidades territoriales previstas en la Ley 60 de 1993 y en la Ley 100 del mismo año, se integran en los fondos seccionales, distritales o municipales de salud, de que tratan las disposiciones legales pertinentes, pero no formarán en ningún caso parte integral de los recursos comunes del presupuesto de tales entidades, por lo cual su contabilización y presupuestación será especial en los términos del reglamento». Lo anteriormente establecido para el sector salud, se ratifica con la Ley 715 de 2001, en su artículo 57 que prevé el Fondo municipal, departamental o distrital de salud garantizando un manejo contable separado para los recursos de salud incluyendo la participación de salud del Sistema General de Participaciones y con sus diferentes subcomponentes con destinación específica.

En desarrollo de este principio, los excedentes financieros de los establecimientos públicos locales²⁰ son de propiedad del municipio, así como los de las empresas industriales y comerciales de este orden y los de las sociedades de economía mixta con el régimen de empresa industrial y comercial donde el municipio tenga participación.

También son propiedad del municipio, los rendimientos financieros de los establecimientos públicos provenientes de la inversión de recursos originados en los aportes del municipio, que deben ser consignados en la tesorería municipal (excepto los recibidos por órganos de previsión y seguridad social, para el pago de prestaciones económicas).

3.3.5 Programación integral. Se entiende que todo programa presupuestal²¹ deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes.

¹⁹ Artículo 123, Decreto 111 de 1996.

²⁰ Acorde con los Artículos 16, 85 y 97 del Decreto 111 de 1996

²¹ Según el Artículo 17, del Decreto 111 de 1996.

En desarrollo de este principio, el municipio tendrá en cuenta, en el ejercicio de programación, que los programas conformados por proyectos deben acompañarse con la determinación y el costo de los gastos de funcionamiento que se requieren para su adecuada ejecución. En todo caso, los gastos de funcionamiento se programan y financian como tales, conforme a las disposiciones vigentes.

En este caso, es importante reconocer que la inversión genera, muchas veces, bienes o servicios que con posterioridad a la etapa de iniciación se convierten en gastos ordinarios o recurrentes y que, por lo tanto, se configuran a futuro como gastos de funcionamiento.

3.3.6 Especialización. Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas.

En este sentido, se recuerda que las apropiaciones de gastos son autorizaciones máximas de gasto y que, por lo tanto, se delimita el gasto según la finalidad del mismo. Es así como, si se varía la destinación, se contradice la autorización expresa del concejo municipal. Además, la especialización implica que las apropiaciones de cada entidad deben ser adecuadas a su misión y funciones.

3.3.7 Inembargabilidad. Este principio declara que «son inembargables las rentas incorporadas en el presupuesto del municipio, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman²²».

No obstante, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los organismos y entidades respectivas, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias.

Sobre este principio, la Corte Constitucional mediante la sentencia C-103 de 1994, ha declarado la exequibilidad condicionada, al referirse a demandas laborales, dado que, cuando sea ordenado el pago cuentan 18 meses para que este sea efectuado por la administración, vencido ese término si no han sido canceladas las obligaciones, es posible realizar el embargo de los recursos del presupuesto .

3.4 INSTANCIAS DEL SISTEMA PRESUPUESTAL MUNICIPAL

A continuación se presentan las responsabilidades de cada una de las instancias municipales en el proceso de implementación del sistema presupuestal.

3.4.1 El alcalde. El alcalde debe buscar la sostenibilidad financiera y fiscal del municipio en el mediano plazo, para ello coordina la programación, teniendo la

²² Acorde con el Artículo 19 y 96 del Decreto 11 de 1996.

iniciativa del gasto, así como su ejecución, velando por la coherencia de éste con las prioridades del Plan de Desarrollo. Sus funciones son:

- a. Presentar oportunamente al Concejo Municipal los proyectos de Acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio²³.
- b. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el Plan de Inversión y el Presupuesto²⁴.
- c. Presentar dentro del término legal el proyecto de Acuerdo sobre el presupuesto anual de rentas y gastos.
- d. Sancionar y promulgar los Acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento legal, (incluyendo el Acuerdo de presupuesto)²⁵.
- e. Reglamentar los Acuerdos municipales²⁶.
- f. Ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables²⁷.
- g. Definir el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Plan Financiero, así como el Plan Operativo Anual de Inversiones con el Consejo Municipal de Política Económica y Social y el Consejo de Política Fiscal, o quienes hagan sus veces.

3.4.2 El concejo municipal. El Concejo Municipal, como órgano de elección popular, tiene la potestad de autorizar los gastos que serán ejecutados por el gobierno. Por lo tanto, le corresponde:

- a. Dictar las normas orgánicas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al plan municipal o distrital de desarrollo, de conformidad con las normas orgánicas de planeación²⁸. Vale precisar que aunque la ley determinó dentro de sus funciones el dictar normas orgánicas, los Acuerdos orgánicos no fueron previstos por la ley.

²³ Artículo 315, numeral 5, de la Constitución Política de Colombia.

²⁴ Artículo 315, numeral 5, de la Constitución Política de Colombia.

²⁵ Artículo 91, literal a, numeral 5, de la Ley 136 de 1994.

²⁶ Artículo 91, literal a, numeral 6, de la Ley 136 de 1994.

²⁷ Artículo 92, literal b, de la Ley 136 de 1994.

²⁸ Artículo 313, numeral 4 de la Constitución Política y artículo 32: numeral 10, Ley 136 de 1994.

b. Autorizar la asunción de obligaciones que afecten vigencias futuras, cuando se cumpla con los requisitos previstos en la ley.

c. Aprobar el proyecto de Acuerdo²⁹ por el cual se adopten nuevas rentas o se modifiquen las existentes, para financiar el monto de los gastos contemplados en el presupuesto (presupuesto de rentas complementario), en consonancia con la atribución de «votar de conformidad con la Constitución y la Ley los tributos y gastos locales».

3.4.3 Planeación municipal³⁰. Corresponde a la instancia encargada de la función de planeación, encargada de garantizar la ejecución del Plan de desarrollo y hacer seguimiento y evaluación del mismo. Desde la perspectiva presupuestal, debe elaborar, en coordinación con Hacienda, el Plan Operativo Anual de Inversiones, que permita integrar el sistema presupuestal con la planeación.

3.4.4 Hacienda municipal³¹. La instancia de Hacienda esta encargada del manejo financiero del municipio. Tiene la responsabilidad de promover las decisiones que en materia fiscal y financiera adopte el municipio, para lo cual, elabora el Marco Fiscal de Mediano Plazo y consolida el proyecto de presupuesto conforme al escenario fiscal adoptado en el Plan Financiero, integrando el Plan Operativo Anual de Inversiones.

3.4.5 Consejo municipal de política fiscal, COMFIS³². El Consejo municipal de Política Fiscal -COMFIS-, es el organismo rector de la política fiscal, coordinador del sistema presupuestal. Aún cuando la capacidad para decidir en torno a la política fiscal se encuentra en cabeza del Alcalde, es conveniente que éste cuente con la asesoría de los funcionarios relacionados con la materia.

3.4.6 El consejo municipal de política económica y social, COMPES. Corresponde a la asimilación territorial del Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES-, conformado como órgano rector de la política económica y social del Estado, cuya figura puede igualmente, asimilarse en el Estatuto Territorial de Presupuesto al Consejo Municipal de Política Económica y Social o al Consejo de Gobierno municipal, atendiendo lo dispuesto en la Ley 152 de 1994, artículo 37, al referirse al proceso de aprobación de los Planes Territoriales de Desarrollo.

²⁹ Según el artículo 313, numeral 4 de la Constitución Política, el artículo 32. numeral 7 de la Ley 136 de 1996 y el Artículo 54 del Decreto 111 de 1996.

³⁰ Se refiere explícitamente a esta entidad o quien haga sus veces en cada municipio.

³¹ Se refiere explícitamente a esta entidad o quien haga sus veces en cada municipio.

³² Algunas entidades territoriales, adaptaron en el Estatuto Municipal de Presupuesto, el COMFIS en la figura el Comité de Hacienda, quien desempeña las mismas funciones.

3.5 COBERTURA DEL PRESUPUESTO GENERAL MUNICIPAL

En el presupuesto municipal se integran los presupuestos del nivel central de la administración, del Concejo Municipal, de la Contraloría municipal, de la Personería municipal y de los establecimientos públicos descentralizados.

Los presupuestos de las Empresas Industriales³³ y Comerciales del Municipio - EICE y las Sociedades de Economía Mixta - SEM del orden municipal, con el régimen de empresa industrial y comercial, dedicadas a actividades no financieras, se rigen por la reglamentación que expida el gobierno territorial³⁴, conforme a lo adoptado por el Concejo Municipal en el Estatuto Presupuestal local³⁵, en cuanto a la elaboración, conformación, ejecución del presupuesto, así como de la inversión de sus excedentes. En este caso, vale recordar que sólo hacen parte del presupuesto del municipio, los excedentes financieros asignados como recursos de capital y aprobado por el Concejo Municipal a iniciativa del Alcalde, conforme a lo distribuido por el CONPES.

Es importante recordar que las Empresas de Servicios Públicos domiciliarios, en cuyo capital el municipio o sus entidades descentralizadas posean el 90% o más, tendrán para efectos presupuestales el régimen de las Empresas Industriales y Comerciales del municipio, al igual que las Empresas Sociales del Estado del orden municipal que constituyan una categoría especial de entidad pública descentralizada³⁶.

3.6 COMPONENTES ESTRATÉGICOS DE MANEJO PRESUPUESTAL

Haciendo uso adecuado de la legislación vigente se puede utilizar estratégicamente los presupuestos municipales, como ya se ha expresado, a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMI) y sus componentes: el Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de inversiones y el Presupuesto a través del Plan Anual Mensualizado de caja.

Una apropiada utilización de estas estrategias que asegura una óptima gestión gubernamental se explica en los párrafos siguientes.

³³ Conforme al Artículo 96, del Decreto 111 de 1996

³⁴ Para ello, puede tomarse como referencia el decreto 115 de 1996.

³⁵ Esta atribución se confiere, teniendo en cuenta la competencia residual establecida el párrafo 2 de la Ley 136 de 1994, en cuanto a que “aquellas funciones normativas del municipio, para las cuales no se haya señalado si la competencia corresponde a los Alcaldes o los Concejos, se entenderá asignada a estas corporaciones, siempre y cuando no contraríe la constitución y la Ley”.

³⁶ Según el Artículo 5 del Decreto 111 de 1996.

3.6.1 El marco fiscal de mediano plazo. Reiteramos que la Ley 819 de 2003, con el objetivo de promover la responsabilidad en las finanzas territoriales, estableció el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual retoma el Plan Financiero establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, como base para iniciar el proceso de presupuestación y garantizar la sostenibilidad financiera de la entidad territorial en el mediano plazo.

En este contexto, recalamos, el Marco Fiscal de mediano plazo es un instrumento de referencia con perspectiva de diez años para la toma de decisiones fiscales en la elaboración de los presupuestos anuales.

Además de la Nación, las entidades territoriales están en la obligación de elaborar dicho marco fiscal. A partir del 2003 el Gobernador o Alcalde, al presentar el proyecto de presupuesto para el 2004, debieron presentar el Marco Fiscal de Mediano Plazo al Concejo a la Asamblea a título informativo, en todos los departamentos, distritos y municipios de categorías especial, 1ª y 2ª. En el 2005 al presentar el proyecto de presupuesto 2006, es obligación también para los municipios de categorías 3ª, 4ª, 5ª y 6ª.

El Marco Fiscal de Mediano Plazo se debe presentar a **título informativo**, a la Asamblea Departamental o Concejo Municipal en la fecha fijada en el Estatuto Orgánico de Presupuesto Territorial, para la presentación del proyecto de presupuesto.

A manera de síntesis se debe recalcar que dicho marco debe contener como mínimo:

- a. El Plan Financiero contenido en el artículo 4º de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 de la Ley 179.
- b. Las metas de superávit primario a que hace referencial el artículo 2º de la Ley 819 de 2003, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad.
- c. Las acciones y medidas específicas en las que se sustenta el cumplimiento de las metas, con sus correspondientes cronogramas de ejecución;
- d. Un informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior. Este informe debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año anterior, una explicación de cualquier desviación respecto a las metas y las medidas necesarias para corregirlas. Si se ha cumplido la meta de superávit primario del año anterior, el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene que reflejar un ajuste tal que garantice la sostenibilidad de la deuda pública;
- e. Una estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior,

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

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

Se recomienda que en la definición de las metas se incluyan y definan indicadores que permitan medir el cumplimiento de las mismas y realizar el proceso de seguimiento y evaluación del MFMP, de tal manera que en el siguiente año, se facilite la rendición del informe sobre los resultados alcanzados.

A continuación se sintetizan también cada uno de sus componentes.

3.6.2 El plan financiero. El Plan Financiero Municipal es un programa de ingresos y gastos de caja, con sus posibilidades de financiamiento³⁷. Es un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público municipal, que tiene como base las operaciones efectivas³⁸, en consideración a las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación compatibles con el Programa Anual de Caja³⁹.

Es así como el Plan Financiero define las metas máximas de pagos a efectuarse durante el período de un año, las cuales servirán de base para elaborar el Plan Operativo Anual de Inversiones, el presupuesto y el Programa Anual de Caja Municipal, por lo tanto es un componente fundamental del sistema presupuestal.

Además de lo anterior, el Plan Financiero puede ser visto en forma más amplia, como un instrumento de planificación y gestión financiera que, partiendo de un diagnóstico, determina objetivos, estrategias y metas de ingresos y gastos, para sanear las finanzas territoriales y lograr los objetivos del Plan de Desarrollo.

a. Beneficios del plan financiero

Es importante para las entidades territoriales el desarrollo de políticas financieras que propicien el incremento de la capacidad de inversión del gobierno municipal, mediante el gasto público social, por esta razón, bajo la premisa económica de que los recursos siempre son escasos, la adecuada decisión sobre el gasto permitirá potenciar su eficiencia, racionalización y efectividad, mejorando el nivel de satisfacción de las necesidades básicas de la población. En este sentido, el Plan Financiero Municipal genera los siguientes beneficios:

³⁷ Definición según el decreto 0568 de 1996

³⁸ Esta es una metodología de análisis de las finanzas desarrollada por el Fondo Monetario Internacional en el capítulo III del documento “Técnicas para el análisis de la gestión económica y financiera de las entidades territoriales” publicado por el DNP en el 2002.

³⁹ Definición adecuada al decreto 111 de 1996, en el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, que conforman el estatuto orgánico del presupuesto nacional.

