

**“PROPUESTA DE GESTIÓN FINANCIERA PRESUPUESTAL TERRITORIAL
APLICABLE AL MUNICIPIO DE PUERTO ASÍS, PUTUMAYO”**

JAIRO MILLER BURBANO IJAJI

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
ESPECIALIZACIÓN EN FINANZAS
SAN JUAN DE PASTO
MAYO 2008**

**“PROPUESTA DE GESTIÓN FINANCIERA PRESUPUESTAL TERRITORIAL
APLICABLE AL MUNICIPIO DE PUERTO ASÍS, PUTUMAYO”**

JAIRO MILLER BURBANO IJAJI

**Trabajo de Grado presentado como requisito parcial para optar el título de
especialista en finanzas**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
ESPECIALIZACIÓN EN FINANZAS
SAN JUAN DE PASTO
MAYO 2008**

NOTA DE ACEPTACION

NOTA DE RESPONSABILIDAD

DEDICATORIA

Este trabajo de grado, que ha permitido uno de mis mayores logros en mi vida, esta dedicado a los seres que más quiero y respeto.

A DIOS por darme sabiduría y fuerzas para continuar en este camino de superación, a mi hijo SAMUEL BURBANO el mayor motivo para seguir logrando metas, a mi madre LUCIA IJAJI y a mi hermana AURA BURBANO que desde el cielo están celebrando con migo y quien fueron mi apoyo incondicional, a todos mis hermanos “NELLY, GLADIS ELIAS, TERESA, FLORALBA, JAIME Y JHON BURBANO” quienes en ningún momento permitieron que decayera y continuamente me dieron animo en los momentos mas difíciles, a la persona que ocupa uno de los espacios mas importantes en mi vida y quien esta con migo en todos los momentos sin importar que malos fueran “YULISSA GALEANO”, a mi padre por sembrar esta semilla de compromiso y superación, a JAIRO SALJADO quien contribuyo a que este camino fuera menos difícil, a todos mis compañeros y amigos que participaron en el proceso y a mis profesores que tuvieron paciencia y comprensión para que pidiera lograr este objetivo.

JAIRO MILLER BURBANO IJAJI

RESUMEN

El trabajo de grado que a continuación se desarrolla, en primer término, permite identificar las herramientas e instrumentos de carácter aplicable que el Estado ofrece a través de la normatividad vigente, en relación a las finanzas públicas tanto de índole nacional como territorial. En el caso particular, corresponde a una entidad municipal. En ese sentido especifica los elementos que hacen posible lograr una adecuada programación, ejecución y evaluación del presupuesto público territorial.

Las herramientas que se describen en las páginas siguientes son la base para diagnosticar los componentes de la estructura financiera en el Municipio de Puerto Asís, y que permiten conocer las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas que contribuyeron para replantear lo propuesto por el municipio, a través de lo que la Ley del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFCP) dispone, la cual nos permite acercarnos al logro de los objetivos que se propongan.

Una vez identificadas las debilidades que presenta el presupuesto municipal y conociendo las alternativas que este mismo ofrece para la toma de decisiones financieras en el municipio de Puerto Asís, se recomienda aprovechar los ingresos que le pertenecen por la explotación de recurso naturales(petróleo, en especial). Estos deben orientarse hacia la rentabilidad, tal vez a través de la inversión en la bolsa de valores, en lugar de dirigirse únicamente a los depósitos de ahorros.

Como el trabajo da a conocer en forma exhaustiva el MFCP, a la vez que reconoce que no se aplica en el municipio de Puerto Asís, se concluye que es difícil presupuestar acertadamente y menos proyectar lo pertinente, ya que no se cuenta con una base de datos real de los diferentes sectores de población del municipio. Esta importante conclusión y que da origen a la propuesta definitiva del mismo tiene sus causas en el cambio estructural de la economía que se está dando en la región y que puede sintetizarse en los párrafos siguientes.

Se debe tener en cuenta al respecto, que Puerto Asís en las dos décadas anteriores vivía en medio de la economía informal e ilegal, marcada por el narcotráfico. Este escenario de ilegalidad generó a la vez el marco de violencia, sobre un manto artificial de riqueza. Ello dio como resultado un proceso inflacionario debido a la gran cantidad de circulante que generaba ese tipo de economía.

El dinero fluía, rodaba por todas partes, de forma irregular, pero llegaba a los bolsillos de la gente, de tal manera que no se hacía necesario que el Estado interviniera para solventar necesidades ni tampoco que subsidiara en muchos

casos. El resultado era que las grandes mayorías contaban con dinero suficiente para lograr satisfacer las necesidades básicas de salud, vivienda y educación.

Pero a partir del año 2000 la economía empezó una destorcida, en un cambio de lo informal e ilegal hacia el ajuste de la normatividad y la legalidad. Comenzó a desvanecerse la artificial estructura del narcotráfico y el dinero se escapó de las manos de las personas que antes lo obtenían fácilmente. Es entonces cuando se empieza a necesitar de los recursos del Estado. Es el tiempo en que los servicios y subsidios para satisfacer las necesidades básicas se transforman en indispensables.

A la vez, dentro del marco de la legalización de la estructura económica, se da el fenómeno del desplazamiento de la población, debido a los hechos de violencia. Esta masa flotante de nueva población también requiere de la intervención del Estado, en este caso del municipio de Puerto Asís, generando una situación explosiva y un incremento enorme de presupuesto para solventar las necesidades de la población total. Sin embargo ni la población normal ni menos la desplazada aparece en ninguna base de datos; las cifras no son reales, de tal manera que no constituyen una fuente segura para llevar a cabo los presupuestos de forma acertada.

Por otra parte, como efecto de la economía artificial vivida, Puerto Asís se constituyó en la capital comercial del departamento del Putumayo. Sin embargo en esa cortina artificial se dio la evasión y elusión de los impuestos, de tal forma que se volvió costumbre no pagarle al Estado. En esa condición, hasta ahora los ingresos municipales por concepto de los impuestos son ínfimos. Por tal razón el presupuesto presenta en ello su principal falla, ya que los gastos siempre han sido mayores a los presupuestados y los ingresos inferiores en forma total.

Por tales motivos, el trabajo de grado concluye considerando la necesidad del levantamiento de una nueva carta catastral; la elaboración de un censo real de la población; el generar incentivos para la legalización de los negocios, lo cual permitirá obtener ingresos dirigidos al municipio. En estos términos Puerto Asís podrá llevar a cabo los obligatorios ajustes al presupuesto que exige el MFMP, equilibrar los ingresos con los gastos y producir excedentes y, lo que es más importante, cubrir las necesidades básicas insatisfechas de los núcleos poblacionales.

En estos términos el trabajo determina finalmente que la aplicación efectiva de la normatividad del MFMP depende de que la base de información sea real para las proyecciones de ingresos y gastos el municipio de Puerto Asís, y poder conformar el presupuesto que exige la ley, obteniendo una nueva realidad de la región.

ABSTRACT

GLOSARIO

SISTEMA DE GESTIÓN PRESUPUESTARIA DEL ESTADO: Comprende los principios, normas, técnicas, métodos y procedimientos que regulan el proceso presupuestario y sus relaciones con las Entidades del Sector Público, en el marco de la acción Financiera del Estado.

SISTEMA TRIBUTARIO NACIONAL: Conjunto de normas e instituciones utilizadas para la transferencia de recursos desde las personas al Estado, con el objeto de sostener el gasto público.

SUBSIDIOS: Son montos en dinero que se otorgan a los asegurados como una subvención económica ante situación de incapacidad temporal, maternidad o

SALDO PRESUPUESTAL: Es el que resulta de deducir del Presupuesto Institucional Modificado (PIM).

BIENES DE CAPITAL: Denominación que reciben los bienes que intervienen en el proceso productivo y que generalmente no se transforman

BASE DE DATOS: Conjunto de datos organizados entre los cuales existe una correlación y que están almacenados con criterios independientes de los programas que los utilizan

CONTROL PRESUPUESTARIO: Es el seguimiento de la ejecución presupuestaria de Ingresos y Egresos así como de las Metas Presupuestarias establecidas para el Año Fiscal

CONTRIBUCIONES: Son los recursos financieros que se obtienen mediante los pagos obligatorios efectuados para compensar beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA: La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de instituciones sujetas a control.

MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO: expresado en la Ley 819 de 2003, con el objetivo de promover la responsabilidad en las finanzas territoriales, 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.

DÉFICIT FINANCIERO: Es la diferencia negativa que resulta de la comparación entre el ahorro o desahorro en cuenta corriente y el déficit o superávit en la cuenta de capital

DESCENTRALIZACIÓN: La transferencia de facultades y competencias del Gobierno Central y de los recursos del Estado a las Instancias Descentralizadas. (Ley N° 26922, Ley Marco de Descentralización.

DESPLAZAMIENTO DE PERSONAL: El desplazamiento del personal, incluye un conjunto de acciones que están orientadas a ampliar sus conocimientos y experiencias, con el objeto de fortalecer la gestión institucional.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	17
1. MARCO GENERAL DE REFERENCIA	19
1.1 EL PROBLEMA DE ESTUDIO	19
1.1.1 Descripción.....	19
1.2. OBJETIVOS DEL TRABAJO DE GRADO	21
1.2.1 Objetivo general.	21
1.2.2 Objetivos específicos:.....	21
1.3 ASPECTOS METODOLÓGICOS	22
1.3.1 Tipo de estudio.....	22
1.3.2 Método de investigación.....	22
1.3.3 Fuentes y tratamiento de la información.....	22
1.4 MARCO TEÓRICO	23
1.4.1 Introducción.....	23
1.4.2 De las decisiones presupuestales y derecho sustancial	24
1.4.3 Visión general de la estructura de decisiones presupuestales.	25
1.4.4 Gestión pública integral orientada a resultados.....	27
1.4.5 El municipio como empresa productora de bienes y servicios	29
1.4.6 Los actores del proceso de gestión.....	30
1.4.7 El presupuesto en el marco de la gestión gubernamental.....	32
1.4.7.1 Las transferencias.	38
1.4.8 Estructura presupuestal de colombia:	40
1.5 MARCO LEGAL	46
1.6 HIPÓTESIS DE TRABAJO	47
2. EL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO	48
2.1 GENERALIDADES	48
2.2 LINEAMIENTOS FUNDAMENTALES.....	48

2.2.1 Los ingresos.....	48
2.2.1.1 Estimación.....	48
2.2.1.2. Diferenciar usos posibles.	50
2.2.2. Los gastos.....	51
2.2.2.1. Incorporación de pasivos acumulados de vigencia anteriores.	51
2.2.2.2 Tipos de gasto y su estimación.	52
2.2.3. Comparar los ingresos con los gastos, sujeto a restricciones	54
3. GESTIÓN ESTRATÉGICA DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL	60
3.1 PRESENTACIÓN.....	60
3.2 EL SISTEMA PRESUPUESTAL	60
3.3 PRINCIPIOS PRESUPUESTALES.....	62
3.3.1 Planificación.	62
3.3.2 Anualidad.	62
3.3.3 Universalidad.....	63
3.3.4 Unidad de caja	64
3.3.5 Programación integral.	64
3.3.6 Especialización.....	65
3.3.7 Inembargabilidad	65
3.4 INSTANCIAS DEL SISTEMA PRESUPUESTAL MUNICIPAL.....	65
3.4.1 El alcalde.....	66
3.4.2 El concejo municipal.....	66
3.4.3 Planeación municipal.....	67
3.4.4 Hacienda municipal	67
3.4.5 Consejo municipal de política fiscal, COMFIS.	67
3.4.6 El Consejo municipal de política económica y social, COMPES	67
3.5 COBERTURA DEL PRESUPUESTO GENERAL MUNICIPAL	68
3.6 COMPONENTES ESTRATÉGICOS DE MANEJO PRESUPUESTAL	68
3.6.1 El marco fiscal de mediano plazo.....	68
3.6.2 El plan financiero.....	70
3.6.2.1 Beneficios del plan financiero.....	70