- Permite estructurar una política fiscal y financiera municipal, a un corto y mediano plazo, con el fin de hacer efectivos los propósitos del Plan de Desarrollo y/o del programa de Gobierno.
- Reivindica el papel del Alcalde como administrador financiero, quien debe buscar la maximización de los beneficios sociales de su gestión con los limitados recursos, por lo tanto el Plan facilita dicha gestión.
- Adopta las medidas de liquidez y solvencia del municipio, como fundamento del sistema presupuestal.
- Proyecta de la forma más aproximada posible el comportamiento financiero real del gobierno municipal, para un período determinado.
- Contribuye al desarrollo de la planeación municipal, en especial a la Financiación del Plan de Desarrollo y al diseño e implementación del Plan Operativo Anual de inversiones.
- Establece las metas máximas de ingresos y pagos, que servirán para la elaboración del Programa Anual de Caja.
- Permite la reducción de los déficit acumulados.
- Facilita el control, el análisis y la evaluación de la capacidad financiera municipal.
- Permite detectar si es necesario adoptar un programa de ajuste fiscal en los términos de la Ley 617 de 2000, o bien si la situación amerita solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público acogerse a la Ley 550 de 1999 (acuerdos de reestructuración de pasivos).

b. Proceso de aprobación del plan financiero

El Plan Financiero Municipal se regula por lo dispuesto en el Estatuto de Presupuesto Municipal, siguiendo las disposiciones de la ley orgánica de presupuesto. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la ley orgánica de presupuesto en lo que fuera pertinente⁴⁰.

A continuación se realiza, a modo de propuesta, una interpretación y adaptación del proceso de elaboración y aprobación de dicho Plan a nivel municipal.

El Plan Financiero es elaborado por Hacienda (o quien haga sus veces) en coordinación con Planeación, una vez elaborado, se somete a la aprobación del

⁴⁰ Artículo 109 del Decreto 111 de 1995.

Consejo de Gobierno o Consejo Municipal de Política Económica y Social – COMPES- para su visto bueno y posteriormente, pasa a consideración Comité de Hacienda Municipal o el Consejo Municipal de Política Fiscal – COMFIS (adaptación del CONFIS Consejo Superior de Política Fiscal), quien conforme a la adaptación del artículo 26 del Decreto 111 de 1996, bajo la dirección del Alcalde tiene la competencia de aprobar, modificar y evaluar el Plan Financiero del Municipio y ordenar las medidas para su estricto cumplimiento.

Como parte del Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Plan Financiero debe ser evaluado y revisado continuamente, con el fin de retroalimentar a las autoridades municipales, para:

- Determinar la necesidad de modificaciones presupuestales considerando el comportamiento de las fuentes de financiación.
- Para determinar si el municipio debe recurrir a medidas excepcionales, como la adopción de un programa de ajuste fiscal o financiero o la promoción de Acuerdos de reestructuración de pasivos, prevista en la Ley 550 de 1999.
- Para hacer seguimiento, ajustar y garantizar el cumplimiento de las metas.

c. Propuesta de contenido mínimo del plan financiero

Considerando el grado de complejidad de la entidad territorial, la elaboración del Plan financiero debe responder a las características fiscales y financieras propias de la entidad territorial, no obstante, aquí se presentan algunos lineamientos básicos para la elaboración del Plan Financiero como parte del Marco Fiscal de Mediano Plazo, los cuales podrán ser enriquecidos según la iniciativa y capacidad de la Administración Municipal. Para su desarrollo se proponen las siguientes etapas de elaboración.

d. Diagnóstico

Como todo proceso de planeación se parte de un diagnóstico(aunque sería mejor llamarlo Momento Uno, en una planificación situacional) que permita detectar la problemática financiera, las oportunidades, amenazas, fortalezas y debilidades, considerando como mínimo un análisis de:

- Estructura del Financiamiento: es decir, observar el comportamiento y la tendencia de las fuentes de financiación del municipio.
- Estructura de gastos: analizar el comportamiento histórico y coyuntural de crecimiento de los gastos.

- Relación entre la estructura de ingresos y la estructura de gastos: situación de déficit o superávit, capacidad de endeudamiento, financiamiento del gasto corriente, cumplimiento de los límites de ajuste a los gastos.
- De la gestión financiera (gestión de recaudo, gestión contable, sistematización de proceso, etc.)
- De la gestión administrativa y su incidencia fiscal.
- De la gestión sectorial desde la perspectiva financiera.

Este análisis debe realizarse para los siguientes tiempos:

- Observando la tendencia histórica: mínimo en los tres últimos años.
- Analizando el comportamiento de la vigencia.
- Observando el comportamiento proyectado (pronóstico) con las mismas tendencias para los años, sobre los cuales tendría vigencia el Plan Financiero, para detectar problemas futuros.
- Construyendo soluciones mediante uno o varios escenarios futuros (para el mediano plazo – 10 años), suponiendo estrategias de ajuste con indicadores adecuados a tendencias determinadas partiendo del cumplimiento de políticas de saneamiento fiscal o sostenibilidad del ajuste.

El tipo de información financiera mínima a utilizar debe partir de:

- Información estructurada desde la perspectiva presupuestal. A partir del presupuesto ejecutado.
- Información estructurada en el esquema de operaciones efectivas.
- Información contable. Estados financieros.
- Opcionalmente, información estructurada en otros esquemas de análisis como fuentes y usos, Balance Presupuestal, etc.

Realizado este análisis se detectan los factores favorables y los problemas, incluso se puede utilizar el análisis horizontal y vertical de la información en formato presupuestal y/o en formato de operaciones efectivas de caja, así como, complementar este análisis con herramientas como el análisis DOFA de debilidades y oportunidades internas, así como fortalezas y amenazas externas.

El componente de análisis del financiamiento es un aspecto poco desarrollado en algunos municipios, pero de vital importancia para la adecuada toma de decisiones en el ejercicio de la eficiente y eficaz gestión financiera.

Posteriormente es necesario, analizar las causas de cada problema, en este sentido, para efectuar este análisis se requiere en muchos casos profundizar sobre aspectos conexos a la situación fiscal, tales como:

- Organización administrativa
- Planta de personal.
- Proceso de transformación empresarial, en el caso por ejemplo, de servicios públicos.
- Factores socioeconómicos del entorno.

e. Aspectos sectoriales específicos

Se deben priorizar las causas de cada uno de los problemas y se deben establecer alternativas para contrarrestar las principales causas de las dificultades fiscales o financieras, buscando la mejor alternativa como solución. Es decir, el Plan Financiero implica un proceso técnico de análisis de datos pero también, la toma de decisiones en forma responsable respecto a las medidas de ajuste que permitirán garantizar la sostenibilidad fiscal.

f. Definición del plan financiero

Esta etapa implica concretar las alternativas determinadas para contrarrestar las causas de los principales problemas establecidos en la parte diagnóstica, estableciendo estrategias o líneas de acción para lograr la recuperación financiera de la entidad territorial, así como metas específicas, clara y medibles, mínimo para diez años, haciendo especial énfasis en las propuestas para el año en el cual se está planeando y para el período de gobierno, acorde con lo definido en el Plan de Desarrollo.

Los ingredientes mínimos de este plan serían:

Cuadro 8. Composición básica del plan financiero territorial

Resumen de los Resultados del Diagnóstico Financiero															
1. Problemas fundamentales de la situación financiera		2. Posibles causas			3. Alternativas de solución					4. Solución Priorizada (Mejor Alternativa)					
a.		a.			a.					a.					
b.		b.			b.					b.					
c.		c.			c.					c.					
Plan financiero															
1. Objetivos Financieros o fiscales: Logro esperado															
2. Objetivos específicos: Logros específicos.															
3. Estrategias: como lograr los objetivos															
Área Estratégica: por ejemplo se clasifica, para ingresos corrientes de libre de destinación, otros ingresos, gastos de funcionamiento, de inversión, endeudamiento, déficit, etc.		3.1 Programa o Proyectos: En desarrollo de la estrategia			Metas Anuales;; Logro cuantificable					Responsables		Costo estimado		Tiempo de ejecución	
		Años													
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10				
4. Anexos:															
<ul style="list-style-type: none"> a. Flujo de efectivo proyectado, suponiendo el cumplimiento de las metas, para cada uno de los diez años. b. Presupuesto de rentas y recursos de capital y el presupuesto de gastos proyectado para los diez años (por rubros generales). c. Otros soportes que se consideren necesarios. 															

Este es un esquema propuesto, que puede desarrollarse a modo de documento, donde se incluyan los elementos mencionados anteriormente.

Hay que recordar que las metas son muy importantes, estas deben estar definidas por indicadores claros, a partir de una línea de base que permite medir el nivel de avance frente a la situación inicial. Es así como, por ejemplo, con la meta de inversión extractada del Plan Financiero para los 10 años se realizan el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo, anualizado en el Plan Operativo Anual de Inversiones.

Los anexos, del Flujo de efectivo proyectado, el presupuesto proyectado entre otros, servirán como escenario futuro esperado, suponiendo el cumplimiento de las metas y estrategias determinadas por las autoridades municipales, como base para programar el Plan de Inversiones y el presupuesto.

g. Situaciones excepcionales a las cuales puede llevar los resultados del plan financiero.

- Conforme a la Ley 617 de 2000, y el decreto reglamentario 192 de 2001, es posible la adopción de un programa de saneamiento fiscal y financiero, entendido como un programa integral, institucional, financiero y administrativo que cubre a la entidad territorial y tiene como objeto restablecer la solidez económica y financiera de la misma, mediante diferentes medidas.
- **Promoción de acuerdos de reestructuración, conforme a la Ley 550 de 1999.** Estos Acuerdos son entendidos como la convención que, en los términos de dicha ley, se celebre a favor de una entidad territorial, con el objeto de corregir deficiencias que presenten en su capacidad de operación, así como para responder a sus obligaciones pecuniarias, de tal manera que la entidad territorial pueda recuperarse dentro del plazo y en las condiciones que se hayan previsto en el mismo.

3.6.3 Aspectos formales del marco fiscal mediano plazo. El Marco Fiscal e Mediano Plazo, debe ser un documento que retome los aspectos fundamentales del financiamiento territorial, como esfuerzo fiscal, racionalización de gastos de funcionamiento, cumplimiento de límites de gastos previstos en la Ley 617 de 2000, capacidad de endeudamiento, balance primario, entre otros aspectos mencionados, cuyo resumen de elementos básicos se encuentra en la Tabla 3.

Igualmente, se pueden utilizar análisis complementarios, como fuente y usos, o balance presupuestal.

El proyecto de Presupuesto General de la entidad territorial y los proyectos de presupuesto de las entidades del orden territorial con régimen presupuestal de Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta asimiladas a estas deberán ser consistentes en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, en cuanto al Plan Financiero, las metas de superávit primario y deuda (y sus sostenibilidad), así como respecto a las acciones y medidas específicas en las que se sustenta el cumplimiento de las metas, con sus correspondientes cronogramas de ejecución⁴¹.

⁴¹ Artículo 6 Ley 819 de 2003.

Cuadro 9. Elementos del marco fiscal de mediano plazo territorial

Esquema de Análisis	Componentes	Basado en el análisis y definición de:				Proyecciones Meta MFMP (10 años)			
		Problema	Causas	Alternativa de solución (objetivo)	Estrategia (Como llevo al Objetivo)	Metas anuales	Recursos proyectados conforme a las metas 2004 (años)	Recursos proyectados conforme a las metas 2005 (años)	Recursos proyectados conforme a las metas
A. Esquema Presupuestal suponiendo cumplimiento de metas									
	Estructura ingresos y gastos								
	Superávit primario								
	INGRESOS CORRIENTES de Libre Destinación Ley 617 de 2000.								
	Gastos de funcionamiento Ley 617 de 2000								
	Cálculo de límites de gasto Ley 617 de 2000								
B. Esquema Operaciones Efectivas Suponiendo cumplimiento de metas									
	Estructura Ingresos y gastos, corrientes y de capital								
	Ahorro o déficit corriente								
	Ahorro o déficit total								
	Financiamiento								
	Capacidad de endeudamiento								
C. Otros análisis que se consideren necesario: fuentes y usos, Balance Presupuestal, etc.									

En este contexto, la administración territorial debe incluir en el Marco Fiscal de Mediano plazo, el efecto de la gestión de las Empresas Industriales y Comerciales municipales, departamentales o distritales, y sociedades de economía mixta asimilada a estas. De la misma manera en forma recíproca, las Empresas Industriales y Comerciales y las Sociedades de Economía Mixta asimilada a estas, deberán armonizar sus planes financieros y presupuestos al Marco Fiscal de la entidad territorial, en lo que fuera necesario.

En conclusión, la administración territorial debe tomar decisiones financieras y fiscales, con responsabilidad garantizando la sostenibilidad financiera y fiscal a 10 años.

3.6.4 El plan operativo anual de inversiones municipal, POAIM. El proceso de descentralización en Colombia, lleva consigo la responsabilidad de promover una gestión óptima de los recursos públicos en lo territorial, en la medida en que la autonomía y los derechos que se asignan a las entidades territoriales, deben estar en función de la atención de las necesidades básicas de la población, mediante la

inversión social, de allí la importancia de garantizar la eficiencia y la eficacia de los recursos invertidos.

En este sentido, es necesario fortalecer la gestión de programación, ejecución y seguimiento y evaluación de la inversión pública, en tanto estos instrumentos sirvan para que las autoridades tomen las decisiones adecuadas y respondan a las necesidades de la población.

Vale recordar la conclusión final de la CEPAL al analizar sistemas de inversión pública:

«La no aplicación de un Sistema de Inversión Pública eficaz y eficiente por parte de los Gobiernos, conduce inexorablemente a la dilapidación de recursos, con la consiguiente disminución del bienestar de sus comunidades».⁴²

En este contexto, se considera el Plan Operativo Anual de Inversiones, como elemento del Sistema Presupuestal y herramienta articuladora de la Planeación y el presupuesto.

El Plan Operativo Anual de Inversiones – PÒAI es un instrumento de gestión que permite operacionalizar los objetivos y metas establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal, departamental o distrital, para cada vigencia anual.

El POAI es un elemento integral del sistema presupuestal, que tiene por objeto determinar los programas, subprogramas y proyectos de inversión a ejecutar durante la vigencia fiscal (contado el año a partir del 1 de enero hasta el 31 de diciembre).

Este instrumento debe ser programado con **todos** los recursos que van a ser destinados a inversión y debe precisar cada una de las fuentes de financiación del plan, en especial las de destinación específica para inversión, como el caso de los recursos asignados por cada componente del Sistema General de Participaciones.

- Es el nexo entre el plan de desarrollo y sistema presupuestal. Su contenido debe articularse con el Plan Plurianual de Inversiones aprobado en el Plan de Desarrollo, y a la parte general o estratégica del mismo.
- Garantiza la debida destinación legal de inversión territorial. Debe mostrar la destinación legal, de las fuentes de financiación local, especialmente de los recursos con destinación específica para inversión y de los ingresos corrientes de libre destinación.