3.6.2.2 Proceso de aprobación del plan financiero.....	71
3.6.2.3 Propuesta de contenido mínimo del plan financiero.....	72
3.6.2.4 Diagnóstico.....	72
3.6.2.5 Aspectos sectoriales específicos.....	74
3.6.2.6 Definición del plan financiero.....	74
4. APLICACIÓN DE LA GESTIÓN PRESUPUESTAL CON EL MECANISMO DEL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO.....	75
4.1 PRESENTACIÓN.....	75
4.2. PUNTO DE REFERENCIA: LOS INFORMES OFICIALES.....	75
4.3 DIAGNÓSTICO BÁSICO	79
4.4 LA PROPUESTA EN EL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO	79
CONCLUSIONES	83
BIBLIOGRAFÍA.....	84

LISTA DE GRÁFICOS

	Pág.
Gráfico 1. Gestión pública integral orientada a resultados.....	28
Grafico 2. Los planes de Desarrollo.....	33
Gráfico 3. Contexto de un plan de desarrollo.....	34
Gráfico 4. Planes de desarrollo y el entorno	35
Gráfico 5. Conformación del Plan de desarrollo	35
Gráfico 6. Las fuentes de financiación	36

LISTA DE CUADROS

	Pág.
Cuadro 1. Actores del proceso de gestión	31
Cuadro 2. SECTOR CENTRAL DEPARTAMENTAL	55
Cuadro 3. ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES	56
Cuadro 4. CONTRALORÍAS DEPARTAMENTALES.....	57
Cuadro 5. SECTOR CENTRAL MUNICIPAL Y DISTRITOS.....	57
Cuadro 6. CONCEJOS MUNICIPALES Y DISTRITOS.....	58
Cuadro 7. PERSONERÍAS MUNICIPALES Y DISTRITALES.....	59
Cuadro 9. MUNICIPIO DE PUERTO ASIS: PRESUPUESTO Y EJECUCION DE 2007 OFICIAL.....	60
Cuadro 8. MUNICIPIO DE PUERTO ASIS: PROYECCIONES OFICIALES. PRIMERA PARTE.....	74
Cuadro 10. MUNICIPIO DE PUERTO ASÍS: PROYECCIONES EN EL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO 2007- 2016.....	80

INTRODUCCIÓN

A partir de la década de los noventa del siglo pasado y con el desarrollo de la Carta Política de 1991, el país inició grandes esfuerzos para modernizar el Estado, con el fin de concertar su acción en áreas y actividades prioritarias y lograr eficiencia en sus acciones. Este propósito demandó replantear el papel de la administración pública frente al desarrollo y la sociedad en general, buscar mayor eficacia, eficiencia, demostrar responsabilidad, transparencia y resultados en el manejo de los recursos públicos. Y en uno de los aspectos más enfatizados fue el de las finanzas tanto nacionales como territoriales, enfatizando en las administraciones locales.

El proceso de modernización del Estado ha previsto la importancia para el desarrollo económico, social y político, de la acción conjunta entre las autoridades locales y la comunidad, con el objeto de mejorar la eficiencia en la gestión pública frente a la provisión de bienes y servicios que antes estaban a cargo de la Nación. En tal sentido, se consolidó un modelo de descentralización concebido como un marco para que las entidades territoriales pudiesen contar con una mayor autonomía a través de la transferencia de poder de decisión y responsabilidad desde el nivel nacional, con el fin de atender oportuna y eficientemente las demandas de la comunidad en procura del bienestar general.

Adicionalmente, los procesos de reestructuración del Estado y de descentralización, han estado ligados a los procesos de apertura económica y globalización, los cuales hacen imperativo que el país y sus entidades territoriales trabajen en función de maximizar sus oportunidades y fortalezas competitivas en el contexto internacional.

Para maximizar los recursos del territorio, consolidar el proceso de descentralización, aprovechar mejor las oportunidades para competir en un mundo globalizado y organizar las acciones de los agentes e instituciones, en función de los objetivos que la sociedad establece en la Constitución, es necesario que todos los niveles de decisión cuenten con definiciones claras acerca de los objetivos, medios, viabilizar propósitos y generar mecanismos para verificar su cumplimiento.

Consciente de lo anterior, y con el fin de armonizar las estrategias para alcanzar los objetivos de desarrollo propuestos, la Carta Política le da prioridad e importancia a los procesos de gestión financiera, con los elementos planeación y de manejo presupuestal, a través de la institucionalización de los planes de desarrollo. El propósito de los planes de desarrollo ha sido disponer de un instrumento que permita a las autoridades territoriales orientar y racionalizar la acción del Estado para aprovechar de la manera más eficiente posible los

recursos públicos y garantizar un mayor bienestar a la población. De acuerdo con lo anterior, dentro del proceso de gestión financiera, toda la inversión pública debe realizarse en función de la ejecución de los planes de desarrollo siendo éstos vinculantes para el sector público e indicativos para el sector privado.

A pesar de los avances en términos de planificación y gestión del desarrollo iniciados en la década pasada, se observa que los procesos de gestión financiera necesitan de una mayor efectividad, así como los planes de desarrollo se han convertido en una rutina “obligatoria” y una carga para las administraciones territoriales, más que en un instrumento básico y apropiado para la mejor gestión del desarrollo. Tanto la gestión de las finanzas y los presupuestos como la planeación que se ha ejercido en las entidades territoriales han sido objeto de algunas evaluaciones, no sistemáticas, que han identificado debilidades tanto en el momento de la formulación de los planes de desarrollo como en su ejecución. Los factores explicativos de las deficiencias de la gestión financiera y la planificación son de variada naturaleza, destacándose entre ellos la limitada capacidad técnica, las deficiencias en la disponibilidad de información, la poca voluntad y liderazgo político, la desactualización de conceptos y metodologías de gestión del desarrollo, el desaprovechamiento de las lecciones y aprendizaje en casos avanzados, exitosos y frustrantes de planificación, y la poca e inadecuada utilización de mecanismos de seguimiento y evaluación para corregir oportunamente, verificar resultados y exigir cumplimiento de principios y responsabilidades, todo ello en el marco de un nuevo proceso de manejo financiero y presupuestal.

Dada la importancia de las finanzas municipales, de las cuales van a depender los planes de desarrollo para el progreso económico y social de los entes locales, es necesario que los mandatarios locales cuenten con una mayor apropiación de los instrumentos y métodos para su elaboración, con el fin de que se conviertan realmente en una herramienta útil que le permita a la administración responder a las necesidades de sus habitantes. El trabajo de grado que se realizó va dirigido especialmente a funcionarios de la administración local y concejales, tomando el caso específico del municipio de Puerto Asís. El propósito del mismo fue elaborar una propuesta con las orientaciones financieras y presupuestales de carácter técnico y algunas recomendaciones sobre el proceso de gestión dirigido a la planificación territorial, como instrumento fundamental para orientar la gestión pública.

1. MARCO GENERAL DE REFERENCIA

1.1 EL PROBLEMA DE ESTUDIO

1.1.1 Descripción. Desde la conformación de los Estados contemporáneos, economistas, politólogos, administrativistas, sociólogos, contadores públicos 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 primariamente de la economía, pero en realidad se encuentra en el límite de las disciplinas del conocimiento social. Entre ellas, las finanzas en general, a partir de la contaduría y la administración, aportan gran parte del contenido moderno de las finanzas públicas. Pero en esa forma, tomando de esas ciencias los elementos comunes, aquella se refieren a la forma como el manejo económico del Estado influye sobre el sistema económico en su conjunto. Además tienen como fundamento 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, función en la cual los asesores financieros tienen una parte esencial.

Por otra parte, se debe recordar 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, departamentos y la Nación, en su conjunto. Esa gestión en su núcleo central tiene a las finanzas como su gran medida de efectividad.

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.

Bajo estas consideraciones, este trabajo de grado toma el ámbito de las finanzas públicas como fuente de investigación y aplicación. Se busca 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 financiera eficiente y eficaz, a partir de la nueva realidad nacional. En esa dimensión, tomando un caso concreto de aplicación, busca proponer una alternativa de Gestión Financiera presupuestal del orden territorial, para el Municipio de Puerto Asís, en el departamento del Putumayo.

Se tiene en cuenta en todo ello que 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 contabilidad oficial, la estadística y las matemáticas financieras. Dentro de ella la gestión financiera, sobre todo a través del manejo del presupuesto, desarrollada bajo parámetros legales y científicos modernos, es el componente principal una administración pública acertada.

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. Esto es mucho más válido en el marco actual de descentralización donde el municipio es la célula central.

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 le permita 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, en este caso el de Puerto Asís, 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 cometido se trata de buscar un modelo adecuado de gestión financiera que logre propósitos de eficiencia y eficacia.

En ese orden de ideas, es un supuesto básico el que la gestión financiera y presupuestal es indispensable para que el gobierno de las entidades territoriales sea el que el pueblo exige, y que se manifieste en la satisfacción plena de las necesidades.

En tales términos, el problema que busca resolver este trabajo consiste en analizar la forma en que la gestión del sistema financiero, con todos los componentes administrativos, en base al presupuesto público en el municipio de Puerto Asís, puede convertirse en una herramienta financiera que garantice esa satisfacción de necesidades, a través de una toma de decisiones estratégicamente apropiada. En ese campo se trata de resolver tal problemática transformando a la gestión financiera territorial de una herramienta fría en un instrumento dinámico y vívido de administración estratégica del presupuesto.

1.1.2 Formulación del problema. ¿Cuáles son las condiciones y características de la Gestión del Sistema Financiero como una estrategia de la administración municipal, para el caso de Puerto Asís?

1.2. OBJETIVOS DEL TRABAJO DE GRADO

1.2.1 Objetivo general. Analizar y proponer una alternativa de gestión financiera y presupuestal como estrategia fundamental de la administración municipal aplicada al municipio de Puerto Asís

1.2.2 Objetivos específicos:

- A la luz de la normatividad vigente y de los instrumentos de las Ciencias Financieras analizar la estructura financiera y del presupuesto del sector público municipal en Colombia.

- Identificar y analizar las alternativas que presenta el presupuesto para la toma decisiones financieras apropiadas en el ámbito municipal de Puerto Asís
- Elaborar una propuesta de aplicación de gestión financiera y presupuestal en el Marco Fiscal de Mediano Plazo para el municipio de Puerto Asís

1.3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

1.3.1 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 Puerto Asís. Así se enfocó en la tipología explicativa.

1.3.2 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 del la metodología de teoría crítica de la ciencia, sobre todo desde el punto hermenéutico.

1.3.3 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.

1.4 MARCO TEÓRICO

1.4.1 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. Peor se hace necesario empezar entonces con sus elementos.

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

¹ Corredor de Castaño, Nelly. Finanzas Públicas I. ESAP, módulo auto formativo.

² Dirección Nacional de Planeación. Materiales de trabajo sobre Presupuesto público, Bogotá, 2005

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 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

1.4.2 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

³ D. N. P. Gestión Pública Local, Bogotá, Febrero 2005

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.

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

1.4.3 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.

⁴ D. N. P. Técnicas para el análisis de la gestión económica y financiera de las entidades territoriales, Bogotá, diciembre 2003

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.

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.

1.4.4 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 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.

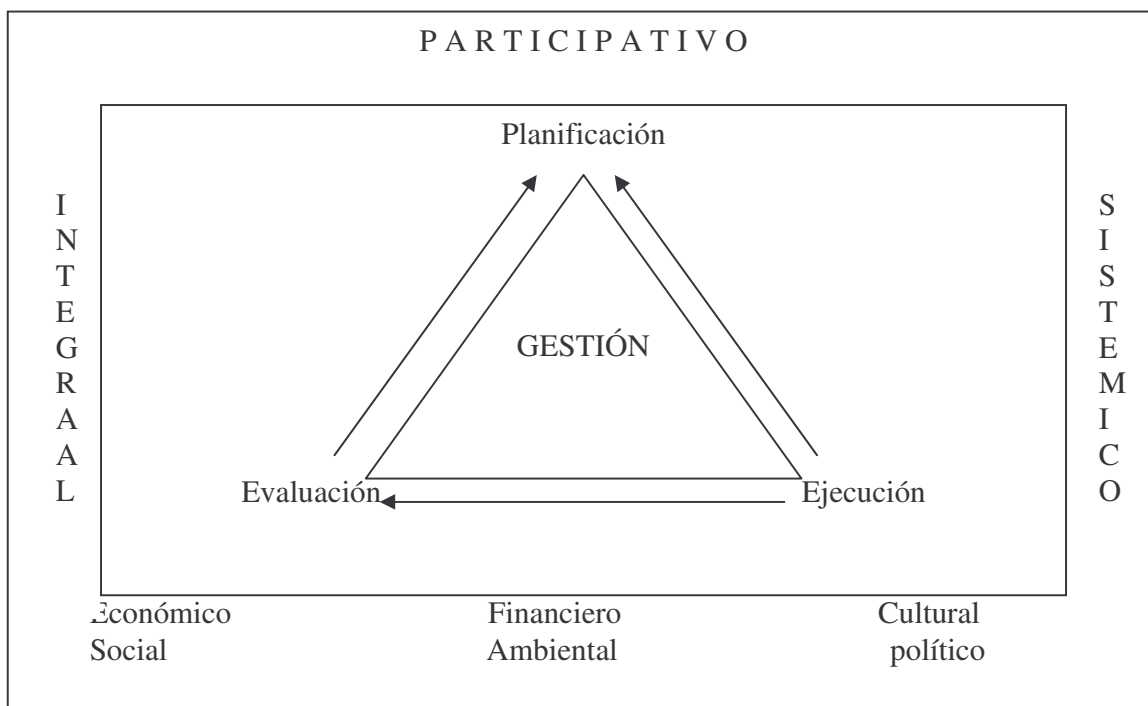
El concepto de gestión pública está directamente asociado a los resultados que logre una administración y se ha definido como un proceso integral, sistemático y participativo, que se articula en tres grandes momentos: la planificación, la ejecución y el seguimiento y evaluación de las estrategias de 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

⁵ Idem.

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



Fuente. Esta investigación

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.

1.4.5 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, es 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 tomada⁶.

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?

1.4.6 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 política⁷ representada en el Concejo Municipal debe ejercer el control

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

⁷ Son los representantes de los cuerpos colegiados en el municipio.

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 ínter administrativos (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.
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.

Fuente. Esta investigación

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.

1.4.7 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 territoriales⁸.

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

Se hace mediante la transferencia y asunción del poder político, administración de recursos y competencias por parte de los entes descentralizados.

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.

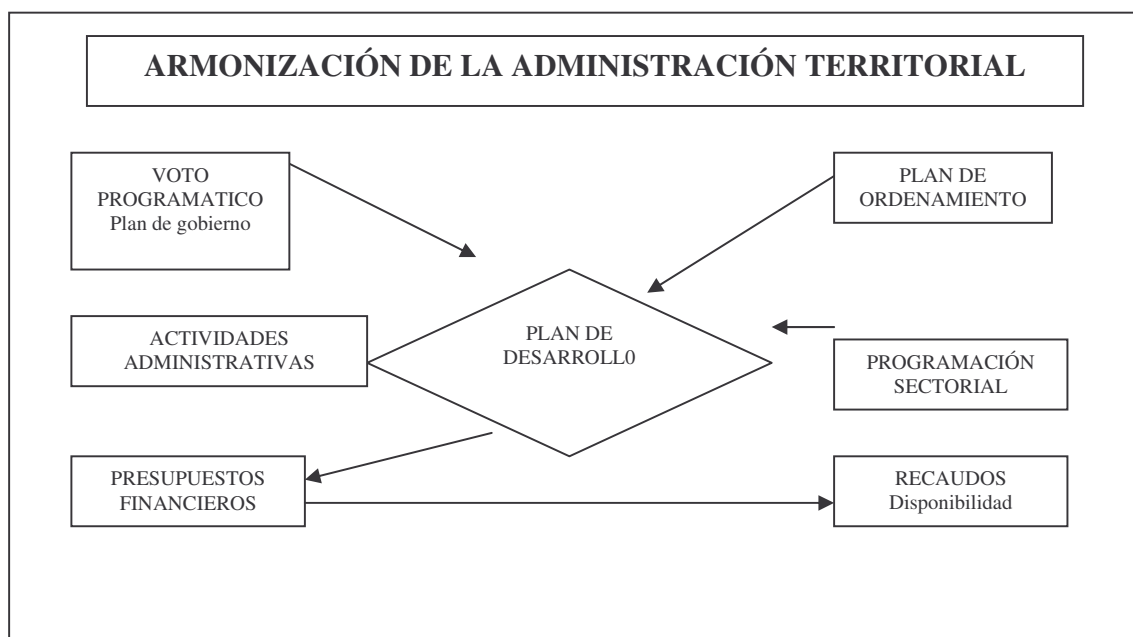
Pero lo más importante del proceso es que les dieron herramientas y responsabilidades públicas a los alcaldes, por ser ellos los más cercanos a los problemas de su comunidad. De esta forma, los dineros públicos se asignan de manera más pertinente y óptima.

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.

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

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



Fuente. Esta investigación

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

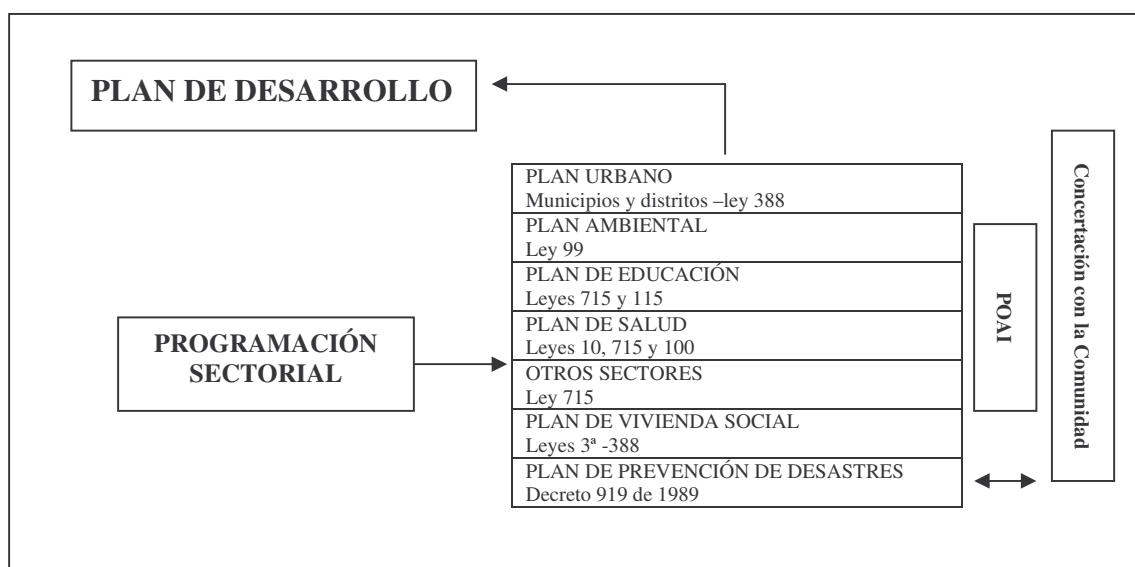
El plan de desarrollo es el itinerario de la gestión local con la que será monitoreado, evaluado y controlado el alcalde por la comunidad.

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.

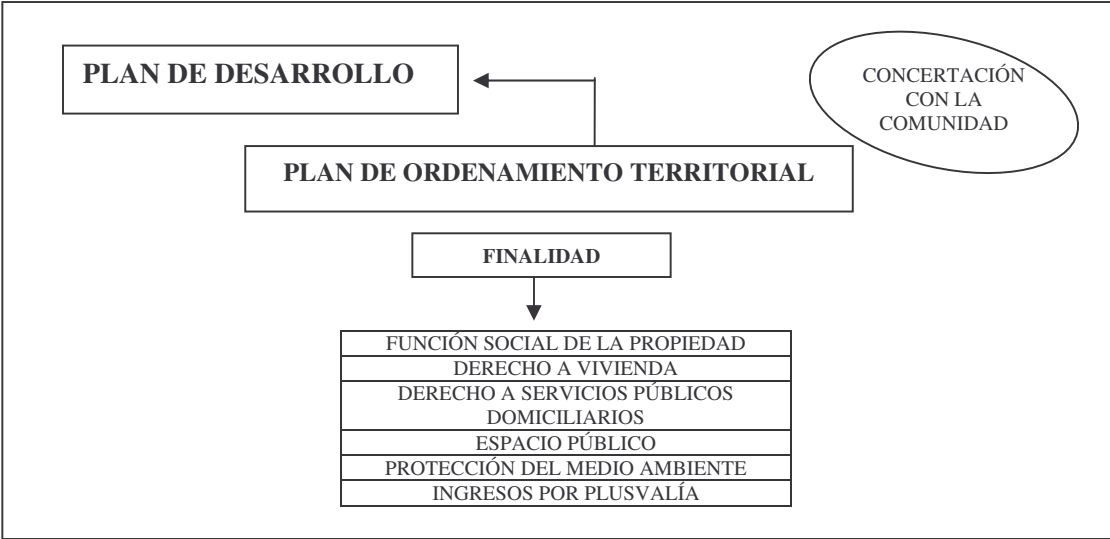
Gráfico 3. Contexto de un plan de desarrollo



Fuente. Esta investigación

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.