⁴² Los sistemas de inversión pública en América Latina y el Caribe. CEPAL-SERIE Política Fiscal, Marzo de 2000, página109.

- Cumplimiento de metas: facilita el seguimiento al cumplimiento de metas definidas por el gobierno territorial al incluir indicadores, de programas y subprogramas acordes con los proyectos.
- Articula la Planeación. Articula el núcleo esencial de la planeación, el Proyecto debidamente elaborado y viabilizado con el desarrollo de las políticas del Plan, conforme a la clasificación por programas y los subprogramas.

Para que se constituya realmente en una herramienta de gestión local, el POAIM podrá contener: primero, una parte general, donde se incluyan los programas, subprogramas y proyectos de la inversión a realizar en la vigencia fiscal y opcionalmente puede tener una segunda parte, que precisa esta inversión para el área rural y para el área urbana.

3.6.5 El presupuesto: presupuesto rentas y recursos de capital. El Estatuto Orgánico de Presupuesto determinó el presupuesto como último elemento del sistema presupuestal, entendido como el estimativo de los ingresos y la autorización máxima de gasto. El cual está conformado por:

- Presupuesto de rentas y recursos de capital.
- Presupuesto de gastos o Acuerdo de Apropriaciones.
- Disposiciones generales.

A. El presupuesto de rentas y recursos de capital

El presupuesto de rentas y recursos de capital municipal está compuesto por:

- Ingresos corrientes
- Recursos de capital.
- Contribuciones parafiscales.
- Fondos especiales.
- Ingresos de los establecimientos públicos del orden municipal

I. Ingresos corrientes

Son los recursos que llegan al municipio en forma regular y permanente al gobierno municipal, en razón a las funciones y competencias del municipio. Estos se clasifican en tributarios y no tributarios, así:

1. Tributarios

Corresponden a los ingresos que tienen el carácter de impuesto y son ingresos del tesoro municipal que cumplen con las siguientes características:

- Son propiedad del municipio.
- Tienen carácter obligatorio.
- Son generales, según su base gravable.
- No generan contraprestación alguna.
- Son exigidos coactivamente, si es el caso.

Los ingresos corrientes tributarios, se clasifican en impuestos directos e indirectos.

1.1 Impuestos directos

Los impuestos directos son gravámenes establecidos por ley que consultan la capacidad de pago y recaen sobre la renta, el ingreso y la riqueza de las personas naturales y/o jurídicas y por tanto, no son trasladables a otros actores económicos.

1.2 Impuestos Indirectos

Los impuestos indirectos son gravámenes establecidos por ley no relacionados con la riqueza de las personas naturales y /o jurídicas, sino con el tipo de actividades realizadas y por tanto, pueden ser trasladados a otros actores económicos.

2. No Tributarios

Son aquellos ingresos recibidos en forma regular, que se originan por la prestación de un servicio público, la explotación de bienes o la participación en los beneficios de bienes o servicios, transferencias y demás recursos que ingresen periódicamente al presupuesto territorial, pero que no corresponden a impuestos.

Estos son:

1. Las tasas o tarifas

Se pueden entender como la contraprestación recibida del usuario en pago de servicios, cuyo producto tiene como objetivo financiar el costo del mismo servicio.

Se caracterizan porque a diferencia de los impuestos, existe un pago por un beneficio directo recibido.

2. Las multas

Son rentas, originadas en una sanción, es decir, originadas por la comisión de una falta.

3. Las contribuciones fiscales

Son recursos resultantes de la obligación de algunas personas que se benefician por una obra o acción del Estado.

Lo más importante es la Contribución especial de valorización: Determinada en el decreto ley 1333 de 1986, que extendió la contribución de valorización establecida por la Ley 25 de 1921, a todas las obras de interés público que ejecuten la Nación, los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios y cualquier otra entidad de derecho público, que se beneficie con los efectos económicos que generan tales obras.

4. La participación en la plusvalía

Se encuentra definida en los artículos 73-90 de la Ley 388 de 1997, cuyo producto a favor de los municipios y distritos se destina a la compra de predios para vivienda de interés social, al mejoramiento de la infraestructura vial, a la ejecución de proyectos de recreación comunitaria, al pago de indemnizaciones por adquisición de inmuebles para programas de renovación urbana y para el fomento y mantenimiento de su patrimonio cultural.

5. Peaje turístico

Este peaje esta definido por el artículo 25 de la Ley 300 de 1996, para ser adoptado por los Concejos municipales en municipios menores de 100.000 habitantes, que posean un gran valor histórico, artístico y cultural, en los accesos a los sitios turísticos.

6. Las transferencias

Son recursos que se perciben de otros niveles del Estado. Estos pueden ser a nivel municipal:

1. Transferencias del sistema general de participación, SGP

2. Transferencias de la participación para educación SGP a los Municipios Certificados

A los municipios certificados se les transfiere el valor correspondiente a los costos de la prestación del servicio educativo del año 2002 en términos reales, con base en la información ajustada por el Ministerio de Educación Nacional.

3. Cofinanciación nacional o departamental

Se refieren a los recursos del nivel nacional o departamental que financian parte de la realización de un proyecto municipal, para el cual el municipio deberá aportar una contrapartida, según convenios debidamente perfeccionados.

4. Las regalías

Son una contraprestación económica que percibe el municipio por concepto de explotación de recursos naturales no renovables, en su jurisdicción o por ser portuario, en cuyo caso es compensación.

Esta puede ser: regalías Petrolíferas, Carboníferas, por Gas Natural, Niquel, Hierro, por explotación Oro, Plata y Platino, por explotación y exportación de Esmeraldas o Salinas, entre otras.

Cuadro 10. Clasificación municipal de los ingresos corrientes no tributarios

1. Tasas, multas y contribuciones

a. Tasas

Tránsito y Transporte

Sistematización

Tasas o Tarifas por el servicio de Acueducto y Alcantarillado (cuando son prestados directamente)

Tasas o tarifas por el servicio de Aseo (cuando son prestados directamente).

Plaza de Mercado

Plaza de Ferias

Matadero Público

Licencias para Transporte de Ganado

Licencias y Patentes de Funcionamiento

Expedición de Certificados y Paz y Salvos

Publicaciones

Tasa por Ocupación de Vías

Venta de Bienes y Servicios
 Venta de Bienes y Servicios Agropecuarias
 Venta de Bienes y Servicios Instituciones Educativas
 Venta de Bienes y Servicios de Salud y Previsión Social

Otras Tasas

b. Multas y sanciones

 Tránsito y Transporte
 Multas de Control Fiscal
 Multas de control Disciplinario
 Multas de Policía
 Multas por Ocupación de Vías
 Intereses moratorios
 Otras Multas y Sanciones

c. Contribuciones

 Contribución Especial por Valorización
 Participación en la Plusvalía Urbana

2. Transferencias

a. Transferencias para Funcionamiento

 Del Nivel Nacional

 Del Nivel Central Nacional

 Sistema General de Participación Propósito General Libre
 Destinación 28% para municipios de 4ª, 5ª o 6ª categoría.

 Otras Transferencias del Nivel Central Nacional

 De Entidades Descentralizadas Nacionales

 De entidades No Financieras Nacionales

 De Entidades No Financieras Nacionales no
 consideradas Empresas.

 De empresas No Financieras Nacionales

 De empresas Financieras Nacionales

 De Empresas Financieras de Depósito Nacionales

 De Empresas Financieras de No Depósito Nacionales

 Del Nivel Departamental

 Del Nivel Central Departamental

 De Vehículos Automotores

 Ingresos Tributarios de San Andrés (solo para
 Providencia)

 Otras Transferencias del Nivel Central Departamental

 Del Entidades Descentralizadas Departamentales

 De Entidades No Financieras Departamentales

 De entidades No Financieras
 Departamentales no consideradas
 Empresas.

	De Empresas No Financieras Departamentales
	Otras Transferencias de Empresas No Financieras Departamentales
	De Empresas Financieras Departamentales
Cuota de Auditaje	
b. Transferencias para Inversión	
Del Nivel Nacional	
Del Nivel Central Nacional	
	Sistema General de Participaciones - Educación-
	S.G.P. Educación – Prestación de Servicios.
	S.G.P. Educación – Aportes Patronales a Docentes y Directivos Docentes.
	Prestaciones Sociales del Magisterio
	S.G.P. Educación – Recursos de Calidad
	S.G.P. Educación – Subsidios
	S.G.P. Educación – Provisión Ascensos.
	S.G.P. Educación – Deuda
	S.G.P. Cuota de Administración (Mun)
	Sistema General de Participaciones - Salud-
	S.G.P. Salud – Subsidio Demanda
	S.G.P. Salud – Subsidio Demanda Continuidad
	S.G.P. Salud – Subsidio Demanda Ampliación Cobertura
	S.G.P. Salud – Prestación de servicios a Población no Afiliada

S.G.P. Salud –
 Prestación de
 servicios a
 Población no
 Afiliada.
 S.G.P. Salud –
 Aportes
 Patronales
 S.G.P. Salud – Salud Pública
 S.G.P. Salud – Ahorros para Reg,
 Subsidiado o Prestación de Serv.
 S.G.P. Río Grande de la Magdalena
 S.G.P. Alimentación Escolar
 Sistema Central de Participaciones
 Propósito General Forzosa Inversión.
 Programas Nacionales – Salud
 Campaña Directa Enfermedades
 de Transmisión por vectores ETV
 Campaña Directa Lepra
 Campaña Directa Tuberculosis
 Campaña Directas Desplazados
 Programa de Centros de
 Regulación y Urgencias CRUE
 Otros Programas Nacionales –
 Salud
 Programas Nacionales – Educación
 Escuelas Industriales e institutos
 Técnicos ley 21/82 y 812 de 2003
 Plan Padrinos
 Atención a la Población
 Desplazada
 Red de Solidaridad
 Cofinanciación
 Fondo de solidaridad y Garantías –
 FOSYGA.
 Subcuenta de solidaridad:
 régimen subsidiado
 Continuidad
 Ampliación
 Fondo Nacional de Regalías – FNR -
 Fondo de Subsidio de la sobretasa a la
 gasolina 5%
 Otras Transferencias del Nivel Central
 Nacional

De entidades Descentralizadas Nacionales
 De Entidades No Financieras Nacionales
 De Entidades No Financieras Nacionales no consideradas Empresas.
 Cofinanciación
 Otras transferencias de Entidades No Financieras Nacionales no consideradas Empresas
 De Empresas No Financieras Nacionales
 Transferencias E.S.P. Subsidios para Servicios Públicos.
 Otras transferencias de Empresas No Financieras Nacionales.
 De empresas Financieras Nacionales
 De Empresas Financieras de Depósito Nacionales
 De Empresas Financieras de No depósito Nacionales.
 Del Nivel Departamental
 Del Nivel Central Departamental
 Cofinanciación
 Fondo de Desarrollo de la Guajira
 Otras Transferencias del Nivel Central Departamental
 De Entidades Descentralizadas Departamentales
 De Empresas Financieras Departamentales

3. Regalías

Regalías Petrolíferas
 Regalías Carboníferas
 Regalías por Gas Natural
 Regalías Niquel
 Regalías Hierro
 Explotación Oro, Plata y Platino
 Explotación y Exportación Esmeraldas
 Salinas
 Oro físico
 Platino
 Otras Regalías

4. Degüello de ganado mayor (cuando ha sido cedido o transferido al municipio)

5. Transferencias del sector eléctrico

6. Impuestos de oleoductos

7. Peaje turístico

II. Recurso de capital

Se entiende por recursos de capital aquellos que tienen carácter ocasional. Estos recursos son: del balance, recursos del crédito interno y externo, con vencimiento mayor a un año, los rendimientos financieros, las donaciones, los excedentes financieros de los establecimientos públicos del orden municipal, de las Empresas Industriales y Comerciales del Municipio y de las Sociedades de Economía Mixta del orden municipal con el régimen de estas.

1. Recursos del balance

Estos recursos se originan en el cierre de la vigencia presupuestal anterior, permitiendo la inclusión de un superávit (mayor valor de ingresos), por ejemplo, pueden ser originados en ingresos no presupuestados en la vigencia anterior, o ingresos presupuestados que no se comprometieron y quedaron como saldos de caja, cancelación de reservas o en recuperación de cartera.

En este sentido, es necesario precisar dentro de estos recursos el concepto del ingreso, de tal manera, que si es una renta con destinación específica, se mantenga la destinación prevista legalmente.

2. Recursos del crédito interno o externo

Son aquellos recursos de crédito obtenidos por el municipio con entidades crediticias nacionales o extranjeras, cuyo monto debe rembolsar de acuerdo con el plazo para su pago, en las condiciones establecidas para el efecto, con vencimiento mayor de un año.

En el presupuesto sólo se incluyen los recursos del crédito interno o externo con vencimientos mayor de un año, porque los que tienen una vigencia inferior se consideran créditos de tesorería.

Estos recursos deben ser contratados, considerando las condiciones de endeudamiento prevista en la Ley 358 de 1997 (con su decreto reglamentario el decreto 696 de 1998), modificada por la Ley 795 de 2002, así como, los criterios de la Ley 891 de 2003. Especialmente teniendo en cuenta la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial en los siguientes términos:

Cuadro 11. Indicadores de capacidad de endeudamiento territorial

Semáforos	Capacidad de endeudamiento	Intereses pagados y causados en la vigencia / ahorro operacional * 100%	Saldo de la ingreso con * 100
Verde	Puede endeudarse	Menor o igual al 40%	Menor al 80%
Rojo	No puede endeudarse si no con autorización del Min. de Hacienda y Crédito Público.	Mayor del 40%	Mayor del 80%

Es así como, conforme al artículo 14 de la Ley 819 de 2003, la capacidad de pago de las entidades territoriales se analizará para todo el período de vigencia del crédito que se contrate y si al hacerlo, cualquiera de los dos indicadores consagrados en el artículo 6º de la Ley 358 de 1997 se ubica por encima de los límites allí previstos, la entidad territorial seguirá los procedimientos establecidos en la citada ley.

Así mismo, cuando en el proceso de programación se considere la pignoración de rentas de inversión, debe tenerse en cuenta que «las entidades territoriales solamente podrán pignorar las rentas o ingresos que deban destinarse forzosamente a determinados servicios, actividades o sectores señalados en la Ley, cuando el crédito que se garantice mediante la pignoración tenga como único objetivo financiar la inversión para la provisión de los mismos servicios, actividades o sectores a los cuales deban asignarse las rentas o ingresos correspondientes. La pignoración no podrá exceder los montos asignados a cada sector de inversión durante la vigencia del crédito» (artículo 11, Ley 358 de 1997).

A continuación se observa la opción de clasificación presupuestal de estos recursos:

Cuadro 12. Clasificación municipal de los recursos del crédito

1. Crédito Interno	1.1 Del Sector Financiero Público	1.1.1 Banca de Fomento y Desarrollo	a. FINDETER
			b. FONADE
			c. Institutos de Desarrollo
		1.1.2 Banca Comercial Pública	
	1.2 Del Sector Financiero Público	1.2.1 Del Sector Financiero Nacional	a. Del Gobierno Central Nacional
			b. Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera – FAEP-
			c. De Entidades Descentralizadas Nacionales
		1.2.2 Del Sector Financiero departamental	a. Del Gobierno Central Departamental
			b. De Entidades Descentralizadas Departamentales
		1.2.3 Del Sector Financiero Municipal y/o Distrital	a. Del Gobierno Central Municipal y/o Distrital
			b. De Entidades Descentralizadas Municipales y/o Distritales
	1.3 Banca Comercial Privada		
	1.4 Títulos de deuda pública emitidos por la E.T.		
2. Crédito Externo	2.1 De Gobiernos		
	2.2 Banca de Fomento y Desarrollo		
	2.3 Banca Comercial Privada		
	2.4 De la Banca Multilateral		
	2.5 De proveedores Extranjeros		
	2.6 Títulos de deuda pública externa emitidos por la entidad territorial		

3. Rendimientos financieros

Corresponden a los ingresos obtenidos por la colocación de recursos financieros en el mercado de capitales o en títulos valores (intereses, dividendos y corrección monetaria).

4. APLICACIÓN DE LA GESTIÓN PRESUPUESTAL CON EL MECANISMO DEL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO

4.1 PRESENTACIÓN

Como uno de los objetivos del trabajo es el de plantear una aplicación de manejo presupuestal en el municipio de Pasto, utilizando el mecanismo del marco fiscal de mediano plazo, se presenta en este capítulo el ejercicio fundamental del mismo. Es de anotar que cumpliendo lo que ordena la ley, se hace por primera vez para Pasto la aplicación de las proyecciones para los diez años del caso.

El tema empieza con las bases de análisis que necesariamente son las vigencias pasadas. Esto incluye el Plan Financiero; la metas de superávit primario, el nivel de la deuda pública y su sostenibilidad; las acciones y medidas para el cumplimiento de las metas; una descripción del comportamiento del ingreso y gasto para el periodo 2001 – 2005; el informe de resultados de la vigencia fiscal 2.004; la relación de pasivos contingentes y, el costo fiscal de los proyectos de Acuerdo sancionados.

En este orden de ideas se hace en primer término un análisis de los períodos 2001-2005, tomando como base los lineamientos de la norma del ajuste fiscal de mediano plazo, pero haciendo una relación entre lo presupuestado, lo proyectado, y lo ejecutado. Sobre esta base se trabaja más adelante en la proyección a diez años.

Las cifras utilizadas se tomaron tanto de los informes de tesorería, como los proyectados en Planeación municipal.

4.2 ANÁLISIS BASE: EL PLAN FINANCIERO 2006

Empezamos con uno de los componentes del sistema presupuestal que es el Plan Financiero, haciendo referencia en la vigencia 2.006, comparando lo proyectado con lo ejecutado, acudiendo a las fuentes más representativas del Presupuesto Municipal y en segunda instancia a la forma como se usan los recursos que el Municipio obtiene por diferentes conceptos, es decir el gasto.

En el componente de los ingresos y tomando como referencia las proyecciones realizadas, se mantuvo el alto nivel de dependencia de los recursos girados por la Nación a través del Sistema General de Participaciones, los cuales representan el 56.12%, equivalentes a \$117.450 millones, que en su mayoría están destinados a financiar el sector educación (42.76% del total de ingresos) y el sector salud (7,96% del total de ingresos). Los ingresos para el 2.006 estuvieron aforados en la suma de \$209.304,9 millones de pesos.

En lo relacionado al Presupuesto de Gastos, el cual se estimó en valor similar al de ingresos, el 9.99% se destina para funcionamiento; en tanto que el 86.98% se orientan a la ejecución del contenido estratégico del Plan de Desarrollo, incluyendo recursos que corresponden a Sistema General de Participación, recursos de vigencias anteriores, crédito y cofinanciación y, finalmente, un 3.02% para el servicio de la deuda.

Haciendo las correcciones del caso, ya comparando lo realmente obtenido hasta Septiembre de 2006, en los formatos del marco fiscal de mediano plazo se presenta las proyecciones del Plan Financiero realizadas para un horizonte de diez años. En el mismo se detallan los gastos como sus fuentes de financiación.

4.3 PROYECCIÓN DE INGRESOS

Se realizó la comparación de proyecciones de los ingresos teniendo en cuenta las perspectivas de corto y mediano plazo, utilizando el sistema de la comparación de las ejecuciones presupuestales de los últimos cinco años. De igual forma se tuvo en cuenta los indicadores que caracterizan la actividad económica y financiera como la tasa de inflación, la tasa de cambio y el DTF para el cálculo del servicio de la deuda, así como las estrategias y políticas planteadas en el desarrollo del marco fiscal de mediano plazo que se incorpora en el presente trabajo

En una síntesis pedagógica se halló que las rentas más significativas para el Municipio de Pasto, adicionales a las transferencias de la Nación, hacen parte de los Ingresos Corrientes, en su componente Ingresos tributarios, no tributarios y recursos de capital. Allí se destacan los ingresos que se describen a continuación.

Impuesto predial.

Para la vigencia 2.006, se estimó un recaudo \$11.300 millones, en los cuales se encontraba incluido el 15% que se transferirá a CORPONARIÑO por concepto de tasa ambiental. De ese recaudo la suma de \$9.826 constituyen ingresos netos para el Municipio. Es de anotar que esta meta se alcanzaría en un escenario de tarifa plena, con descuentos por pronto pago, en periodos similares a los establecidos para el año 2.005 y, un incremento estimado en los avalúos catastrales del 3.5%

Impuesto de industria y comercio, aviso, tableros y vallas.

El impuesto de industria y comercio que se proyectó para el año 2006 es de \$8.566 millones, el cual es menor al presupuestado inicialmente en la vigencia 2005 en un 3.4%, debido a que por tratarse de un impuesto de liquidación privada los contribuyentes declaran menores ingresos, explicado por un estancamiento en el comportamiento de la economía local. De todas maneras alcanzar la meta propuesta implica un importante esfuerzo administrativo y fiscal, que exige

implementar políticas de fiscalización, revisión y depuración de la base de datos, entre otras.

Por otro lado, el impuesto de aviso, tableros y vallas, que es complementario del de industria y comercio, se estimó en \$1.268 millones, superando en un 81% al presupuestado inicialmente en el 2.005.

Delineación y urbanismo.

Este impuesto se estimó para el 2.006 en \$461 millones de pesos, superior en 5.52% al recaudo esperado a diciembre del 2.005. Su logro está relacionado con el fortalecimiento al control de la industria de la construcción, igualmente con el proceso de fortalecimiento institucional de Planeación que implica sistematización de usos de suelo, certificados de estratificación, demarcaciones urbanísticas y nomenclaturas.

Sobretasa bomberil.

El recaudo se proyectó en \$550 millones y su recaudo está directamente relacionado con el comportamiento del impuesto predial unificado, tomando como referencia la estratificación socioeconómica.

Sobretasa a la gasolina.

Para el año 2006 se estimó el recaudo en \$12.993 millones, inferior en casi \$800 millones al valor presupuestado inicialmente en la vigencia 2.005. Esta estimación responde a un escenario conservador y acorde a un comportamiento inelástico de la gasolina debido a las continuas alzas en su precio.

Estampillas.

El recaudo por concepto de estampillas pro electrificación rural y pro cultura se propuso en \$1.196 millones. Es de aclarar que con base en la normatividad establecida, \$239.2 millones equivalente al 20%, el Municipio debe girar con destino al FONPET.

Ingresos no tributarios.

Los ingresos no tributarios lo conforman las tasas y multas, arrendamientos, transferencias para funcionamiento e inversión, recursos de establecimientos públicos y fondos especiales, cuya cuantía se proyectó en \$158.393 millones, inferior en 5.9% respecto al presupuestado inicialmente en la vigencia 2.005. Este decrecimiento se explica fundamentalmente por la disminución en las transferencias del Sistema General de Participaciones, específicamente en lo

relacionado con educación y salud, las cuales fueron ajustadas por el Gobierno Nacional con la expedición de los CONPES 90 y 95 de 2.005.

Tasas y multas.

De conformidad al Estatuto Tributario del Municipio, las tasas se definen como gravámenes que se cobra a los habitantes o usuarios por la prestación de un bien o servicio ofrecido. Por su parte, las multas son sanciones pecuniarias impuestas a quienes incumplen la norma.

Por este concepto, para el año 2006 se programó recaudar el valor de \$16.577 millones, menor al presupuestado en el 2.005 en \$560 millones, explicados por la liquidación del Fondo Cuenta Carnaval y menores ingresos de la Unidad Administrativa Especial de Seguridad Social en Salud. Sin embargo, esta situación se compensa en parte por el mayor recaudo en los ingresos del Fondo Cuenta de Tránsito y Transportes, Plazas de mercado y alumbrado público, como los significativos.

Transferencias.

Para el año 2006 las transferencias se proyectaron en \$134.000 millones, cifra menor en aproximadamente \$14.000 millones respecto a lo presupuestado en el 2005. Este decrecimiento se debe, como ya se anotó, a la disminución en los recursos que gira la Nación para financiar los sectores de Salud y Educación.

Respecto a los recursos de cofinanciación, se esperaba que se incrementen de \$13.000 millones (año 2.005) a \$16.500 millones, recursos provenientes de FOSYGA, ETESA, Ley 21, Departamento y Nación.

En cuanto a los ingresos provenientes de Fondos Especiales, constituidos por los recursos provenientes del Fondo de Seguridad (Ley 418 de 1997); los establecimientos públicos del INVAP, INVIPASTO y Pasto Deportes y el fondo de compensación del espacio público se estimó en el valor de \$6.977 millones, representado principalmente en los ingresos que se esperan obtener por la ejecución del proyecto "Obras por tu ciudad", presupuestados en \$5.487 millones.

Recursos de capital.

Finalmente, los recursos de capital ascendían a la suma de \$14.289 millones, similar al presupuestado en el 2.005. Se espera contratar recursos de crédito por valor de \$3.000 millones, recursos del balance \$8.600 millones y los rendimientos de inversiones financieras y excedentes por \$2.527 millones. (Ver Anexo No 1).

4.4 PROYECCIÓN DE GASTOS

De conformidad a la norma, se presentan los gastos del nivel central y descentralizado, desagregando el funcionamiento (gastos de personal, gastos generales y transferencias), servicio de la deuda pública (interna y externa) y finalmente, la inversión social presentada de conformidad a la estructura del Plan de Desarrollo es decir, por programas estratégicos.

En términos de síntesis se destacan los rubros que se describen en los párrafos siguientes.

Funcionamiento.

Corresponde a los pagos necesarios para el normal funcionamiento del Municipio. Hacen parte los gastos de personal que se proyectaron para la vigencia 2.006 en la suma de \$7.527.2 millones, tomando como referencia la ejecución realizada en las vigencias anteriores; los gastos generales, relacionados con la adquisición de bienes y servicios, con una proyección de \$2.271.7 millones y por último, las transferencias que presentan se estiman en \$11.115.6 millones y contempla las transferencias a los entes de control, Consejo y pensiones. En total, los gastos de funcionamiento suman \$20.914.5 millones.

Servicio de la deuda.

Tomando como referencia las condiciones del mercado crediticio tanto internas como externas y un escenario conservador de reevaluación del peso, se estimó el servicio de la deuda para el 2006 en \$6.329.34 millones, superior en el 17.7% respecto a lo que se proyecta pagar en la presente vigencia. Dicho crecimiento se explica por la contratación de nuevos empréstitos.

Inversión.

El gasto en inversión se presenta por programa estratégico, asimilándolos para efectos del proceso de planeación a los ejes del Plan de Desarrollo, que se constituyen en la materialización de las políticas, estrategias y metas que esta Administración se ha planteado alcanzar.

Igualmente, en el Plan financiero se presenta cada uno de los programas, señalando las fuentes de financiación y los montos, de acuerdo a los techos presupuestales disponibles y en concordancia con la normatividad vigente.

La inversión en 2.006 se estimó en \$182.061.07 millones, de los cuales el 85.36%, equivalentes a \$155.411.07 millones, será la realizada por el nivel central, establecimientos públicos y fondos cuenta. \$7.100 millones se ejecutará con recursos de la vigencia anterior. El 1.64% se financiará con recursos de crédito,

orientados a la ejecución de proyectos de seguridad, mejoramiento de infraestructura de plazas de mercado y de agua potable y saneamiento básico para el campo. Finalmente, se espera por concepto de cofinanciación el valor de \$16.550 millones, que apalancará la inversión en los sectores de salud, educación y agua potable principalmente.

4.5 COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS DEL MUNICIPIO PARA EL PERÍODO 2001 - 2005.

Formando parte de las proyecciones posteriores del Marco Fiscal de Mediano Plazo, luego de analizar la base del año que corre, 2006, se analizó el quinquenio anterior. En este componente se presentan las variaciones y comparaciones de los valores ejecutados a nivel de ingresos y gastos, correspondientes al período comprendido entre los años 2.001 y 2005, los cuales se encuentran deflactados y expresados en pesos correspondientes a la actual vigencia. Es necesario señalar que los valores correspondientes a la actual vigencia corresponden a proyecciones que se realizan a 31 de diciembre, tomando como elementos de trabajo las cifras consolidadas a agosto del año en curso y el comportamiento histórico mensual.

4.5.1 Comportamiento de los ingresos. Con el propósito de presentar un análisis sobre la evolución de los ingresos que por diferentes conceptos percibe el Municipio de Pasto, se tomó el comportamiento dado en el periodo 2001 – 2005, que tiene como base las ejecuciones presupuestales producidas por el sistema de administración presupuestal.

Para complementar el ejercicio se realizó análisis de los ingresos generados en la vigencia fiscal correspondiente al año 2005, En general, se puede afirmar que se mantuvo el dinamismo de los ingresos tributarios, como fuente fundamental para sufragar los gastos de funcionamiento en cumplimiento a disposiciones de tipo legal, manteniendo un porcentaje importante para inversión que a contribuido a la financiación del Plan de Desarrollo formulado para la presente administración.