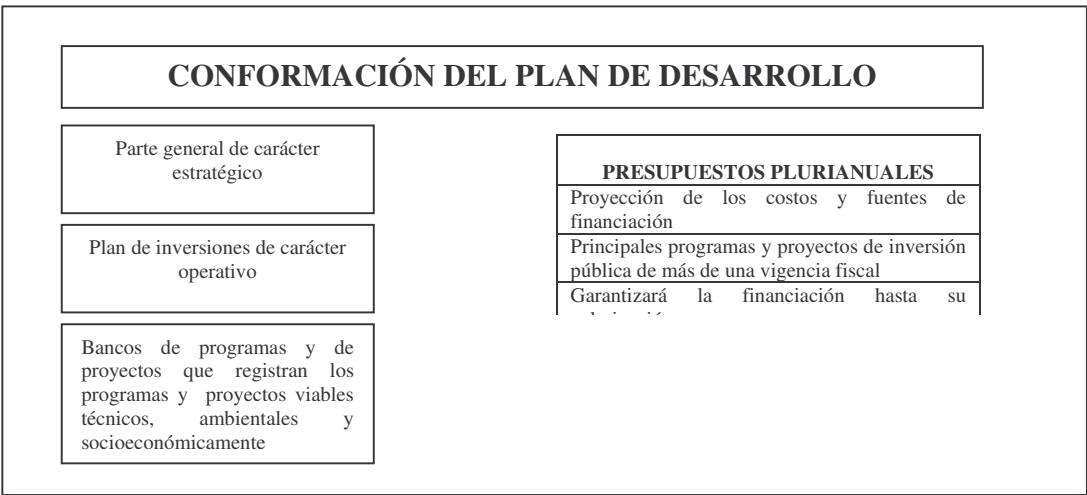
Gráfico 4. Planes de desarrollo y el entorno



Fuente. Esta investigación

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



Fuente. Esta investigación

Los últimos gobiernos locales han hecho grandes esfuerzos para ordenar las finanzas públicas de sus respectivos municipios. Tal como los 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	

Fuente. Esta investigación

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

PRESUPUESTO DE INGRESOS	INGRESOS CORRIENTES	TRIBUTARIOS	DIRECTOS	Municipios	Impuesto predial Industria y Comercio Circulación y Tránsito
				Departamentos	Registro Timbre nacional a vehículos Contribución de valorización
			INDIRECTOS	Municipios	Publicidad ...valla Espectáculos público (boleto) 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	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

1.4.7.1 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.

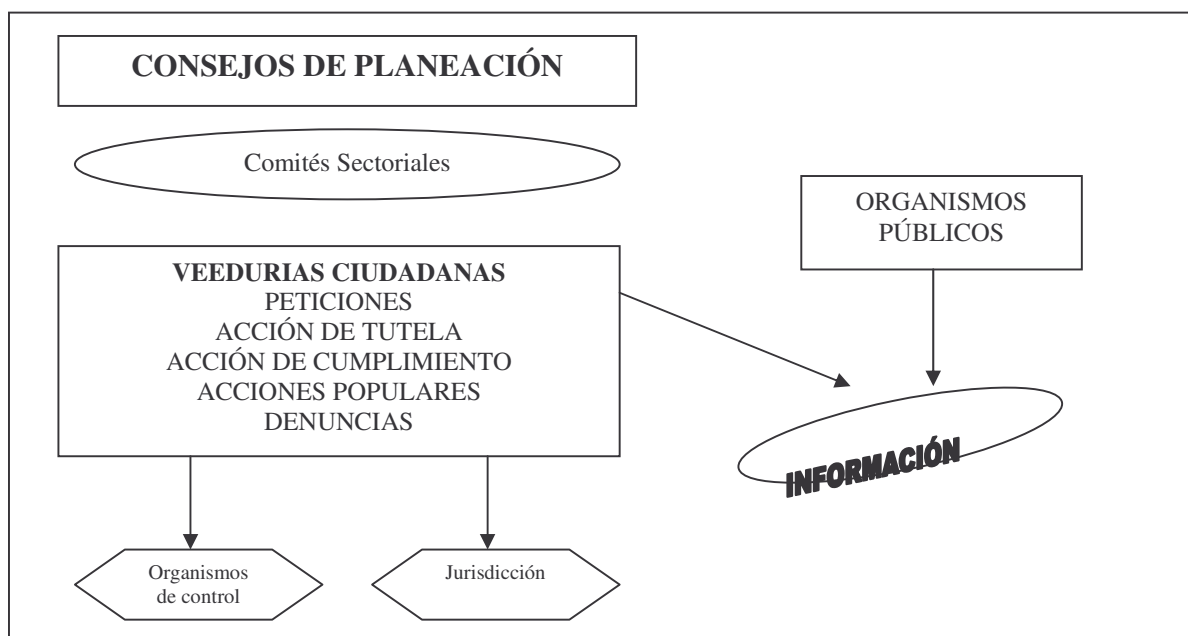
PRESUPUESTO DE INGRESOS	INGRESOS CORRIENTES	NO TRIBUTARIOS	Tasas	Acueducto y alcantarillado Energía eléctrica Alumbrado público Telefonía Plaza de mercado Plaza de ferias Matadero público Recolección de basuras Carnicería Barrido calles Placas y nomenclaturas Transporte y acarreos Expedición de certificados, constancias Registro de marcas y herretes Venta de formularios Pesas y medidas de propiedad del municipio	
			Multas	Varias	
			Participaciones y transferencias	Regalías	Petróleo Gas Otros recursos no renovables
				Subsidio a la gasolina Fondos especiales Cofinanciación SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES	

Fuente. Esta investigación

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	Interno externo	Banca institucional o multilateral Crédito de proveedores Bonos o títulos de tesorería Otros
		Recursos balance del	Venta de activos Cancelación de reservas Superávit Otros	
		Recursos financieros	Rendimientos financieros Corrección monetaria Diferencial cambiario Participación en utilidades de las descentralizadas Dividendos Otros	

Capacidad de endeudamiento
Ley 358/97



Fuente. Esta investigación

- 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

1.4.8 Estructura presupuestal de Colombia:

-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.

-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.
- ✓ 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.

⁹ D. N. P. Bases para la Gestión del sistema Presupuestal Local, Bogotá, 2005

-Plan operativo anual de inversiones: señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas.

-Presupuesto anual de la nación: es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social.

-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 regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan.

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.

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.

-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.

El presupuesto de renta y recursos de capital, comprende:

-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.

-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.

-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.

-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.

-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.

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.

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.

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.

Aspectos del contenido del presupuesto de gastos o ley de apropiaciones.

El presupuesto de gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión.

En los presupuestos de gastos de funcionamiento e inversión no se podrán incluir gastos con destino al servicio de la deuda.

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.

1.5 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 dirigido al municipio de Puerto Asís, se tuvo 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 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.

1.6 HIPÓTESIS DE TRABAJO

El desarrollo de la investigación, lo mismo que los aspectos de su proceso tuvieron como base la siguiente hipótesis de trabajo: La toma de decisiones estratégicas para las entidades territoriales de Colombia, en este caso el municipio de Puerto Asís, 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.

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

2.2.1 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.

2.2.1.1 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.

2.2.1.2. 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 4^a, 5^a y 6^a 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 1^a 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.

2.2.2. 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 presupuesta” 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 2000¹⁰.

2.2.2.1. Incorporación de pasivos acumulados de vigencia anteriores. 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

¹⁰ Se utiliza la interpretación y la jurisprudencia relativa a la aplicación de la Ley 617 de 2000, que ha publicado la Dirección General de Apoyo Fiscal.

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.

2.2.2.2 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 esperada¹¹.

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.

¹¹ Se utilizan los lineamientos sobre incrementos salariales que desarrolla el documento CONPES 3265 del 19 de enero de 2004.

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.

2.2.3. 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

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.

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:

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.

Cuadro 2. SECTOR CENTRAL DEPARTAMENTAL

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

Fuente. Esta investigación

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 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

Fuente. Esta investigación

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 DESTINACIÓN		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%

Fuente. Esta investigación

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 DESTINACIÓN
Especial	50%
Primera	65%
Segunda y Tercera	70%
Cuarta, Quinta y Sexta	80%

Fuente. Esta investigación

Cuadro 6. CONCEJOS MUNICIPALES Y DISTRITOS

CATEGORÍA	INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACIÓN	
	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%

Fuente. Esta investigación

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.

Fuente. Esta investigación

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. Lo anterior busca:

- 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.
- 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.
- 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.

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 colombiano¹⁴.

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

¹⁴ 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.

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.

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)¹⁵ permiten que los gastos previstos en el Presupuesto

¹⁵ El paréntesis es nuestro

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 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 universalidad¹⁶ 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 presupuesto¹⁷.

¹⁶ Según el Artículo 15 del Decreto 111 de 1996

¹⁷ 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 Presupuesto¹⁸ 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 locales¹⁹ 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 presupuestal²⁰ 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.

¹⁸ Artículo 123, Decreto 111 de 1996.

¹⁹ Acorde con los Artículos 16, 85 y 97 del Decreto 111 de 1996

²⁰ 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 conforman»²¹.

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.

²¹ Acorde con el Artículo 19 y 96 del Decreto 11 de 1996.

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

- ✓ 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 municipio²².
- ✓ Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el Plan de Inversión y el Presupuesto²³.
- ✓ Presentar dentro del término legal el proyecto de Acuerdo sobre el presupuesto anual de rentas y gastos.
- ✓ 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)²⁴.
- ✓ Reglamentar los Acuerdos municipales²⁵.
- ✓ 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 aplicables²⁶.
- ✓ Definir el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Plan Financiero, así como el Plan Operativo Anual de Inversiones con el Concejo 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:

- ✓ 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 planeación²⁷. Vale precisar que aunque la ley determinó dentro de sus

²² Artículo 315, numeral 5, de la Constitución Política de Colombia.

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

²⁴ Artículo 91, literal a, numeral 5, de la Ley 136 de 1994.

²⁵ Artículo 91, literal a, numeral 6, de la Ley 136 de 1994.

²⁶ Artículo 92, literal b, de la Ley 136 de 1994.

²⁷ Artículo 313, numeral 4 de la Constitución Política y artículo 32: numeral 10, Ley 136 de 1994.

funciones el dictar normas orgánicas, los Acuerdos orgánicos no fueron previstos por la ley.

- ✓ Autorizar la asunción de obligaciones que afecten vigencias futuras, cuando se cumpla con los requisitos previstos en la ley.
- ✓ Aprobar el proyecto de Acuerdo²⁸ 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 municipal²⁹. 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 municipal³⁰. 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, COMFIS³¹. 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.

²⁸ 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.

²⁹ Se refiere explícitamente a esta entidad o quien haga sus veces en cada municipio.

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

³¹ 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 Industriales³² 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 territorial³³, conforme a lo adoptado por el Concejo Municipal en el Estatuto Presupuestal local³⁴, 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 descentralizada³⁵.

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.

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

³² Conforme al Artículo 96, del Decreto 111 de 1996

³³ Para ello, puede tomarse como referencia el decreto 115 de 1996.

³⁴ Esta atribución se confiere, teniendo en cuenta la competencia residual establecida el parágrafo 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”.

³⁵ Según el Artículo 5 del Decreto 111 de 1996.

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, recalcamos, 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 o 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.

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 financiamiento³⁶. Es un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público municipal, que tiene como base las operaciones efectivas³⁷, en consideración a las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación compatibles con el Programa Anual de Caja³⁸.

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.

3.6.2.1 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:

³⁶ Definición según el decreto 0568 de 1996

³⁷ 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.

³⁸ 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 del déficit acumulado.
- ✓ 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).

3.6.2.2 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 pertinente³⁹.

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 Consejo de Gobierno o Consejo Municipal de Política Económica y Social –

³⁹ Artículo 109 del Decreto 111 de 1995.

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 presupuéstales 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.

3.6.2.3 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.