Con respecto a la deuda es bueno mencionar que se han mantenido niveles sostenibles de endeudamiento que coadyuvan a tener un Municipio financieramente equilibrado. Así mismo se manejaron responsablemente las reservas presupuestales.

El presupuesto de ingresos del Municipio está compuesto básicamente de ingresos corrientes y recursos de capital; a su vez los ingresos corrientes se clasifican en ingresos tributarios que se descomponen en impuestos directos e indirectos y los ingresos no tributarios.

4.5.2 Variación en los ingresos período 2001 – 2005. Desglosamos sus componentes para un análisis concreto.

Ingresos tributarios.

Para efectos del presente análisis es importante tener en cuenta que los ingresos tributarios se clasifican en Impuestos Directos e Indirectos, presentándose los más representativos. Para el caso de los directos, es el Impuesto predial el principal generador de recursos y para los Indirectos se toma los Impuestos de Industria y Comercio y Sobretasa a la Gasolina y se agrupa en otros tributarios los menos representativos en cuanto a la generación de ingresos.

La fuente fundamental en la generación de Impuestos Directos, como componente de los *Ingresos Tributarios* la constituye el Impuesto Predial que representan más del 99% de estos ingresos, presentó un comportamiento que se destacó por una disminución en los ingresos generados para los periodos 2003 y 2004, pero que presentó un repunte significativo para la vigencia 2005, de acuerdo a las proyecciones con una variación entre el año 2005 con respecto al 2004 del 37.42%.

En los Impuestos Indirectos la mayor representatividad la tuvieron el Impuesto de Industria y Comercio y la Sobretasa al Consumo de Gasolina Motor que en promedio representa el 52%. El porcentaje restante se distribuye en otros impuestos como: Estampillas, Degüello de Ganado Menor, Ocupación de vías y Extracción de Materiales entre otros. El crecimiento de estos impuestos en el periodo de análisis se mantuvo constante para el caso del impuesto de Industria y Comercio, en tanto que para la Sobretasa al consumo de gasolina se destacó un incremento significativo en el periodo 2003, lo cual se debe fundamentalmente al incremento de cupos para la región que disparó los ingresos por este concepto, para los años siguientes presentó una disminución en los ingresos, llegando al año 2005 a una disminución del 6.17% con respecto al año 2004, lo cual se debió a que los incrementos mensuales que realiza el Gobierno Nacional en el precio de los combustibles generó un efecto recesivo, por cuanto disminuyó el consumo.

En general se observa que el comportamiento de los ingresos tributarios presentó una tendencia al fortalecimiento desde el año 2002 en adelante, destacándose el mayor esfuerzo en la generación de estos recursos en la vigencia 2005, puesto que de 32 mil millones de pesos recaudados en el año 2004 se pasó a 35 mil millones en el 2005, lo cual representa un incremento del 9.41%.

Ingresos no tributarios.

Los ingresos no tributarios se consideran una fuente importante de recursos dentro del presupuesto de ingresos del Municipio, para efectos del presente análisis se presentan los más significativos, agrupándose en: tasa y Multas, SGP de Educación, SGP de Salud, SGP de Propósito General, los Fondos Especiales y otros, donde se agrupan los menos representativos.

En las Tasa y Multas se incorporan todos aquellos recursos que la administración recibe por la prestación de un determinado servicio o recursos generados por infracciones o multas a determinadas normas, estos ingresos presentaron una tendencia al fortalecimiento desde el año 2003 hasta la fecha, destacándose especialmente el incremento del 36.56%, que se dio entre los años 2004 a 2005.

Es importante destacar el comportamiento que presentan los recursos generados por el Sistema General de Participaciones – SGP - , los cuales según la Ley 715 de 2001, se destinan para los sectores de salud, educación y propósito general, estos presentaron un comportamiento atípico entre los años 2001 y 2002, por cuanto su crecimiento en algunos casos, como educación registra un crecimiento por encima del 1700%, esto se debe a que a partir del año 2002 el Municipio se certifica en educación, asumiendo directamente las obligaciones generadas por este concepto; del año 2002 en adelante el crecimiento estuvo dentro de los parámetros normales.

Recursos de capital.

Al igual que para los rubros anteriores, en los recursos de capital se analizaron las variaciones presentadas en el periodo 2001 – 2005, estos recursos se clasificaron en recursos de crédito, recursos del balance, rendimiento de inversiones financieras y otros, donde se agrupan aquellos recursos de capital que son menos representativos.

En el periodo 2001 – 2003, de acuerdo a los datos registrados se observó un incremento en el nivel de endeudamiento del Municipio, puesto que de \$2.367 millones registrados en el año 2002 se pasó a \$12.423 millones para el año 2003, en el año 2004 no se registró endeudamiento y para el 2005 se adquirieron créditos por valor de \$6.000 millones de pesos, destinados para la financiación de proyectos de desarrollo, incluidos en el Plan de Desarrollo Municipal “Pasto Mejor”.

Los recursos del balance presentaron un incremento considerable en el transcurso del periodo de análisis pasando de \$4.298 millones en el 2001 a \$20.131 millones en el 2005, los cuales fueron generados especialmente por el sector de educación.

Los rendimientos de inversiones financieras y otros recursos de capital presentaron un crecimiento que se afectó de acuerdo a las condiciones financieras que se tenga en determinada vigencia fiscal.

4.5.3 Composición de los ingresos – período 2001 – 2005. Para determinar la composición de los ingresos se tomaron los mismos criterios determinados en la variación de los ingresos, es decir, se partió de analizar inicialmente los ingresos

tributarios, posteriormente los no tributarios y por último se determinó la composición de los recursos de capital.

Ingresos tributarios.

En los dos primeros años de análisis (2001-2002) la mayor participación dentro de los ingresos tributarios la tuvieron el Impuesto Predial y el de Industria y Comercio. A partir del año 2003 los mayores recursos fueron generados por la sobretasa al consumo de gasolina. Así para el año 2005, estos recursos representaron el 34.82% del total de los ingresos tributarios, seguido por el Impuesto Predial con el 32.11%, 22.96% del Impuesto de Industria y Comercio y apenas un 10.10% se generó por otros ingresos tributarios como avisos y tableros, ocupación e vías, delineación y urbanismo y estampillas entre otros.

Ingresos no tributarios.

Como anteriormente se comentó entre las vigencias 2001 y 2002 se presenta un crecimiento atípico, sustentado fundamentalmente por la certificación del Municipio en educación que repercute directamente en los ingresos, por cuanto el Municipio en virtud de esta certificación recibió una mayor asignación de recursos, puesto que asumió directamente el pago del personal docente vinculado al sector.

A partir del año 2002 y en adelante la mayor representatividad de los recursos no tributarios la tuvieron los asignados al sector educación, a través del Sistema General de Participaciones, cuya participación fue en promedio del 58% dentro de los ingresos no tributarios, le siguieron en participación el sector salud, cuya mayor participación dentro de los ingresos no tributarios se presentó en el año 2004 con 15.02% dentro del total, para el año 2005 estos recursos del sector salud representaron el 11.46% del total de los ingresos no tributarios.

Recursos de capital.

Como producto de los créditos adquiridos en el periodo 2001 – 2003 la mayor representatividad dentro de los recursos de capital la tuvieron los recursos de crédito, que pasaron de representar el 29.85% en el 2001 al 52.99% en el año 2003, lo que significó que de un total de créditos que se tenía en el 2001 por valor de \$2.367.183.000 se pasó a \$12.423.075.000 para el año 2003.

En los años 2004 y 2005 la representación más fuerte la tuvieron los recursos del balance que pasaron del 81.33% en el 2004 al 70.80% en el 2005. Cabe anotar que en el año 2004 no se adquirieron nuevos créditos; para el 2005 se recurrió a nuevos cupos de endeudamiento por valor de \$6.000 mil millones de pesos que dentro del total de los recursos de capital representaron el 20.49% del total de los ingresos.

4.6 GASTOS 2001- 2005

Luego del estudio realizado se concluye que el comportamiento del gasto del municipio presentó atipicidad, explicada fundamentalmente por la certificación en educación efectuada en el año 2001 y que hizo que el Municipio entre a administrar recursos del Sistema General de Participaciones destinados al financiamiento del servicio educativo, esto es el pago de sueldos y demás prestaciones sociales que por ley están establecidas para los docentes y nivel administrativo. Como consecuencia, entre los años 2.001 y 2.002 el gasto municipal pasó de \$79.000 millones a \$199.973,9 millones, que representaba un crecimiento del 153.13%. A partir del 2002, exceptuando el año 2004, los gastos mostraron un comportamiento creciente, así: en el 2.003 los gastos se incrementaron en un 0.36% respecto al 2.002, pasando de \$199.973,8 millones a \$200.689.9 millones. Sin embargo, en el año 2.004 el gasto realizado disminuyó en 10.18% respecto al año 2.003, Dicha caída se explica a partir del comportamiento de la ejecución del gasto de inversión, no contratación de nuevos créditos y escasos recursos de cofinanciación.

Finalmente, entre los años 2.004 y 2.005, el gasto creció en un 13.93%, explicada por un crecimiento en la inversión realizada por el nivel central, establecimientos públicos, fondos especiales y recursos provenientes de vigencias anteriores.

El estudio del comportamiento de los gastos se asumió tomando como referencia cada uno de los tres elementos que lo conforman, es decir gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión.

A continuación se realiza el análisis discriminado por rubros.

Gastos de funcionamiento.

El comportamiento de los gastos de funcionamiento lo podemos dividir en 2 periodos. El primero, el comprendido entre los años 2001 y 2003, donde el total de los gastos de funcionamiento sumó en promedio \$17.700 millones, con un crecimiento anual que no superó el 1%. Lo significativo fue el cambio en la composición de los gastos de funcionamiento, específicamente en lo relacionado con servicios personales y transferencias, situación que se explica a partir de la reclasificación de rubros, ya que a partir del 2.003 el pago de los pensionados se incorporó dentro de las transferencias.

El segundo periodo corresponde al iniciado en el 2.004, donde los gastos de funcionamiento presentaron un crecimiento de aproximadamente 9% respecto al 2.003, pasando de \$17.872,6 millones a \$19.484,5. Esta situación se explica por el incremento de los gastos de personal, por cuanto se pagaron cesantías y prestaciones sociales e igualmente se implementó una política de cobro coactivo a los morosos del impuesto predial, implicando para ello el pago de honorarios. De

igual manera, por el incremento de los gastos generales, representados en la adquisición de bienes y de servicios y, de las transferencias principalmente por la revisión de los pagos a los pensionados y los gastos de los organismos de control y Concejo.

Entre el 2.001 y el 2.005, el crecimiento real de los gastos de funcionamiento se situó en el 9.54%, con un crecimiento anual promedio de aproximadamente 1.84%, situación que puede catalogarse como normal y que responde a la implementación de una política seria y austera en el manejo del gasto.

En cuanto a la composición, la participación del gasto de funcionamiento respecto al total del gasto ha ido decreciendo, pasando del 22.33% en el año 2001 al 9.41% en las proyecciones efectuadas para el año 2005, situación que se explica por el crecimiento en las inversiones e igualmente a la implementación de Ley 617 de 2000, que obliga a los entes territoriales a destinar un porcentaje cada vez mayor de los ingresos corrientes de libre destinación a la inversión social, estableciendo para el año 2004 y siguientes un 70% como valor máximo para funcionamiento.

En este contexto, las certificaciones expedidas por la Contraloría General de la Nación en cumplimiento del artículo 2º de la Ley 617 de 2000 y las proyecciones efectuadas, permitieron establecer que Pasto ha cumplido de manera estricta los límites exigidos en esta norma. De igual manera, las proyecciones realizadas indicaban que hacia el futuro la proporción de los gastos de funcionamiento como componente de los ingresos corrientes de libre destinación se seguirían ubicando siempre por debajo del límite establecido, lo cual permitiría disponer de recursos adicionales para alcanzar las metas propuestas en el Plan de Desarrollo "Pasto Mejor" 2004 - 2007.

Deuda pública.

El endeudamiento municipal está orientado por una política que busca apalancar la disponibilidad de recursos de inversión para financiar proyectos estratégicos que ayudan al logro de las metas del Plan de Desarrollo y por ende, al mejoramiento de la calidad de vida de quienes habitamos el Municipio. Igualmente, responde a la necesidad de mantener y proteger la capacidad de endeudamiento y pago, conforme a los lineamientos establecidos en el Ley 358 de 1997 y 819 de 2.003.

Como sucede con la inmensa mayoría de los entes territoriales del país y de las ciudades intermedias, el perfil de la deuda municipal no ha cambiado y se sigue caracterizando por estar centralizada en la banca comercial y multilateral, sin haber explorado otras alternativas como recursos del mercado de capitales interno y externo (emisión de bonos) y créditos de gobiernos.

En cuanto a la *deuda interna*, para el año 2.005 estaban vigentes los siguientes créditos: Crédito con Minhacienda, por valor de \$491.872.371, contratado en 1.996, con destino a financiar la reforma administrativa, quedando pendiente por cancelar un saldo de \$103.5 millones. Crédito con el Banco Ganadero, por valor de \$3.878.249.526, contratado en 1.997 con el mismo destino que el anterior, el cual terminará de cancelarse en esta vigencia. Crédito con el Banco Popular por valor de \$3.000 millones, contratado en 1997, con destino a la financiación del Plan Maestro de Alcantarillado. Dos créditos con el Banco Ganadero por valores de \$800 millones y \$700 millones, con destino a financiar la construcción de la plaza del carnaval, contratados en los años 2002 y 2003. Crédito con Banco Granahorrar por valor de \$1500 millones para financiar plaza del carnaval. Crédito con Bancafé por \$3.500 millones para financiar proyectos productivos y plazas de mercado. En el año 2005, se aprobó crédito de endeudamiento por valor de \$6.000 millones de pesos, destinados a financiar proyectos como la implementación del Centro de Atención a la comunidad, construcción de centros de ventas populares.

En lo relacionado con la *deuda externa*, existía solamente el crédito contratado con la banca multilateral – B.I.R.F por valor de USD\$ 7.2 millones, destinado a financiar el proyecto de mejoramiento de la calidad de la Educación. Se suscribió en 1.998, con un plazo de 17 años y 4 de gracia, pagadero en dólares, con una tasa de interés equivalente al Libor. En mayo del año 2003 se inició la amortización a capital y pago de intereses, situación que se ha visto beneficiada debido a la devaluación del dólar, que ha hecho que destinemos menos pesos al cumplimiento de los compromisos adquiridos. A 31 de diciembre de 2.005 y teniendo como referencia la actual tasa cambiaria, se calculó el saldo en \$12.775,48 millones.

Para el pago de la deuda se encuentran constituidas como garantías los principales ingresos propios municipales (predial, industria y comercio y sobretasa a la gasolina) y recursos del Sistema General de Participaciones.