3.6.2.4 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.

3.6.2.5 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.

3.6.2.6 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.

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 Puerto Asís, Putumayo, 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 la aplicación de las proyecciones para los 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; el informe de resultados de la vigencia fiscal 2.007; 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 iniciales, 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.

4.2. PUNTO DE REFERENCIA: LOS INFORMES OFICIALES

Empezamos con uno de los componentes del sistema presupuestal que es el Plan Financiero, haciendo referencia en las vigencias anteriores.

En ese proceso se presentan a continuación los aspectos fundamentales de los informes financieros preparados en las dependencias municipales de Puerto Asís, tanto en lo que hasta ahora se tiene en relación al Marco Fiscal de Mediano Plazo, como a la ejecución del presupuesto del año 2007. Se observa al respecto que la base de proyección fue el año 2005 y el de su punto final el 2016. En el caso de este trabajo la base será el presupuesto del año 2.007, comparando lo proyectado con lo ejecutado.

Los informes financieros mencionados se muestran en las páginas siguientes.

En primer lugar se muestran los cuadros relativos a la proyección 2005- 2016 y luego lo relativo al presupuesto de 2007.

Cuadro 9. MUNICIPIO DE PUERTO ASIS: PRESUPUESTO Y EJECUCION DE 2007 OFICIAL

CONCEPTO	PRESUPUESTO INICIAL	ADICIONES PPUESTALES	REDUCCIONES	PRESUPUESTO DEFINITIVO	TOTAL EJECUTADO	TOTAL PAGADO	SALDO POR EJECUTAR
TOTAL GASTOS	18.875.250.886	9.463.622.249	1.155.232.678	27.183.640.457	23.805.460.141	19.030.028.838	3.388.385.215
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	2.584.487.756	-	-	2.609.797.497	2.557.961.153	2.549.592.711	62.041.243
SECCION 01 - CONCEJO	133.434.933		-	158.744.674	158.744.674	158.744.674	-
SECCION 02 - PERSONERIA	64.260.000		-	65.373.750	65.373.750	65.373.750	-
SECCION 03 - ADMINISTRACION CENTRAL	2.386.792.823	-	-	2.385.679.073	2.333.842.729	2.325.474.287	62.041.243
GASTOS DE PERSONAL	1.295.542.823	-	-	1.541.882.780	1.331.529.234	1.330.837.625	3.115.240
SERVICIOS PERSONALES ASOCIADOS A LA NOMINA	1.045.542.823	-	-	1.004.430.400	1.001.719.401	1.001.027.792	2.710.999
SERVICIOS PERSONALES INDIRECTOS	250.000.000			329.950.000	329.809.833	329.809.833	140.167
Contribuciones Inherentes a la nómina	149.210.351	-	-	139.858.118	139.762.213	139.762.213	95.905
Cuota patronal seguridad social salud 8%	60.651.426			59.651.426	59.572.512	59.572.512	78.914
Cuota patronal seguridad social pensiones 11,5%	73.918.925			76.759.862	76.759.862	76.759.862	-
Riesgos Profesionales	14.640.000			3.446.830	3.429.839	3.429.839	16.991
APORTES PARAFISCALES	68.232.854	-	-	67.644.262	67.476.093	67.476.093	168.169
Aporte ICBF 3%	22.744.285	-	-	22.492.030	22.492.030	22.492.030	-
Aporte Caja de Compensación Familiar 4%	30.325.713	-	-	29.989.376	29.989.376	29.989.376	-
Aporte SENA 0,5%	3.790.714	-	-	3.790.714	3.748.672	3.748.672	42.042

Aporte ESAP 0,5%	3.790.714	-	-	3.790.714	3.748.672	3.748.672	42.042
Aporte institutos técnicos industriales 1%	7.581.428	-	-	7.581.428	7.497.343	7.497.343	84.085
GASTOS GENERALES	560.000.000	-	-	553.989.498	546.463.495	538.786.662	7.526.003
ADQUISICION DE BIENES	96.600.000	-	-	115.670.331	115.503.959	114.275.099	166.372
Materiales y Suministros	49.350.000		-	78.670.331	78.595.494	78.595.494	74.837
Compra de equipos	26.250.000		-	21.250.000	21.158.465	19.929.605	91.535
Gastos imprevistos	15.750.000		-	15.750.000	15.750.000	15.750.000	-
Gastos de legalización	5.250.000		-	-	-		-
ADQUISICION DE SERVICIOS	463.400.000	-	-	438.319.167	430.959.536	424.511.563	7.359.631
Administración de Fiducia	57.750.000	-		57.750.000	57.248.400	57.248.400	501.600
Cuota sostenimiento Asociación de Municipios del Bajo Putumayo	26.250.000			15.613.200	15.613.200	15.613.200	-
Bonificación Escoltas	15.000.000		-	12.000.000	12.000.000	12.000.000	-
TRANSFERENCIAS	531.250.000	-	-	507.250.000	455.850.000	455.850.000	51.400.000
Corpoamazonia (sobretasa ambiental)	47.250.000			47.250.000	-		47.250.000
Gaceta Municipal (Publicaciones)	30.000.000			30.000.000	25.850.000	25.850.000	4.150.000
Fondo Territorial de Pensiones (Mesadas Pensionales)	454.000.000			430.000.000	430.000.000	430.000.000	-
GASTOS DE INVERSION	15.371.763.130	5.271.590.263	317.917.764	20.300.125.888	17.200.433.607	12.605.369.503	3.099.692.282
INVERSION CON RECURSOS DEL SGP	7.414.153.427	557.566.692	277.583.093	7.694.137.026	6.892.722.698	5.841.631.941	801.414.329
SECTORES DE INVERSION	7.414.153.427	557.566.692	277.583.093	7.694.137.026	6.892.722.698	5.841.631.941	801.414.329
ALIMENTACION ESCOLAR	121.760.232	-	3.546.417	118.213.815	118.205.629	118.204.583	8.186
Compra de Alimentos	102.408.186			102.408.186	102.400.000	102.400.000	8.186

Compra Implementos de cocina	9.352.046			9.352.046	9.352.046	9.351.000	-
Otros Programas	10.000.000		3.546.417	6.453.583	6.453.583	6.453.583	-
EDUCACION	1.074.204.775	-	42.761.911	1.031.442.864	986.476.221	893.768.824	44.966.643
Construcción infraestructura educativa	553.808.254	-	42.761.911	511.046.343	466.828.600	377.362.437	44.217.743
SECTOR RURAL	219.000.000	-	-	224.000.000	193.996.328	147.817.770	30.003.672
Cof.para construc Escuela Nueva Granada				5.000.000			5.000.000
SECTOR URBANO	217.000.000	-	-	207.427.207	193.213.136	161.963.807	14.214.071
Cofinanciación para construcción infraestructura educativa	117.808.254		42.761.911	75.046.343	75.046.343	63.008.067	-
Adecuación infraestructura IE Ciudad de Asís sede II				4.572.793	4.572.793	4.572.793	-
Mantenimiento infraestructura educativa	72.800.000			72.800.000	72.051.500	69.910.266	748.500
Dotación material didactico, textos, equipos audiovisuales	172.640.000			172.640.000	172.639.600	172.639.600	400
Apoyo a gastos de funcionamiento Instituciones Educativas	114.783.085			114.783.085	114.783.085	113.683.085	-
Transporte escolar	160.173.436			160.173.436	160.173.436	160.173.436	-
SALUD	4.275.725.561	557.566.692	31.614.180	4.801.678.073	4.119.644.978	3.182.880.943	682.033.096
REGIMEN SUBSIDIADO	3.608.783.541	557.566.692	54.728	4.166.295.505	3.486.123.318	2.623.244.623	680.172.187
Continuidad Régimen Subsidiado	3.520.061.838	557.566.692	54.728	4.077.573.802	3.486.123.318	2.623.244.623	591.450.484
Ampliación Régimen Subsidiado	88.721.704			88.721.704	-		88.721.704
SALUD PUBLICA	666.942.020	-	31.559.452	635.382.568	633.521.660	559.636.320	1.860.908
Plan de atención Básica	512.656.175		31.559.452	481.096.723	480.860.786	409.802.836	235.937

SGP							
Plan de atención Básica SGP (R.Subsidiado)	154.285.845			154.285.845	152.660.874	149.833.484	1.624.971
PROPOSITO GENERAL	1.942.462.859	-	199.660.585	1.742.802.274	1.668.395.870	1.646.777.591	74.406.404
PROPOSITO GENERAL INVERSION FORZOSA 72%	1.942.462.859	-	199.660.585	1.742.802.274	1.668.395.870	1.646.777.591	74.406.404
Agua Potable y Saneamiento Básico	828.199.772	-	138.467.126	689.732.646	659.513.216	658.093.017	30.219.430
Contribuciones para subsídios - Fondo de Solidaridad y Redistribución	20.000.000			20.000.000	20.000.000	20.000.000	-
Preinversión en diseños e interventoría	70.000.000	-	34.317.557	35.682.443	35.682.443	35.657.443	-
Construcción de acueductos y alcantarillados, potabilización de agua, soluciones alternas y excretas, tratamiento de aguas residuales	200.000.000	-	104.093.853	95.906.147	237.638.387	237.419.146	2.267.760
Ampliación del Sistema de Acueducto y Alcantarillado	144.000.000	-	62.977	143.937.023	143.937.023	143.748.893	-
Ampliación sistema de acueducto y alcantarillado sobre la cra.20			30.876	16.144.491	16.144.491	16.144.491	-
Rehabilitación del sistema de acueducto y alcantarillado	70.000.000		-	70.000.000	67.273.394	67.271.732	2.726.606
Saneamiento Básico Rural	120.000.000	-	-	120.000.000	119.993.568	119.468.306	6.432
Tratamiento y disposición final de residuos	120.000.000			120.000.000	115.990.000	115.990.000	4.010.000

Conservación de microcuencas que abastecen el sistema de acueducto y protección de fuentes	20.000.000	-		20.000.000	20.000.000	20.000.000	-
Programa de macro y micro medición	14.199.772		55.716	14.144.056	14.144.056	13.495.022	-
Equipos para operación de los sistemas de agua potable y saneamiento básico	50.000.000			50.000.000	28.791.368	28.791.368	21.208.632
RECREACION Y DEPORTE	114.458.514	-	4.148.709	110.309.805	104.321.842	93.550.588	5.987.963
Olimpiadas Deportivas Campesinas	20.000.000			20.000.000	20.000.000	20.000.000	-
Fomento y Apoyo a la practica del deporte sector urbano	20.000.000	-	-	20.000.000	20.000.000	20.000.000	-
Festival de Cometas	1.500.000			1.500.000	1.500.000	1.500.000	-
Otros proyectos de fomento y apoyo a la practica del deporte y la recreación	18.500.000	-		18.500.000	18.500.000	18.500.000	-
Construcción de escenarios deportivos	41.934.800	-	505.795	41.429.005	36.341.042	25.569.788	5.087.963
Adecuación polideportivo B/Las Colinas				1.201.468			1.201.468
Mantenimiento de escenarios deportivos	15.000.000		83.200	14.916.800	14.016.800	14.016.800	900.000
Dotación de escenarios deportivos y de implementos para la practica del deporte	10.000.000	-	3.334.000	6.666.000	6.666.000	6.666.000	-
Participación en eventos departamentales	7.523.714		225.714	7.298.000	7.298.000	7.298.000	-
CULTURA	85.843.886	-	3.111.532	82.732.354	74.933.887	69.932.351	7.798.467