Respecto al comportamiento de la deuda y después de la certificación en educación del Municipio, ésta ha oscilado entre el 2.28% en el año 2.003 y el 2.78% en el año 2.004. Para la vigencia, la participación de la deuda respecto al total del gasto se sitúa en el 2,62%. Sin embargo, en términos monetarios el servicio de la deuda crece, al pasar de \$5.016 millones en la pasada vigencia a \$5.378 millones en el presente año, debido a la contratación de nuevos créditos por valor aproximado de \$6.000 millones y que implicó un crecimiento en el pago de intereses.

Pese a la contratación de nuevos créditos, el comportamiento de la deuda sigue siendo adecuado, consecuencia de un manejo responsable del endeudamiento municipal, prueba de ello es el pago cumplido de los compromisos pactados, la

credibilidad demostrada por la banca comercial y gubernamental y los resultados de la calificación efectuada al Municipio.

Evolución del saldo de la deuda 1999 - 2007.

Tomando como referencia los créditos contratados, el endeudamiento del Municipio presentó una tendencia decreciente, pasando de \$21.468,7 millones en el 2.004 a \$4.650.9 millones en el año 2.012. El escenario construido indica que en el año 2.009 quedaría totalmente pagada la deuda interna y que el saldo referenciado correspondería al crédito contratado con la banca multilateral – BIRF.

Indicadores y sostenibilidad de la deuda.

El manejo responsable del endeudamiento público, ha conllevado a que el Municipio siempre se haya mantenido por debajo de los límites exigidos y establecidos por la Ley 358 de 1997. Además, en cumplimiento del Artículo 16 de la Ley 819 de 2.003, la calificación de riesgo efectuada por la firma Duff and Phelps de Colombia, asignan a la capacidad de pago de deuda pública interna la calificación A- (A menos) que expresa “una buena calidad crediticia. Los factores de protección son adecuados. Sin embargo, en periodos de bajas en la actividad económica los riesgos son mayores y mas variables”, lo cual indica que somos autosostenibles y tenemos autonomía y un margen importante de discrecionalidad para nuevos endeudamientos, sin necesidad de recurrir a aval de la Nación.

Con relación a la Ley 358 de 1997, los indicadores de solvencia y sostenibilidad han tenido un comportamiento favorable que se expresa en las siguientes cifras: El Indicador *saldo de la deuda / ingresos corrientes*, durante los años 2001 a 2005 se ubicó siempre por debajo del límite legal 80%, calculándose a 31 de diciembre de 2005 en 47.06%. Por su parte, el indicador *intereses / ahorro operacional* cuyo límite debe ser menor que el 40% se estimó en 7.24%. En la estimación se incluyó el monto de los créditos que fueron aprobados por el Concejo Municipal, cuyo valor sumaba \$6.000 millones, calculándose que en esta vigencia se desembolsará el 50% de los mismos.

Inversión social.

Para el análisis de la inversión social, se tomó en cuenta la realizada por el nivel central municipal y la efectuada por los establecimientos públicos y fondos cuenta.

Inversión nivel central.

Desde el nivel central, la inversión compromete el uso de recursos provenientes del Sistema General de Participaciones (sectores educación, salud, alimentación y propósito general); estampillas Procultura y Proelectrificación; Fondo de

Seguridad; Sobretasa a la Gasolina; plazas de mercado; cofinanciación; créditos y recursos propios.

Los establecimientos públicos, incluye la inversión realizada por INVIPASTO, INVAP y Pasto Deportes; y los Fondos Cuenta de Salud, Tránsito y Transportes y Carnavales.

Debido al proceso de certificación de la educación y a la aplicación de las Leyes 715 y 617 que obligan a optimizar el uso de los recursos, la inversión del nivel central tuvo un crecimiento para el periodo del 359%, al pasar de \$30.139 millones en el 2.001 a \$138.554 millones en el 2.005.

En cuanto a la participación de la inversión del nivel central en el total de los gastos, esta ha oscilado entre el 38.15% en 2001 al 67.47% en 2005. Por sectores, es educación el que mayor cantidad de recursos dispone y actualmente se calcula que representa el 62.65% de la efectuada desde el nivel central. En segundo lugar se encuentran otros sectores, que involucra vías, seguridad, convivencia, electrificación, etc. y cuya inversión se estimó en \$28.089 millones, representando el 20,27%; le sigue salud con el 12.31%; agua potable y saneamiento básico con el 2.35% y la diferencia correspondió a los sectores de deporte, recreación y cultura.

Establecimientos públicos y fondos cuenta.

Otro componente de la inversión municipal es la efectuada por los *establecimientos públicos y fondos cuenta*, quienes financian importantes sectores del desarrollo social y tienen la responsabilidad de alcanzar metas estratégicas del Plan de Desarrollo. Hacen parte, el Instituto para la Reforma y Vivienda – INVIPASTO, responsable de los objetivos y metas de los programas “Vivienda Digna” y “Vivienda y desarrollo rural” del Plan de Desarrollo vigente y que están relacionados con la disminución del déficit de vivienda de interés social; el Instituto de Valorización Municipal - INVAP que fortalece la inversión en infraestructura vial urbana, teniendo como misión fundamental el volver realidad el proyecto “Obras por tu ciudad”; el Fondo de Tránsito y Transportes del Municipio cuyo propósito se orienta al mejoramiento de la movilidad peatonal y vehicular y, el Fondo de la Dirección Municipal de Salud que es responsable de la acción municipal en este campo.

Se pudo observar que en el período 2001 – 2005 la inversión realizada por los establecimientos y fondos presentó un comportamiento con altibajos, de tal manera que la inversión realizada en el 2.005 y que suma \$24.560 millones fue prácticamente igual a la realizada en el año 2.001. Sin embargo, debemos subrayar que la inversión realizada en el 2.005 fue superior a la efectuada en el 2.004, lo que implica un esfuerzo importante de estos establecimientos y fondos

por percibir mayores ingresos y en consecuencia, incrementar el gasto en inversión.

Gastos con vigencias anteriores.

Finalmente se observó la inversión realizada con recursos de vigencias anteriores, los cuales están constituidos por dineros que no fueron ejecutados en la vigencia y cuyo uso requiriere de la adición al presupuesto de la vigencia siguiente. En el año 2.001 la inversión con recursos de vigencias anteriores sumaron \$2.501 millones, incrementándose a \$17.551 millones en el 2005, los cuales estaban conformados por cerca de \$13.000 millones de pesos que fueron adicionados al sector de educación y que correspondían a recursos provenientes del Sistema General de Participaciones y otros, provenientes de recursos de sobretasa a la gasolina, igualmente se contempla el cumplimiento del Artículo 8º de la Ley 819 del 2.003, relacionado con las reservas presupuestales.

4.7 COSTO FISCAL DE DESCUENTOS Y EXENCIONES VIGENCIA 2005

Otro de los elementos constitutivos del Marco Fiscal de Mediano Plazo está relacionado con la estimación de los recursos dejados de percibir por el Municipio como consecuencia de distintos Acuerdos que establecieron descuentos y exenciones tributarias en materia de predial unificado.

En este sentido, a raíz de la aplicación del Acuerdo No 034 del 2.004 que estableció descuentos por pronto pago por concepto de impuesto predial, se estimó en \$3.918 millones el valor de los beneficios que los propietarios de inmuebles recibieron.

Se estableció que de los aproximadamente 100.000 predios existentes en el Municipio, 73.585 se beneficiaron por pronto pago. De los inmuebles de uso residencial, el estrato 3 fue el más beneficiado, por cuanto el valor descontado sumó \$1.136.9 millones. Por cantidad de predios, quienes más aprovecharon el descuento son los de estrato 2 con 19.131 predios.

En cuanto a predios con otros usos, fueron los comerciales quienes en mayor proporción aprovecharon los beneficios del citado Acuerdo, beneficios que sumaron \$605.3 millones.

El descuento para los predios ubicados en el sector rural fue de \$97.7 millones, beneficiándose 19.556 predios.

De otro lado, el valor dejado de percibir por el Municipio por concepto de predios exonerados del pago de impuesto predial sumó \$156.45 millones y corresponden a inmuebles ubicados en zonas de riesgo, Bomboná y San Andresito y exoneraciones a Juntas de Acción Comunal.

En materia de industria y comercio, la aplicación del Acuerdo 032 de 1998 generó descuentos por pronto pago estimado en \$1.366,6 millones.

Sobre el tema se deben destacar los pasivos contingentes.

Se proyectó la cuantía de los pasivos contingentes por concepto de fallos jurídicos desfavorables al Municipio. En este sentido, la Oficina General de Asesoría Jurídica estimó en \$901.8 millones el valor a pagar por este concepto en el año 2.006, anotando que la mayoría de ellos se encuentran en apelación ante las instancias correspondientes.

4.8 METAS DE SUPERÁVIT PRIMARIO 2006 - 2015

Con base en lo anterior y en cumplimiento a la Ley 819 de 2003 se establecieron las metas de superávit primario para el Municipio de Pasto en el periodo 2006 - 2015 como lo muestra la tabla siguiente.

Cuadro13 - Metas de superávit primario 2006 - 2015

Millones de Pesos
Pesos corrientes

CONCEPTO	AÑOS									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Pesos	3.329	3.003	3.139	3.264	3.395	3.531	3.672	3.819	3.971	4.130
Porcentaje	182%	144%	156%	156%	156%	156%	156%	156%	156%	156%

Los indicadores que se presentan tanto en valores absolutos como en valores relativos reflejan la sana situación financiera del Municipio, puesto que se demuestra que Pasto es capaz de cubrir el servicio de la deuda durante este horizonte. Esta situación se complementa con la información que ofrecen los indicadores de sostenibilidad y solvencia de la deuda que evidencian el cumplimiento de la norma. El escenario descrito es consecuencia del adecuado manejo financiero de los recursos del Municipio en el presente y que exige mantener esta misma responsabilidad hacia el futuro.

Los valores expresan que los recursos de crédito que el Municipio contrate en los próximos años son sostenibles, por cuanto se dispondrá de la suficiente capacidad para cubrir los costos financieros que se generen a raíz de los compromisos que se adquieran.

4.9 PROYECCIONES DEL MARCO FISCAL EN PASTO

4.9.1 Presentación. Luego de realizado el análisis anterior, tomando las cifras de tesorería y planeación del municipio, se realizaron los cálculos correspondientes a la comparación entre los presupuestos proyectados y ejecutados. Para el caso se presentaron diferencias notables. Tomando como base lo ejecutado hasta el mes de septiembre de 2006, se realizó un nuevo ajuste que sirvió de base a las proyecciones del Marco Fiscal a Mediano Plazo, para el municipio de Pasto.

Con los nuevos elementos de juicio, se elaboraron las proyecciones respectivas, que por primera vez se realizan como ejercicio de manejo presupuestal.

En este orden de ideas, se presenta el Cuadro 16, denominado Marco Fiscal de Mediano Plazo- Municipio de Pasto 2005-2015.

En términos de presentación, este está dividido en tres secciones, A, B, C. Es de advertir que se utilizan confidencialmente las cifras oficiales del municipio. En el mismo sentido, para confrontaciones de tipo académico en los cuadros que a continuación se proyectan, los del ejercicio del marco fiscal a diez años, en sus partes A, B y C, se utilizan los códigos contables de las oficinas respectivas.

El Cuadro Sección A presenta las Columnas relativas a Ingresos Corrientes, Gastos corrientes, ingresos de Capital, con las correspondientes al Balance financiero anual y las composiciones anuales.

En los cuadros Secciones B y C, se presentan las proyecciones 2006- 2010 y 2011- 2015, respectivamente, para los mismos componentes del cuadro Sección A.

4.9.2 Consideraciones metodológicas. De acuerdo con la ley en las proyecciones siguientes se tuvieron en cuenta los métodos de proyección regulados por ella o sea:

- ✓ Comportamiento inercial
- ✓ Crecimiento acorde con la inflación
- ✓ Proyección detallada

Las proyecciones tomaron en cuenta las siguientes cuentas, también de acuerdo a la ley:

A. LOS INGRESOS

1. Estimación

La estimación a diez años de los ingresos tuvo en cuenta el tipo de recurso que ha entrado a las arcas de la entidad.

- a) Impuestos
- b) Ingresos no tributarios
- c) Sistema general de participaciones
- d) Otros

2. Diferenciar usos posibles

- a) Ingresos de libre destinación
- b) Ingresos con destinación específica
- c) Otros ingresos

B. LOS GASTOS

1. Incorporación de pasivos acumulados de vigencia anteriores y contingencias

2. tipos de gasto y su estimación

- a) Asociados a la Nómina
- b) Generales
- c) Transferencias
- d) Servicio de la Deuda
- e) Inversión

C. COMPARACIÓN LOS INGRESOS CON LOS GASTOS, SUJETA A RESTRICCIONES

D. ESTIMACIÓN DE RECURSOS COMPLEMENTARIOS PARA AUMENTAR GASTOS DE INVERSIÓN SUJETA A RESTRICCIONES

Todas las partidas correspondientes al análisis consolidado aparecen en color amarillo.

Los rubros base de la proyección fueron los siguientes:

Cuadro 14. Base de proyección

PARTIDA	BALANCE FINANCIERO ANUAL	COMPOSICION ANUAL
Ingresos corrientes	91. 288. 750. 754	96%
Gastos Corrientes	65. 107. 408. 295	75%
Ingresos de Capital	3. 616. 815. 417	4%
Gastos de Capital	20. 416. 309. 429	23%

Al finalizar las proyecciones se encontraron las siguientes diferencias

Cuadro 15. Diferencias entre 2006 y 2015

PARTIDA	PROYECCIÓN AÑO 2006	PROYECCIÓN AÑO 2015	INCREMENTO %
Ingresos corrientes	195. 014. 973. 000	289. 095. 896. 454	48. 3
Gastos Corrientes	131. 368. 224. 950	196. 123. 441. 328	49.3
Ingresos de Capital	11. 289. 970. 000	19. 146. 420. 157	69.6
Gastos de Capital	73. 436. 718. 050	110. 569. 861. 007	50.6

En cuadro resumen entre 2006 y 2015 de las proyecciones se observa un crecimiento equilibrado del manejo del presupuesto. Esto se refleja ante todo entre los ingresos y gastos corrientes que se comportan en forma similar, con incrementos totales que giran alrededor del 49 %.

Por otra parte se observa un gran incremento del los ingreso de capital que llega casi al 70%. Los Gastos, sin embargo, se han proyectado en solo 50.6%.

Si se hace un promedio para los diez años se tiene que el incremento anual de ingresos corrientes sería de un 4.8%; de los gastos corrientes de un 4.9%; de los ingresos de capital de un 6.9%, y de los gastos de un 5 %

Con estos elementos de juicio, se realizaron las proyecciones que se muestran a continuación en el cuadro 16, secciones A, B y C, que son la síntesis aplicada del trabajo de grado.

Cuadro 16. Marco fiscal de mediano plazo – Municipio de Pasto - Balance Financiero - Con proyecciones 2005 – 2015 - Sección A

Código CGR	CONCEPTOS	Balance Financiero Anual	Composiciones Anuales
1	INGRESOS TOTALES	94.904.936.171	
11	INGRESOS CORRIENTES	91.288.750.754	96%
111	TRIBUTARIOS	21.112.652.096	22%
1110103	Impuesto Predial Unificado (Incluye Compensación por predial de Resguardos Indígenas)	6.550.078.549	31%
307A	Impuesto de Circulación y Tránsito Servicio Público	0	0%
1110205	Impuesto de Industria y Comercio	6.465.599.559	31%
1110216	Sobretasa a la Gasolina	6.342.784.000	30%
308A	Otros Ingresos Tributarios	1.754.189.988	8%
112	NO TRIBUTARIOS	9.135.349.452	10%
127A	Ingresos de la propiedad (Tasas, multas, arrendamientos y alquileres, contribuciones)	7.635.089.898	84%
11298	Otros no tributarios (operación comercial, fondos especiales, otros)	1.500.259.554	16%
11205	Transferencias	61.040.749.206	64%
1120501	Transferencias Corrientes (Para Funcionamiento)	54.754.781	0%
1120502	Del Nivel Nacional (SGP- Inversión)	60.985.994.425	100%
1120502010101	Sistema General de Participaciones -Educación-	45.010.304.074	74%
1120502010102	Sistema General de Participaciones -Salud-	10.309.271.944	17%
1120502010103	Sistema General de Participaciones Propósito General (Forsoza Inversión)	5.071.366.433	8%
1120502010198	Otras (Alimentación Escolar, Municipios Ribereños, Otras transferencias del nivel central nacional)	595.051.974	1%
112050202	Del Nivel Departamental	0	0%
2	GASTOS TOTALES	85.523.717.724	
131A	GASTOS CORRIENTES	65.107.408.295	75%
21	FUNCIONAMIENTO	9.448.941.336	11%

211	GASTOS DE PERSONAL	2.944.928.578		31%
212	GASTOS GENERALES	960.184.406		10%
213	TRANSFERENCIAS	5.543.828.352		59%
132A	Pensiones (mesadas)	3.243.515.668		59%
133A	Previsión Social (cesantías y otras prestaciones)	126.868.923		2%
312A	A Entidades Nacionales (Fonpet y otros)	0		0%
313A	A Entidades Departamentales	0		0%
217A	A Entidades Municipales	936.807.666		17%
314A	Cuota de auditaje	54.754.781		1%
21305	Indemnizaciones por retiros de personal	0		0%
21306	Sentencias y Conciliaciones	0		0%
21398	Otras Transferencias	1.181.881.314		21%
2320A	Intereses y Comisiones de Deuda Pública	740.375.004		1%
135A	Interna	608.879.228		82%
136A	Externa	131.495.776		18%
137A	Gastos operativos en sectores sociales (remuneración al trabajo, prestaciones, subsidios en educación, salud y otros sectores de inversión)	54.918.091.955		63%
217	Déficit de Vigencias anteriores por funcionamiento	0		0%
300A	Amortización de Bonos Pensionales	0		0%
138A	DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE	26.181.342.459		
12	INGRESOS DE CAPITAL	3.616.185.417		4%
309A	Cofinanciación (Fondos de Cofinanciación, FNR)	64.000.000		2%
112050207	Regalías	305.770.694		8%
11205020105	Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP)	0		0%
123	Rendimientos Financieros	1.011.572.662		28%
125	Excedentes Financieros	0		0%
122	Recursos del balance	2.234.842.061		62%
128	Otros recursos de capital (donaciones, aprovechamientos y otros)	0		0%
139A	GASTOS DE CAPITAL	20.416.309.429		23%
140A	Formación Bruta de capital (construcción, reparación)	20.416.309.429		100%

228	Déficit de Vigencias anteriores por inversión	0		0%
142A	DÉFICIT O SUPERÁVIT DE CAPITAL	-16.800.124.012		
143A	DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL	9.381.218.447		
144A	FINANCIACIÓN	-1.766.551.394		
121	Recursos del crédito	-1.766.551.394		
12101	Interno	-1.210.118.770		
218A	Desembolsos	0		0%
297A	Amortizaciones	1.210.118.770		1%
12102	Externo	-556.432.624		
219A	Desembolsos	0		
302A	Amortizaciones	556.432.624		
145A	DÉFICIT O SUPERÁVIT PRIMARIO	10121593451	0	0
146A	DÉFICIT O SUPERÁVIT PRIMARIO/INTERESES	13,67090109	0	0
147A	RESULTADO PRESUPUESTAL	0	0	0
148A	INGRESOS TOTALES	94904936171	0	0
149A	GASTOS TOTALES	87290269118	0	0
150A	DEFICIT O SUPERAVIT PRESUPUESTAL	7614667053	0	0
145A	DÉFICIT O SUPERÁVIT PRIMARIO	10.121.593.451		
146A	DÉFICIT O SUPERÁVIT PRIMARIO/INTERESES	1367%		
	1/ (Ingresos corrientes + ingresos de capital diferentes de desembolsos, capitalizaciones) - (gastos de funcionamiento + inversión + operación comercial)			
147A	RESULTADO PRESUPUESTAL			
148A	INGRESOS TOTALES	94.904.936.171		
149A	GASTOS TOTALES	87.290.269.118		
150A	DEFICIT O SUPERAVIT PRESUPUESTAL	7.614.667.053		

Cuadro 17. Marco fiscal de mediano plazo – Municipio de Pasto - Balance financiero - Con proyecciones 2005 – 2015 – Sección B (2006 – 2010)

Escenario Financiero Año 2006	Escenario Financiero Año 2007	Escenario Financiero Año 2008	Escenario Financiero Año 2009	Escenario Financiero Año 2010
206.304.943.000	215.530.757.430	225.229.641.514	234.238.827.175	243.608.380.262
195.014.973.000	202.143.100.330	211.239.539.845	219.689.121.439	228.476.686.296
36.621.260.000	37.041.996.190	38.708.886.019	40.257.241.459	41.867.531.118
11.300.000.000	10.400.000.000	10.868.000.000	11.302.720.000	11.754.828.800
1.123.000	1.179.150	1.232.212	1.281.500	1.332.760
8.566.966.000	9.200.000.000	9.614.000.000	9.998.560.000	10.398.502.400
12.993.337.000	13.513.070.480	14.121.158.652	14.686.004.998	15.273.445.198
3.759.834.000	3.927.746.560	4.104.495.155	4.268.674.961	4.439.421.960
24.103.696.000	25.143.107.260	26.274.547.087	27.325.528.970	28.418.550.129
16.795.740.000	17.469.753.460	18.255.892.366	18.986.128.060	19.745.573.183
7.307.956.000	7.673.353.800	8.018.654.721	8.339.400.910	8.672.976.946
134.290.017.000	139.957.996.880	146.256.106.740	152.106.351.009	158.190.605.050
126.504.000	132.829.200	138.806.514	144.358.775	150.133.126
132.663.513.000	138.250.167.680	144.471.425.226	150.250.282.235	156.260.293.524
89.500.000.000	93.080.000.000	97.268.600.000	101.159.344.000	105.205.717.760
16.653.261.000	17.334.403.080	18.114.451.219	18.839.029.267	19.592.590.438
10.996.782.000	11.546.621.100	12.066.219.050	12.548.867.811	13.050.822.524
15.513.470.000	16.289.143.500	17.022.154.958	17.703.041.156	18.411.162.802
1.500.000.000	1.575.000.000	1.645.875.000	1.711.710.000	1.780.178.400
204.804.943.000	214.447.647.805	224.097.791.956	233.061.703.634	242.384.171.780
131.368.224.950	137.134.428.276	143.305.477.549	149.037.696.650	154.999.204.517
20.914.525.351	21.257.655.077	22.214.249.556	23.102.819.538	24.026.932.320
7.527.213.241	7.200.977.362	7.525.021.343	7.826.022.197	8.139.063.085

2.271.690.300	2.385.274.815	2.492.612.182	2.592.316.669	2.696.009.336
11.115.621.810	11.671.402.901	12.196.616.031	12.684.480.672	13.191.859.899
7.495.248.948	7.870.011.395	8.224.161.908	8.553.128.385	8.895.253.520
506.842.063	532.184.166	556.132.454	578.377.752	601.512.862
16.996.050	17.845.853	18.648.916	19.394.872	20.170.667
0	0	0	0	0
2.741.674.749	2.878.758.486	3.008.302.618	3.128.634.723	3.253.780.112
0	0	0	0	0
0	0	0	0	0
300.000.000	315.000.000	329.175.000	342.342.000	356.035.680
54.860.000	57.603.000	60.195.135	62.602.940	65.107.058
1.829.341.999	1.920.809.099	2.007.245.508	2.087.535.329	2.171.036.742
1.238.836.599	1.300.778.429	1.359.313.458	1.413.685.997	1.470.233.436
590.505.400	620.030.670	647.932.050	673.849.332	700.803.305
108.624.357.600	113.955.964.100	119.083.982.485	123.847.341.784	128.801.235.455
0	0	0	0	0
0	0	0	0	0
63.646.748.050	65.008.672.054	67.934.062.296	70.651.424.788	73.477.481.779
11.289.970.000	13.387.657.100	13.990.101.670	14.549.705.736	15.131.693.966
0	1.000.000.000	1.045.000.000	1.086.800.000	1.130.272.000
0	0	0	0	0
0	0	0	0	0
2.527.628.000	2.654.009.400	2.773.439.823	2.884.377.416	2.999.752.513
158.868.000	700.000.000	731.500.000	760.760.000	791.190.400
8.603.474.000	9.033.647.700	9.440.161.847	9.817.768.320	10.210.479.053
0	0	0	0	0
73.436.718.050	77.313.219.529	80.792.314.407	84.024.006.984	87.384.967.263
73.436.718.050	77.313.219.529	80.792.314.407	84.024.006.984	87.384.967.263
0	0	0	0	0
-62.146.748.050	-63.925.562.429	-66.802.212.738	-69.474.301.247	-72.253.273.297

1.500.000.000	1.083.109.625	1.131.849.559	1.177.123.541	1.224.208.482
-1.500.000.000	-1.083.109.625	-1.131.849.558	-1.177.123.540	-1.224.208.482
-1.500.000.000	-1.083.109.625	-1.131.849.558	-1.177.123.540	-1.224.208.482
0	491.890.375	514.025.442	534.586.460	555.969.918
3.000.000.000	3.641.890.375	3.805.775.442	3.958.006.460	4.116.326.718
3.000.000.000	3.150.000.000	3.291.750.000	3.423.420.000	3.560.356.800
-1.500.000.000	-1.575.000.000	-1.645.875.000	-1.711.710.000	-1.780.178.400
0	0	0	0	0
1.500.000.000	1.575.000.000	1.645.875.000	1.711.710.000	1.780.178.400
3329341999	3003918724	3139095067	3264658870	3395245223
1,819966961	1,563881973	1,563881973	1,563881973	1,563881973
0	0	0	0	0
2,09305E+11	2,19173E+11	2,29035E+11	2,38197E+11	2,47725E+11
2,09305E+11	2,19173E+11	2,29035E+11	2,38197E+11	2,47725E+11
0	0,41998291	0,438903809	0,456420898	-0,525268555
3.329.341.999	3.003.918.724	3.139.095.067	3.264.658.870	3.395.245.223
182%	156%	156%	156%	156%
209.304.943.000	219.172.647.805	229.035.416.956	238.196.833.634	247.724.706.980
209.304.943.000	219.172.647.805	229.035.416.956	238.196.833.634	247.724.706.980
0	0	0	0	-1

Cuadro 18. Marco fiscal de mediano plazo – Municipio de Pasto - Balance financiero - Con proyecciones 2005 – 2015 - Sección C (2011 – 2015)

Escenario Financiero Año 2011	Escenario Financiero Año 2012	Escenario Financiero Año 2013	Escenario Financiero Año 2014	Escenario Financiero Año 2015	Escenario Financiero Año 2015
253.352.715.472	263.486.824.091	274.026.297.055	284.987.348.937	296.386.842.895	308.242.316.610
237.615.753.748	247.120.383.898	257.005.199.254	267.285.407.224	277.976.823.513	289.095.896.454
43.542.232.362	45.283.921.657	47.095.278.523	48.979.089.664	50.938.253.251	52.975.783.381
12.225.021.952	12.714.022.830	13.222.583.743	13.751.487.093	14.301.546.577	14.873.608.440
1.386.071	1.441.513	1.499.174	1.559.141	1.621.507	1.686.367
10.814.442.496	11.247.020.196	11.696.901.004	12.164.777.044	12.651.368.126	13.157.422.851
15.884.383.005	16.519.758.326	17.180.548.659	17.867.770.605	18.582.481.429	19.325.780.686
4.616.998.838	4.801.678.792	4.993.745.943	5.193.495.781	5.401.235.612	5.617.285.037
29.555.292.134	30.737.503.819	31.967.003.972	33.245.684.131	34.575.511.496	35.958.531.956
20.535.396.110	21.356.811.954	22.211.084.433	23.099.527.810	24.023.508.922	24.984.449.279
9.019.896.024	9.380.691.865	9.755.919.540	10.146.156.321	10.552.002.574	10.974.082.677
164.518.229.252	171.098.958.422	177.942.916.758	185.060.633.429	192.463.058.766	200.161.581.117
156.138.451	162.383.989	168.879.348	175.634.522	182.659.903	189.966.299
162.510.705.265	169.011.133.476	175.771.578.815	182.802.441.967	190.114.539.646	197.719.121.232
109.413.946.470	113.790.504.329	118.342.124.502	123.075.809.482	127.998.841.862	133.118.795.536
20.376.294.056	21.191.345.818	22.038.999.650	22.920.559.637	23.837.382.022	24.790.877.303
13.572.855.425	14.115.769.642	14.680.400.428	15.267.616.445	15.878.321.102	16.513.453.947
19.147.609.314	19.913.513.687	20.710.054.234	21.538.456.404	22.399.994.660	23.295.994.446
1.851.385.536	1.925.440.957	2.002.458.596	2.082.556.940	2.165.859.217	2.252.493.586
252.079.538.651	262.162.720.197	272.649.229.004	283.555.198.165	294.897.406.091	306.693.302.335
161.199.172.698	167.647.139.606	174.353.025.190	181.327.146.198	188.580.232.046	196.123.441.328
24.988.009.613	25.987.529.998	27.027.031.198	28.108.112.445	29.232.436.943	30.401.734.421
8.464.625.609	8.803.210.633	9.155.339.059	9.521.552.621	9.902.414.726	10.298.511.315