Programas de fomento y apoyo a eventos culturales	30.000.000	-	402.000	29.598.000	29.598.000	29.598.000	-
Festival de Música Campesina	10.000.000			10.000.000	10.000.000	10.000.000	-
Fomento y apoyo a eventos culturales sector urbano	20.000.000		402.000	19.598.000	19.598.000	19.598.000	-
Construcción y dotación de escenarios culturales	28.951.100	-	45.213	28.905.887	28.905.887	23.904.351	-
Dotación de elementos e instrumentos musicales	10.000.000	-	2.520.000	7.480.000	7.480.000	7.480.000	-
Participación en eventos departamentales	16.892.786	-	144.319	16.748.467	8.950.000	8.950.000	7.798.467
OTROS SECTORES DE INVERSION	913.960.687	-	53.933.218	860.027.469	829.626.925	825.201.635	30.400.544
SECTOR AGROPECUARIO	130.000.000	-	4.131	129.995.869	129.995.869	128.357.669	-
Asistencia Técnica Agropecuaria	100.000.000			100.000.000	100.000.000	100.000.000	-
Cofinanciación Proyectos Productivos	30.000.000		4.131	29.995.869	29.995.869	28.357.669	-
SECTOR TRANSPORTE (Mejoramiento de vías)	196.000.000		16.000.000	193.000.000	193.000.000	191.960.562	-
Sector Medio Ambiente	29.609.823	-	4.642.523	18.967.300	18.967.000	18.967.000	300
Recuperación ambiental quebradas San Nicolas, Singuiyá y Agua Negra	19.000.000		4.000.000	15.000.000	15.000.000	15.000.000	-
Otras acciones en el sector medio ambiente	10.609.823		642.523	3.967.300	3.967.000	3.967.000	300
Centros de Reclusión	139.454.990	-	8.223.764	141.231.226	137.453.490	137.323.658	3.777.736
Alimentación internos Centro de Reclusión	132.000.000		8.223.764	123.776.236	120.000.000	120.000.000	3.776.236
Medicamentos y traslado de	7.454.990			17.454.990	17.453.490	17.323.658	1.500

internos							
Prevencion y Atención de Emergencias y Desastres	36.250.000	-	2.000.000	29.250.000	21.976.712	21.976.712	7.273.288
Prevención de emergencias y desastres	10.000.000			5.000.000	-		5.000.000
Atención de emergencias y desastres	26.250.000		2.000.000	24.250.000	21.976.712	21.976.712	2.273.288
Promocion del Desarrollo	45.245.874	-	3.210.234	35.035.640	33.414.640	31.796.820	1.621.000
Proyecto de capacitación para el empleo	8.000.000			8.000.000	6.379.000	6.379.000	1.621.000
Proyecto Promoción de la microempresa	20.000.000		764.360	19.235.640	19.235.640	17.617.820	-
Apoyo a Asociaciones y Organizaciones Comunitarias	17.245.874		2.445.874	7.800.000	7.800.000	7.800.000	-
Atención a Población Vulnerables	88.000.000	-	113.000	87.887.000	77.887.000	77.887.000	10.000.000
Proyectos de Comunidades Indígenas	28.900.000		1.351.000	27.549.000	27.549.000	27.549.000	-
Proyectos de Comunidades Afroasisenses	28.900.000		1.000.000	27.900.000	27.900.000	27.900.000	-
Apoyo al Programa Familias en Acción	18.900.000		1.379.000	17.521.000	17.521.000	17.521.000	-
Proyectos de población con discapacidad	19.950.000		1.000.000	18.950.000	17.154.448	17.154.448	1.795.552
Equipamiento Municipal	40.000.000	-	10.009.090	29.990.910	29.990.909	29.990.909	1
Desarrollo Comunitario	20.000.000	-	2.000.000	18.000.000	16.000.000	16.000.000	2.000.000
Fortalecimiento al consejo municipal de Desarrollo Rural	10.000.000		1.000.000	9.000.000	9.000.000	9.000.000	-
Apoyo al Desarrollo Comunitario	10.000.000	-	1.000.000	9.000.000	7.000.000	7.000.000	2.000.000
Día de la Acción Comunal	3.000.000		1.000.000	2.000.000	-		2.000.000

Otros proyectos de apoyo al desarrollo Comunitario	7.000.000			7.000.000	7.000.000	7.000.000	-
Programa de fortalecimiento de la Gestión Municipal	23.750.000		-	23.750.000	23.000.000	23.000.000	750.000
Programa de capacitación a servidores públicos	24.000.000	-	3.000.000	21.000.000	20.378.000	20.378.000	622.000
Proyecto de capacitación a Concejales	10.000.000			10.000.000	10.000.000	10.000.000	-
Proyecto de capacitación a funcionarios Públicos	14.000.000		3.000.000	11.000.000	10.378.000	10.378.000	622.000
Cofinanciación actualización del SISBEN	10.000.000		476	4.999.524	4.999.524	4.999.524	-
Apoyo a programas Casa de Justicia	20.000.000			20.000.000	17.439.333	17.439.333	2.560.667
Proyecto de actualización y conservación Catastral	15.000.000			-	-		-
Preinversión en diseños y consultorias del Nuevo Relleno Sanitario				15.000.000	15.000.000	15.000.000	-
INVERSIONES CON RECURSOS DE REGALIAS	904.000.000	450.000.000	-	1.354.000.000	1.172.388.687	1.006.304.978	181.611.313
SECTORES DE INVERSION	904.000.000	450.000.000	-	1.354.000.000	1.172.388.687	1.006.304.978	181.611.313
Proyectos de ampliación de cobertura	678.000.000	337.500.000	-	1.015.500.000	958.598.169	811.604.908	56.901.831
Producción, generación y distribución de agua potable	300.000.000	150.000.000	-	450.000.000	440.506.475	408.778.284	9.493.525
Rehabilitación del sistema de acueducto				9.404.379	1.120.345	1.120.345	8.284.034
Construcción y ampliación de alcantarillados	150.000.000	187.500.000	-	337.500.000	330.296.710	319.650.128	7.203.290

Ampliación del sistema de acueducto y alcantarillado sobre la cra 20				31.144.193	30.836.979	30.836.979	307.214
Construcción infraestructura educativa	228.000.000	-	-	228.000.000	187.794.984	83.176.496	40.205.016
Proyectos prioritarios del Plan de Desarrollo	135.600.000	67.500.000	-	203.100.000	170.440.834	155.440.834	32.659.166
Interventoría Técnica (Regalias)	45.200.000	22.500.000		67.700.000	43.349.684	39.259.236	24.350.316
Operación	45.200.000	22.500.000		67.700.000	-		67.700.000
INVERSIONES CON OTROS RECURSOS	4.896.752.000	4.264.023.571	-	9.135.465.830	7.752.006.285	4.574.223.564	1.383.459.545
INVERSIONES CON RECURSOS DE CAPITAL	286.000.000	77.216.159	-	337.906.418	86.017.229	78.680.593	251.889.189
Proyectos de inversión con ingresos de Capital	286.000.000	77.216.159		337.906.418	86.017.229	78.680.593	251.889.189
INVERSIONES CON APORTES Y AUXILIOS	160.000.000	4.046.587.570	-	4.206.587.570	3.367.894.135	1.672.969.615	838.693.435
Proyectos con aportes Departamentales	50.000.000	1.198.460.115	-	1.248.460.115	566.232.889	340.602.605	682.227.226
Proyectos con aportes Nacionales	100.000.000	2.735.127.455	-	2.835.127.455	2.689.661.246	1.273.088.533	145.466.209
Proyectos con otros aportes y auxilios	10.000.000	113.000.000	-	123.000.000	112.000.000	59.278.477	11.000.000
INVERSIONES CON RECURSOS DE FONDOS ESPECIALES	10.000.000	68.263.181	-	78.263.181	57.883.701	57.883.701	20.379.480
Acciones de Seguridad Ciudadana (Ley 418 de 1997)	10.000.000	68.263.181		78.263.181	57.883.701	57.883.701	20.379.480
INVERSIONES CON ESTAMPILLAS	120.000.000	50.000.000	-	170.000.000	114.190.998	108.290.998	55.809.002

Proyecto apoyo al desarrollo fronterizo	30.000.000	12.500.000	-	42.500.000	34.400.000	33.500.000	8.100.000
Sector Transporte	10.000.000	12.500.000		32.500.000	24.500.000	24.500.000	8.000.000
Otros proyectos de desarrollo fronterizo	20.000.000			10.000.000	9.900.000	9.000.000	100.000
Proyecto de electrificación rural	30.000.000	12.500.000		42.500.000	42.490.998	42.490.998	9.002
Proyecto fomento de expresiones culturales	30.000.000	12.500.000	-	42.500.000	37.300.000	32.300.000	5.200.000
Proyecto Hogar del Anciano	30.000.000	12.500.000		42.500.000	-		42.500.000
INVERSIONES CON OTRAS TRANSFERENCIAS	4.320.752.000	21.956.661	-	4.342.708.661	4.126.020.222	2.656.398.657	216.688.439
INVERSIONES CON RECURSOS ETESA	156.000.000	-	-	156.000.000	156.000.000	141.221.701	-
Cofinanciación Régimen Subsidiado	156.000.000			156.000.000	156.000.000	141.221.701	-
INVERSIONES CON RECURSOS DEL FOSYGA	4.104.752.000	-	-	4.104.752.000	3.956.920.222	2.502.076.956	147.831.778
Cofinanciación Régimen Subsidiado	4.104.752.000	-	-	4.104.752.000	3.956.920.222	2.502.076.956	147.831.778
Continuidad Régimen Subsidiado	4.028.000.000			4.028.000.000	3.956.920.222	2.502.076.956	71.079.778
Ampliación Régimen Subsidiado	76.752.000			76.752.000	-		76.752.000
INVERSIONES CON RECURSOS IPSE	50.000.000	21.956.661	-	71.956.661	13.100.000	13.100.000	58.856.661
Apoyo a zonas no interconectadas	50.000.000	21.956.661		71.956.661	13.100.000	13.100.000	58.856.661
OTRAS INVERSIONES	10.000.000			10.000.000	-		10.000.000

INVERSIONES CON RECURSOS PROPIOS	2.156.857.703	-	40.334.671	2.116.523.032	1.383.315.937	1.183.209.020	733.207.095
Servicio de alumbrado público	180.000.000			180.000.000	-		180.000.000
Mejoramiento Plaza de Ferias	1.000.000			1.000.000	-		1.000.000
Mejoramiento Plaza de Mercado	1.000.000			1.000.000	-		1.000.000
Mejoramiento Matadero	34.204.346			34.204.346	-		34.204.346
Actividades Bomberiles	89.000.000			89.000.000	74.963.333	44.963.333	14.036.667
INVERSIONES CON RECURSOS COMPENSADOS	31.000.000	-	-	31.000.000	-		31.000.000
Inversiones con recursos compensados	31.000.000			31.000.000	-		31.000.000
ACUERDO REESTRUCTURACIÓN DE PASIVOS LEY 550 DE 1999	1.820.653.357	-	40.334.671	1.780.318.686	1.308.352.604	1.138.245.687	471.966.082
Fondo de Contingencias	418.450.000		7.923.257	410.526.743	115.870.933	115.870.933	294.655.810
Fondo de Inversión	1.402.203.357		32.411.414	1.369.791.943	1.192.481.671	1.022.374.754	177.310.272
SERVICIO DE DEUDA	919.000.000	-	8.057.141	910.942.859	856.860.393	856.855.443	54.082.466
SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES	919.000.000	-	8.057.141	910.942.859	856.860.393	856.855.443	54.082.466
PROPOSITO GENERAL	919.000.000	-	8.057.141	910.942.859	856.860.393	856.855.443	54.082.466
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO	345.000.000	-	8.057.141	336.942.859	326.126.765	326.126.815	10.816.094
Capital	271.000.000			271.000.000	271.000.000	271.000.000	-
Intereses	74.000.000		8.057.141	65.942.859	55.126.765	55.126.815	10.816.094
OTROS SECTORES DE INVERSION	574.000.000	-	-	574.000.000	530.733.628	530.728.628	43.266.372
Capital	400.000.000			400.000.000	400.000.000	400.000.000	-