2.803.849.709	2.916.003.697	3.032.643.845	3.153.949.599	3.280.107.583	3.411.311.887
13.719.534.295	14.268.315.667	14.839.048.294	15.432.610.225	16.049.914.634	16.691.911.220
9.251.063.661	9.621.106.207	10.005.950.455	10.406.188.474	10.822.436.013	11.255.333.453
625.573.376	650.596.311	676.620.164	703.684.970	731.832.369	761.105.664
20.977.494	21.816.594	22.689.258	23.596.828	24.540.701	25.522.329
0	0	0	0	0	0
3.383.931.316	3.519.288.569	3.660.060.112	3.806.462.516	3.958.721.017	4.117.069.858
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
370.277.107	385.088.191	400.491.719	416.511.388	433.171.843	450.498.717
67.711.340	70.419.794	73.236.586	76.166.049	79.212.691	82.381.199
2.257.878.212	2.348.193.340	2.442.121.074	2.539.805.917	2.641.398.153	2.747.054.079
1.529.042.774	1.590.204.485	1.653.812.664	1.719.965.171	1.788.763.778	1.860.314.329
728.835.438	757.988.855	788.308.409	819.840.746	852.634.376	886.739.751
133.953.284.873	139.311.416.268	144.883.872.919	150.679.227.836	156.706.396.949	162.974.652.827
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
76.416.581.050	79.473.244.292	82.652.174.064	85.958.261.026	89.396.591.467	92.972.455.126
15.736.961.724	16.366.440.193	17.021.097.801	17.701.941.713	18.410.019.382	19.146.420.157
1.175.482.880	1.222.502.195	1.271.402.283	1.322.258.374	1.375.148.709	1.430.154.658
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0
3.119.742.613	3.244.532.318	3.374.313.610	3.509.286.155	3.649.657.601	3.795.643.905
822.838.016	855.751.537	889.981.598	925.580.862	962.604.097	1.001.108.260
10.618.898.215	11.043.654.144	11.485.400.310	11.944.816.322	12.422.608.975	12.919.513.334
0	0	0	0	0	0
90.880.365.952	94.515.580.591	98.296.203.814	102.228.051.967	106.317.174.045	110.569.861.007
90.880.365.952	94.515.580.591	98.296.203.814	102.228.051.967	106.317.174.045	110.569.861.007
0	0	0	0	0	0
-75.143.404.228	-78.149.140.397	-81.275.106.013	-84.526.110.254	-87.907.154.664	-91.423.440.850

1.273.176.822	1.324.103.895	1.377.068.050	1.432.150.772	1.489.436.803	1.549.014.276
-1.273.176.821	-1.324.103.894	-1.377.068.050	-1.432.150.772	-1.489.436.803	-1.549.014.275
-1.273.176.821	-1.324.103.894	-1.377.068.050	-1.432.150.772	-1.489.436.803	-1.549.014.275
578.208.715	601.337.063	625.390.546	650.406.168	676.422.414	703.479.311
4.280.979.787	4.452.218.978	4.630.307.737	4.815.520.047	5.008.140.849	5.208.466.483
3.702.771.072	3.850.881.915	4.004.917.191	4.165.113.879	4.331.718.434	4.504.987.172
-1.851.385.536	-1.925.440.957	-2.002.458.596	-2.082.556.940	-2.165.859.217	-2.252.493.586
0	0	0	0	0	0
1.851.385.536	1.925.440.957	2.002.458.596	2.082.556.940	2.165.859.217	2.252.493.586
3531055033	3672297235	3819189124	3971956689	4130834957	4296068355
1,563881973	1,563881973	1,563881973	1,563881973	1,563881973	1,563881973
0	0	0	0	0	0
2,57634E+11	2,67939E+11	2,78657E+11	2,89803E+11	3,01395E+11	3,13451E+11
2,57634E+11	2,67939E+11	2,78657E+11	2,89803E+11	3,01395E+11	3,13451E+11
0,453735352	0,471893311	0,490722656	0,510314941	0,530761719	0,552062988
3.531.055.033	3.672.297.235	3.819.189.124	3.971.956.689	4.130.834.957	4.296.068.355
156%	156%	156%	156%	156%	156%
257.633.695.259	267.939.043.069	278.656.604.792	289.802.868.984	301.394.983.743	313.450.783.093
257.633.695.259	267.939.043.069	278.656.604.792	289.802.868.983	301.394.983.743	313.450.783.092
0	0	0	1	1	1

4.10 SÍNTESIS DEL TEMA

Luego del desarrollo del tema es importante realizar una síntesis del mismo. En tal medida se toma con referentes básicos lo que tiene que ver con el sistema presupuestal y al cobertura del presupuesto.

En talles términos se debe recordar que lo primordial es el sistema presupuestal. Así el aspecto fundamental del régimen presupuestal colombiano, es que se concibe como un sistema que articula cuatro elementos esenciales: el Marco Fiscal de Mediano Plazo establecido en la Ley 819 de 2003, cuyo componente fundamental es el Plan Anual Mensualizado de Caja.

En tal medida en este trabajo la hipótesis que se manejó es el desarrollo de un eficiente sistema presupuestal a través de un Marco Fiscal de Mediano Plazo, fundamentado primordialmente en un Plan Financiero, que permita guiar la gestión presupuestal en un período mínimo de 10 años, llevando a que las decisiones fiscales se tomen en lo territorial bajo una mayor responsabilidad, garantizando la sostenibilidad fiscal de la entidad territorial.

Bajo tales consideraciones el plan financiero se lo concibe que uno de los elementos fundamentales del Marco Fiscal. Está así diseñado como un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público, que tiene como base las operaciones efectivas de las entidades cuyo efecto cambiario, monetario y fiscal sea de tal magnitud que amerite incluirlas en el plan. Para lograrlo debe tomar en consideración las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación compatibles con el Programa Anual de Caja y las Políticas Cambiaria y Monetaria.

Con base en la situación fiscal y en las metas financieras previstas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y por ende en el Plan Financiero, se determinan los recursos para inversión, los cuales permiten priorizar la inversión pública, acorde con el plan de desarrollo, haciendo especial énfasis en el gasto social. Por su parte, el Plan Operativo Anual de Inversiones Municipal, POAIM, es definido como aquel que señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas, guardando concordancia con el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo.

Una vez definidos los programas y proyectos de inversión, se debe consolidar el presupuesto, concebido como la estimación de los ingresos que se recaudarán durante la vigencia fiscal, y como una autorización de los gastos: de funcionamiento, de deuda y de inversión, los cuales se pueden comprometer atendiendo la autorización máxima de gasto y de acuerdo con los ingresos. Así mismo, debe incluir la definición de las disposiciones necesarias para garantizar una ejecución eficiente de los recursos, sobre la base del Plan de Desarrollo.

Ya se ha dicho pero es necesario reiterarlo. En materia financiera, el presupuesto es el instrumento operativo básico. De su ejecución anual depende el cumplimiento de las metas fijadas por la administración. Por tal motivo su proceso de preparación debe ser abordado técnicamente para evitar la sobre estimación de ingresos o la subvaloración de los gastos.

De igual manera, debe tenerse en cuenta que el sistema presupuestal debe estar articulado con el sistema de planeación, lo cual es posible a partir del principio de planificación, en consecuencia, para su elaboración se deben tomar en cuenta los objetivos de los Planes de Desarrollo, el proceso de planeación financiera, y la evaluación que de éstos se lleve a cabo conforme a las disposiciones consagradas en las respectivas normas. De esta forma, dicha integración tiene como propósito alcanzar el desarrollo local a largo, mediano y corto plazo.

Es así como, el presupuesto se debe expedir en el contexto de un sistema que permita optimizar la asignación de los recursos públicos. En ese proceso primero, se deben observar y analizar las fuentes y recursos disponibles en el mediano plazo, luego, se debe programar la inversión, conforme a prioridades. Posteriormente, hay necesidad de conjugar los resultados anteriores, mediante el instrumento de ejecución de los ingresos y gastos anuales, o sea el presupuesto.

En cuanto a la cobertura se plantea que el presupuesto municipal integra los presupuestos del nivel central de la administración, del Concejo Municipal, de la Contraloría municipal, de la Personería municipal y de los establecimientos públicos descentralizados.

Los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales del Municipio - EICE y las Sociedades de Economía Mixta - SEM del orden municipal, con el régimen de empresa industrial y comercial, dedicadas a actividades no financieras, se rigen por la reglamentación que expida el gobierno territorial en cuanto a la elaboración, conformación, ejecución del presupuesto, así como de la inversión de sus excedentes. En este caso, vale recordar que sólo hacen parte del presupuesto del municipio, los excedentes financieros asignados como recursos de capital y aprobado por el Concejo Municipal a iniciativa del Alcalde, conforme a lo distribuido por el CONPES.

Es importante recordar que las Empresas de Servicios Públicos domiciliarios, en cuyo capital el municipio o sus entidades descentralizadas posean el 90% o más, tendrán para efectos presupuestales el régimen de las Empresas Industriales y Comerciales del municipio, al igual que las Empresas Sociales del Estado del orden municipal que constituyan una categoría especial de entidad pública descentralizada.

Haciendo uso adecuado de la legislación vigente se puede utilizar estratégicamente los presupuestos municipales, como ya se ha expresado, a

través del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMI) y sus componentes: el Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de inversiones y el Presupuesto a través del Plan Anual Mensualizado de caja.

Una apropiada utilización de estas estrategias que asegura una óptima gestión gubernamental se explica en los párrafos siguientes.

Se llega así a lo que se denomina como el Marco Fiscal de Mediano Plazo. La Ley 819 de 2003, con el objetivo de promover la responsabilidad en las finanzas territoriales, estableció el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual retoma el Plan Financiero establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, como base para iniciar el proceso de presupuestación y garantizar la sostenibilidad financiera de la entidad territorial en el mediano plazo.

En este contexto, recalamos, el Marco Fiscal de mediano plazo es un instrumento de referencia con perspectiva de diez años para la toma de decisiones fiscales en la elaboración de los presupuestos anuales.

Además de la Nación, las entidades territoriales están en la obligación de elaborar dicho marco fiscal. A partir del 2003 el Gobernador o Alcalde, al presentar el proyecto de presupuesto para el 2004, debieron presentar el Marco Fiscal de Mediano Plazo al Concejo a la Asamblea a título informativo, en todos los departamentos, distritos y municipios de categorías especial, 1ª y 2ª. En el 2005 al presentar el proyecto de presupuesto 2006, es obligación también para los municipios de categorías 3ª, 4ª, 5ª y 6ª.

El Marco Fiscal de Mediano Plazo se debe presentar a **título informativo**, a la Asamblea Departamental o Concejo Municipal en la fecha fijada en el Estatuto Orgánico de Presupuesto Territorial, para la presentación del proyecto de presupuesto.

A manera de síntesis se debe recalcar que dicho marco debe contener como mínimo:

- El Plan Financiero contenido en el artículo 4º de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 de la Ley 179.
- Las metas de superávit primario a que hace referencial el artículo 2º de la Ley 819 de 2003, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad.
- Las acciones y medidas específicas en las que se sustenta el cumplimiento de las metas, con sus correspondientes cronogramas de ejecución;
- Un informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior. Este informe debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el Marco Fiscal de

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

- Una estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior,
- Una relación de los pasivos exigibles y de los pasivos contingentes que pueden afectar la situación financiera de la entidad territorial;
- El costo fiscal de los proyectos de ordenanza o acuerdo sancionados en la vigencia fiscal anterior.

Se recomienda que en la definición de las metas se incluyan y definan indicadores que permitan medir el cumplimiento de las mismas y realizar el proceso de seguimiento y evaluación del MFMP, de tal manera que en el siguiente año, se facilite la rendición del informe sobre los resultados alcanzados.

5. CONCLUSIONES

Al llegar al final del estudio realizado se pueden sintetizar unas conclusiones relevantes de la siguiente forma:

A) Es posible convertir el presupuesto público de entidades territoriales en una herramienta estratégica para la toma de decisiones financieras en el sector público.

B) El presupuesto del sector público en Colombia, a través de la normatividad vigente, es un instrumento de gestión que, utilizado debidamente, logra optimizar el ejercicio administrativo de los funcionarios.

C) Sin lugar a dudas las alternativas que presenta el presupuesto, sobre la base del marco fiscal de mediano plazo, para la toma de decisiones apropiadas en las entidades territoriales, no solo son viables sino que conducen a una gestión gubernamental óptima. En ella se dan altos niveles de eficacia, eficiencia, efectividad y equidad de las políticas públicas en términos de mejoramiento de la calidad de vida de la población, del fortalecimiento de los canales democráticos para la resolución de conflictos y la consolidación de los procesos productivos.

D) Es posible y de gran aplicación la construcción de las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo para municipios como el de Pasto.

E) Realizado el análisis del manejo presupuestal en el municipio de Pasto, se puede concluir que se ha empezado la aplicación básica del instrumento del Marco Fiscal de Mediano Plazo de manera adecuada. Los resultados hasta ahora obtenidos son bastante satisfactorios.

F) En resumen, este estudio demuestra que a través de la administración presupuestal adecuada y como criterio básico en la toma de decisiones, se logra cumplir el fin último de cualquiera de los municipios, como lo es la satisfacción de necesidades básicas de la población de su territorio, para alcanzar un desarrollo permanente y sostenible a escala local, que sumado con el desarrollo de otras localidades le permita alcanzar los fines del Estado a nivel agregado.

BIBLIOGRAFÍA

CONPES. Documento 3265 del 19 de enero de 2004

CEPAL. Los sistemas de inversión pública en América Latina y el Caribe. -SERIE Política Fiscal, Marzo de 2000, 109 p.

CORREDOR de Castaño, Nelly. Finanzas Públicas I. ESAP, módulo autoformativo

DIRECCIÓN GENERAL DE APOYO FISCAL. Ley 617 de 2000

DIRECCIÓN NACIONAL DE PLANEACIÓN. Materiales de trabajo sobre Presupuesto público, Bogotá, 2005

----- . Gestión Pública Local, Bogotá, Febrero 2005

----- . Técnicas para el análisis de la gestión económica y financiera de las entidades territoriales, Bogotá, diciembre 2003

----- . Bases para la Gestión del sistema Presupuestal Local, Bogotá, 2005

MARTÍNEZ GUERRERO, José Francisco. Evitando la corrupción. Guía para ser un buen Alcalde. 2003

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Manual para la transparencia de la gestión pública. Bogotá, 2004