Intereses	174.000.000			174.000.000	130.733.628	130.728.628	43.266.372
INVERSIONES CON RECURSOS DEL BALANCE	-	4.192.031.986	829.257.773	3.362.774.213	3.190.204.988	3.018.211.181	172.569.225
SUPERAVIT FISCAL	-	4.192.031.986	829.257.773	3.362.774.213	3.190.204.988	3.018.211.181	172.569.225
ACUERDO REESTRUCTURACIÓN DE PASIVOS LEY 550 DE 1999		1.701.655.572	33.174.493	1.668.481.079	1.564.850.436	1.564.876.393	103.630.643
Fondo de Gastos de funcionamiento		61.568.307	33.174.493	28.393.814	27.700.000	27.700.000	693.814
Concurso provisión de empleos de carrera		9.300.000		9.300.000	9.300.000	9.300.000	-
Otros gastos de funcionamiento		52.268.307	33.174.493	19.093.814	18.400.000	18.400.000	693.814
Fondo de Contingencias		45.766.949		45.766.949	44.430.400	44.430.400	1.336.549
Fondo de Acreencias		1.259.106.482		1.307.197.538	1.295.335.990	1.295.361.947	11.861.548
Fondo de Inversión		308.113.278	-	287.022.222	197.384.046	197.384.046	89.638.176
Fondo de Reserva		27.100.556		100.556	-		100.556
SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES		1.418.186.074	796.083.280	622.102.794	610.607.218	518.390.990	11.495.576
Alimentación escolar		79.808		79.808			79.808
EDUCACION	-	435.117.381	-	435.117.381	425.105.966	341.321.477	10.011.415
Salud Pública		31.699.000		31.699.000	31.192.000	31.192.000	507.000
Régimen Subsidiado		796.083.280	796.083.280	-0	-		-0
Propósito general		155.206.605	-	155.206.605	154.309.252	145.877.513	897.353
REGALIAS		481.360.107	-	481.360.107	450.741.662	398.633.909	30.618.445
PROYECTOS DE AMPLIACION DE COBERTURA		361.020.080	-	361.020.080	358.150.336	314.089.242	2.869.744
EDUCACION		191.082.708	-	191.082.708	190.235.865	189.985.055	846.843

Construcción de infraestructura educativa y restaurantes escolares		152.382.708		152.382.708	152.235.865	151.985.055	146.843
Dotación de bibliotecas		38.700.000		38.700.000	38.000.000	38.000.000	700.000
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO		139.937.372	-	139.937.372	137.914.471	124.104.187	2.022.901
Proyectos de agua potable y saneamiento básico		139.937.372		139.937.372	137.914.471	124.104.187	2.022.901
SALUD PUBLICA		30.000.000	-	30.000.000	30.000.000		-
Proyecto reducción de mortalidad infantil		30.000.000		30.000.000	30.000.000	15.000.000	-
PROYECTOS PRIORITARIOS DEL PLAN DE DESARROLLO		72.204.017	-	72.204.017	69.398.000	66.398.000	2.806.017
Otros Programa (Educación)		3.829.000		3.829.000	1.920.000	1.920.000	1.909.000
Mantenimiento de vías		2.559.553		2.559.553	2.500.000	2.500.000	59.553
Construcción de Puentes		21.550.493		21.550.493	20.889.000	20.889.000	661.493
Capacitación pruebas ICFES y Pruebas saber		10.000.000		10.000.000	10.000.000	10.000.000	-
Proyecto proinfancia, adolescencia, familia y ambiente sano		34.264.971	-	34.264.971	34.089.000	31.089.000	175.971
INTERVENTORIA TECNICA		24.068.005		24.068.005	23.193.326	18.146.667	874.679
OPERACIÓN		24.068.005		24.068.005	-		24.068.005
ACTIVIDADES BOMBERILES		37.036.667	-	37.036.667	37.036.667	37.036.667	-
Prevención y atención de incendios y emergencias		37.036.667		37.036.667	37.036.667	37.036.667	-
INVERSIONES EN SALUD (ETESA)		28.769.188	-	28.769.188	28.769.188	20.458.008	0

Cofinanciación aseguramiento Régimen Subsidiado		28.769.188		28.769.188	28.769.188	20.458.008	0
INVERSIONES EN SALUD (Convenio Departamento)		334.406.642	-	334.406.642	332.283.078	332.283.078	2.123.564
Inversiones en salud		334.406.642		334.406.642	332.283.078	332.283.078	2.123.564
INVERSIONES CON ESTAMPILLAS		78.823.866	-	78.823.866	77.520.868	73.320.868	1.302.998
INVERSIONES CON RECURSOS PROPIOS		27.884.158	-	27.884.158	27.856.000	27.856.000	28.158
Promoción del Desarrollo		27.884.158		27.884.158	27.856.000	27.856.000	28.158
INVERSIONES CON SUBSIDIOS POR MENORES TARIFAS		57.785.821	-	57.785.821	37.255.268	37.255.268	20.530.553
Inversiones con subsidios por menores tarifas zonas no interconectadas		57.785.821		57.785.821	37.255.268	37.255.268	20.530.553
PROYECTOS CON APORTES NACIONALES		8.100.000	-	8.100.000	8.100.000	8.100.000	-
Convenio Cultura apoyo actividades artísticas y culturales		8.100.000		8.100.000	8.100.000	8.100.000	-
INVERSIONES CON RECURSOS DEL FOSYGA		18.023.890	-	18.023.890	15.184.603	-	2.839.287
Fosyga vigencias anteriores		18.023.890		18.023.890	15.184.603	-	2.839.287

Fuente. Esta investigación

Cuadro 8. MUNICIPIO DE PUERTO ASIS: PROYECCIONES OFICIALES. PRIMERA PARTE

CONCEPTOS	Escenario Financiero Año 2005	Presupuesto Inicial	Presupuesto Definitivo
INGRESOS	16.400,50	14.055,85	16.400,50
INGRESOS CORRIENTES	15.633,32	13.434,74	15.633,32
TRIBUTARIOS	3.091,01	2.861,00	3.091,01
Impuesto Predial Unificado (Incluye Compensación por predial de Resguardos Indígenas)	280,00	280,00	280,00
Sobretasa Ambiental (O Participación dsel predial para las CAR)	-	-	-
Impuesto de Circulación y Tránsito Servicio Público	106,00	106,00	106,00
Impuesto de Industria y Comercio	380,67	304,00	380,67
Sobretasa a la Gasolina	2.064,00	2.064,00	2.064,00
Impuesto de Espectáculos Públicos	3,00	3,00	3,00
Impuesto sobre Rifas y Apuestas	2,00	2,00	2,00
Avisos Tableros y Vallas	32,00	32,00	32,00
Impuesto de Deguello de Ganado Menor	83,54	64,00	83,54
Impuesto de Delineación Urbana	6,66	2,00	6,66
Impuesto sobre Servicio de Alumbrado Público	-		
Impuesto al Transporte Hidrocarburos	-		
Estampillas	67,53	4,00	67,53

Estampilla Pro-Palacio	-		
Estampilla Pro-Desarrollo	-		
Estampilla Pro-Electrificación Rural	67,53	4,00	67,53
Estampillas Pro-Turismo	-		
Otras Estampillas			
Sobretasa Bomberil	61,60		61,60
Otros Ingresos Tributarios	4,00	-	4,00
NO TRIBUTARIOS	12.542,31	10.573,74	12.542,31
Tasas y Multas	1,00	1,00	1,00
Arrendamientos	-		
Alquiler de Maquinaria y Equipo	-		
Contribuciones	25,69	20,00	25,69
Contribución por Valorización	-		
Otras Contribuciones	25,69	20,00	25,69
Transferencias	12.446,40	10.498,31	12.446,40
Transferencias Corrientes (Para Funcionamiento)	966,33	895,12	966,33
Sistema General de Participaciones - Propósito General (Libre Destinación)	966,33	895,12	966,33
Cuota de Auditaje	-		
Transferencias de Capital (Para Inversión)	7.359,16	6.789,90	7.359,16
Sistema General de Participaciones -Educación-	836,82	1.127,09	836,82
S. G. P. Educación - Prestación de Servicios			
S. G. P. Educación - Aportes Patronales (Calidad)	836,82	1.127,09	836,82
Sistema General de Participaciones -Salud-		3.251,88	

	3.942,78		3.942,78
S. G. P. Salud - Subsidio Demanda	3.274,78	3.014,99	3.274,78
S. G. P. Salud - Subsidio Oferta	48,96	91,54	48,96
S. G. P. Salud - Plan de Atención Básica (Pab)			
S. G. P. Salud - Aportes Patronales			
S. G. P. Salud - Prestación de Servicios	619,03	145,35	619,03
Sistema General de Participaciones Propósito General (Forsoza Inversión)	2.469,83	2.301,75	2.469,83
Sistema General de Participaciones-Alimentación Escolar	105,73	109,20	105,73
Sistema General de Participaciones-Municipios Ribereños Rio Magdalena			
Otras Transferencias del Nivel Central Nacional	3.722,63	2.731,72	3.722,63
Empresa para la Salud -ETESA-	89,30	40,00	89,30
Fondo de Solidaridad y Garantías -FOSYGA-	3.498,61	2.660,10	3.498,61
Otras Transferencias del Nivel Nacional	134,72	31,62	134,72
Del Nivel Departamental	398,28	81,56	398,28
De Vehículos Automotores			
Degüello de Ganado Mayor			
Otras Transferencias del Nivel Departamental	398,28	81,56	398,28
Otros Aportes y Auxilios	4,00	-	4,00
Fondos Especiales	11,89	-	11,89
Fondos para Previsión Social		-	
Fondo de Seguridad (5% Contratos) -Ley 418/97-	11,89		11,89
Otros Fondos Especiales			

Otros Ingresos No Tributarios	57,34	54,43	57,34
INGRESOS DE CAPITAL	767,18	621,11	767,18
Fondo Nacional de Regalías -FNR-			
Cofinanciación	25,42	16,11	25,42
Regalías	741,75	605,00	741,75
Regalías Petrolíferas	736,75	600,00	736,75
Regalías Carboníferas			
Regalías por Gas Natural			
Regalías Niquel			
Oro Físico			
Explotación Esmeraldas			
Salinas			
Otras Regalías	5,00	5,00	5,00
RECURSOS DEL CRÉDITO	-	-	-
Interno	-	-	-
Del Sector Financiero	-	-	-
Findeter			
Fonade			
Banca Comercial			
Corporaciones Financieras			
Institutos de Desarrollo			
Para Financiar Ajuste			
Otros Recursos del Sector Financiero			
Del Sector No Financiero			
Externo			
RECURSOS DEL BALANCE	-	-	-
Saldo en Caja y Bancos a Diciembre 31 Vigencia Anterior			
Recuperación de Cartera	-	-	-

Ingresos Tributarios			
Prestamos Concedidos - Capital			
Prestamos Concedidos - Intereses			
Otras Recuperaciones			
Reintegros			
Cancelación de Reservas			
Superávit Fiscal			
Venta de Activos			
Otros Recursos del Balance			
RENDIMIENTO DE INVERSIONES FINANCIERAS			
DONACIONES			
EXCEDENTES FINANCIEROS	-	-	-
Excedente de Establecimientos Públicos			
Utilidad de Empresas Industriales y Comerciales			
APROVECHAMIENTOS			
Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera -FAEP-			
OTROS INGRESOS DE CAPITAL			

Fuente. Esta investigación

4.3 DIAGNÓSTICO BÁSICO

Después de observar los resultados de los informes oficiales desde Puerto Asís, se encuentra que no se han llevado a cabo las proyecciones que ordena el proceso de mediano plazo.

En ese sentido no es posible aceptar las proyecciones realizadas hasta ahora.

Por tal razón, este trabajo, propone reevaluar todo lo hecho y ajustarse las proyecciones y para ello ha realizado los cálculos financieros en torno a las tendencia observada.

En ese sentido cabe asegurar que realizado el cálculo se confirma que en Puerto Asís ni siquiera acertaron en la proyección de un año. Por lo tanto, se realizó una muestra sobre lo proyectado y lo ejecutado y sobre esa base, en relación a los promedios se encontraron otras fuentes guías, sobre la base legal.

El promedio ponderado giró alrededor del 52.5% y sobre estos términos se propone otra ponderación, que es la base de una nueva forma de hacer los cálculos en Puerto Asís, y que además es el objetivo central de este trabajo.

En tales condiciones las páginas siguientes desarrollan la propuesta sobre el manejo financiero del municipio de Puerto Asís, con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

4.4 LA PROPUESTA EN EL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO

Sobre la base de lo expuesto a continuación se presentan los cálculos de la propuesta de este trabajo de Grado, que difieren de lo que hasta ahora se ha planteado en las dependencias oficiales del municipio

Cuadro 10. MUNICIPIO DE PUERTO ASÍS: PROYECCIONES EN EL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO 2007- 2016

CONSEPTOS	PRESUPUESTO BASE:2007	PROYECCION 2016
TOTAL INGRESOS	271.183.640.457	413.555.051.697
INGRESOS CORRIENTES TOTAL	23.424.150.085	35.721.828.880
TRIBUTARIOS	3.281.350.000	5.004.058.750
Impuestos Directos	533.250.000	813.206.250
Impuesto Predial Unificado (Urbano Rural)	315.000.000	480.375.000
Sobretasa Ambiental (Corpoamazonia)	47.250.000	72.056.250
Impuesto de circulación y transito Servicio Publico	160.000.000	244.000.000
Interés mora Impuesto Predial	10.000.000	15.250.000
Impuesto predial Resguardos Indígenas	1.000.000	1.525.000
Impuestos Indirectos	2.748.100.000	4.190.852.500
Industria y Comercio	500.000.000	762.500.000
Delineación y Urbanismo, Estudio y aprobación de Planos	4.000.000	6.100.000
Expedición de Certificados y Paz y Salvos	2.000.000	3.050.000
Ocupación de Vías	500.000	762.500
Juegos de Suerte y Azar (Juegos permitidos)	1.000.000	1.525.000
Avisos, Tableros, y Vallas	75.000.000	114.375.000
Espectáculos públicos	3.000.000	4.575.000
Licencias de Construcción	13.000.000	19.825.000
Uso del suelo y del subsuelo (rotura de calles)	5.000.000	7.625.000
Rifas y Apuestas	4.000.000	6.100.000
Reteica	10.000.000	15.250.000
Ocupación de lugares públicos	5.000.000	7.625.000
Degüello de Ganado Mayor	60.000.000	91.500.000
Degüello de Ganado Menor	15.600.000	23.790.000
Derechos de Transito	4.000.000	6.100.000
Ventas Ambulantes	2.000.000	3.050.000
Guías de movilización de ganado	1.000.000	1.525.000
licencias de Urbanismo	4.000.000	6.100.000
Ventas de paz y salvos y certificaciones	2.000.000	3.050.000
Venta de formularios	1.000.000	1.525.000
Publicidad exterior visual	1.000.000	1.525.000
Sobretasa Bomberil	89.000.000	135.725.000
Sobretasa a la Gasolina	1.940.000.000	2.958.500.000
Impuesto de pesas y medidas	500.000	762.500
Otros impuestos Indirectos	10.000.000	15.250.000
NO TRIBUTARIOS	20.142.800.085	30.717.770.130
Tasas, Tarifas, Derechos	248.704.346	379.274.128
Servicio de alumbrado publico	180.000.000	274.500.000
Plaza de ferias	1.000.000	1.525.000
servicio de plaza de mercado	1.000.000	1.525.000

Matadero Publico y pabellón de carnes	34.204.346	52.161.628
Registro de Marcas, Quemadores y Herretes	1.000.000	1.525.000
Gaceta Municipal	30.000.000	45.750.000
Autorización trasteos	500.000	762.500
Otras tasas y tarifas	1.000.000	1.525.000
Multas	4.000.000	6.100.000
Gobierno	1.000.000	1.525.000
Plantación	1.000.000	1.525.000
Otras multas	2.000.000	3.050.000
Rentas contractuales	3.000.000	4.575.000
Arrendamientos	1.000.000	1.525.000
Alquiler de maquinaria y equipo	1.000.000	1.525.000
Otras rentas contractuales	1.000.000	1.525.000
Rentas ocasionales	7.000.000	10.675.000
Aprovechamientos	500.000	762.500
Reintegros	500.000	762.500
Ventas y adjudicaciones	5.000.000	7.625.000
Otras rentas ocasionales	1.000.000	1.525.000
Aportes y Auxilios	4.206.587.570	6.415.046.044
Aportes Departamentales	1.248.460.115	1.903.901.675
Aportes Nacionales	2.835.127.455	4.323.569.369
Otros Aportes y Auxilios.	123.000.000	187.575.000
Participaciones	9.687.536.327	14.773.492.899
SGP	9.677.536.327	14.758.242.899
Alimentación Escolar	108.426.015	165.349.673
Educación	947.579.405	1.445.058.593
Salud	4.458.038.454	6.798.508.642
Régimen Subsidiado	4.018.138.539	6.127.661.272
Continuidad de Régimen Subsidiado	3.933.060.610	5.997.917.430
Ampliación Régimen Subsidiado	85.077.929	129.743.842
Salud Publica	439.899.915	670.847.370
Propósito General 17%	3.406.727.783	5.195.259.869
28% Libre Destilación - Gastos De Funcionamiento	983.003.779	1.499.080.763
72% Inversión Forzosa	2.423.724.004	3.696.179.106
Agua Potable y Saneamiento Básico	932.366.842	1.421.859.434
Recreación y Deporte	101.108.960	154.191.164
Cultura	75.831.720	115.643.373
Otros Sectores de Inversión	1.314.416.482	2.004.485.135
SGP ULTIMA DOCEAVA	756.764.670	1.154.066.122
Alimentación Escolar	9.787.800	14.926.395
Educación	83.863.459	127.891.775
Salud	343.639.619	524.050.419
Régimen Subsidiado	302.442.811	461.225.287
Continuidad de Régimen Subsidiado	295.005.929	449.884.042
Ampliación Régimen Subsidiado	7.436.882	11.341.245
Salud Publica	41.196.808	62.825.132

Participación de Propósito General	319.473.792	487.197.533
28% Libre Destilación - Gastos De Funcionamiento	89.452.662	136.415.310
72% Inversión Forzada	230.021.130	350.782.223
Agua Potable y Saneamiento Básico	94.308.663	143.820.711
Recreación y Deporte	9.200.845	14.031.289
Cultura	6.900.634	10.523.467
Otros Sectores de Inversión	119.610.988	182.406.757
Participación en impuesto de vehiculaos automotores	10.000.000	15.250.000
Transferencias	5.696.708.661	8.687.480.708
Regalías	1.354.000.000	2.064.850.000
Regalías Petrolíferas	1.350.000.000	2.058.750.000
Otras Regalías	4.000.000	6.100.000
Recursos ETESA	156.000.000	237.900.000
Fosyga	4.104.752.000	6.259.746.800
Continuidad de Régimen Subsidiado	4.028.000.000	6.142.700.000
Ampliación Régimen Subsidiado	76.752.000	117.046.800
Recursos IPSE	71.956.661	109.733.908
Otras Transferencias	10.000.000	15.250.000
INGRESOS COMPENSADOS	31.000.000	47.275.000
Contribución por valorización	30.000.000	45.750.000
Otros ingresos compensados	1.000.000	1.525.000
ESTAMPILLAS	170.000.000	259.250.000
Estampillas Prodesarrollo Fronterizo	24.500.000	37.362.500
Estampillas pro electrificación Rural	42.500.000	64.812.500
Estampillas Pro cultura	42.500.000	64.812.500
Estampillas Pro Hogar del Anciano	42.500.000	64.812.500
Otros no tributarios	10.000.000	15.250.000
Fondos Especiales	78.263.181	119.351.351
Fondos de seguridad Ciudadana	78.263.181	119.351.351
INGRESOS DE CAPITAL	3.759.490.372	5.733.222.817
RECURSOS DEL BALANCE	3.676.274.213	5.606.318.175
Superávit Fiscal	3.562.774.213	5.433.230.675
Recuperación de cartera	20.000.000	30.500.000
Otros saldos corrientes	20.000.000	30.500.000
Rendimientos financieros	73.500.000	112.087.500
Funcionamiento	21.000.000	32.025.000
Inversión	52.500.000	80.062.500
RENDIMIENTOS DE INVERSIONES FINACIERAS	83.216.159	126.904.642
Intereses	1.000.000	1.525.000
Dividendos	82.216.159	125.379.642

Fuente. Esta investigación

CONCLUSIONES

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

- ✓ Es posible convertir el presupuesto público de entidades territoriales en una herramienta estratégica para la toma de decisiones financieras en el sector público.
- ✓ 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.
- ✓ 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.
- ✓ Es posible y de gran aplicación la construcción de las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo para municipios como el de Puerto Asís.
- ✓ Realizado el análisis del manejo presupuestal en el municipio de Puerto Asís, se puede concluir que se no se ha empezado la aplicación básica del instrumento del Marco Fiscal de Mediano Plazo de manera adecuada. Los resultados hasta ahora obtenidos no son satisfactorios.
- ✓ 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

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

CONPES. Documento 3265 del 19 de enero de 2004

CORREDOR de Castaño, Nelly. Finanzas Públicas I. ESAP, módulo auto formativo

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

D. N. P. Gestión Pública Local, Bogotá, Febrero 2005

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

D. N. P. Bases para la Gestión del sistema Presupuestal Local, Bogotá, 2005

DIRECCIÓN GENERAL DE APOYO FISCAL. Ley 617 de 2000

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