

PLANEACIÓN Y PRESUPUESTO PÚBLICO

EDUARDO PINTO BLANCO

Economista

A mi esposa, Myriam, a mi hija Adriana del Pilar y mi nieta Almudena, a mi hijo
Carlos Eduardo y su esposa Karen

A la memoria de mis padres (+)

TABLA DE CONTENIDO

	Página
PRESENTACIÓN	14
A.- RESEÑA HISTORICA: Pensamiento Económico, Impuestos y Presupuestos	16
1.- Antigüedad	16
2.- Edad Media	16
3.- Edad Moderna	20
4.- La Evolución Histórica del Presupuesto en Colombia	22
4.1.- Primera Etapa	22
4.2.- Segunda Etapa	25
4.3.- Tercera Etapa	27
B.- PRINCIPIOS GENERALES ADMINISTRATIVOS DEL PRESUPUESTO Y SUS OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS	33
1.- Principios Generales Administrativos	33
1.1.- Adaptación Organizativa	33
1.2.- Orientación hacia las metas	33
1.3.- Comunicación plena	34
1.4.- Oportunidad	34
1.5.- Aplicación flexible	34
1.6.- Expectativas realistas	34
1.7.- Contabilidad por responsabilidad	34
1.8.- Control, evaluación y seguimiento	34
2.- Objetivos	35
2.1.- General	35
2.2.- Específicos	35
C.- EL SISTEMA ECONÓMICO, LA POLÍTICA ECONÓMICA Y PRESUPUESTO	36
1.- El Sistema Económico	36
1.1.- Definición de Sistema Económico	36
2.- Definición de Economía	38
3.- Campos de Estudio de la Economía	39
3.1.- Microeconomía o Teoría de los Precios	39
3.2.- Macroeconomía	39
4.- Objetivos de la Política Económica	39
5.- Política Económica	40
5.1.- Política Monetaria	40
5.2.- Política Fiscal	41
5.2.1.- Asignación de Recursos	42

5.2.1.1.- Mecanismos de intervención directa	43
5.2.1.2.- Mecanismos de intervención indirecta	43
5.2.1.3.- Otras formas de intervención indirecta	44
5.2.2.- Medidas de distribución de rentas	44
5.2.3.- Políticas de estabilización y crecimiento	45
6.- El Modelo de la Economía con un Estado Interventor	46
6.1.- Producción	46
6.2.- Acumulación	46
6.3.- Regulación	46
D.- ALCANCE, DEFINICIÓN, IMPORTANCIA, CLASIFICACIÓN Y VENTAJAS DE LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS Y PRIVADOS	46
1.- Alcance	47
2.- Definición de Presupuesto	47
2.1.- Otras Definiciones	47
3.- Importancia de los Presupuestos	49
4.- Clasificación de los Presupuestos, sector público y privado	49
4.1.- De acuerdo a su flexibilidad	49
4.1.1.- Sector Público	49
4.1.2.- Sector Privado	49
4.2.- De acuerdo al período que cubren	50
4.2.1.- Sector Público	50
4.2.2.- Sector Privado	50
5.- Ventajas de los Presupuestos	50
5.1.- Programación de Caja	50
5.2.- Ponderación de actividades	51
5.3.- Instrumento para la toma de decisiones	51
5.4.- Instrumento para el cumplimiento de logros	51
5.5.- Costos y Máximos Beneficios	51
5.6.- Administración	52
E.- LA GERENCIA PÚBLICA Y LA GESTIÓN EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO, LOS PRESUPUESTOS Y LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA	52
1.- El Ciclo Administrativo	52
2.- La Gerencia Pública y los Presupuestos	53
2.1.- La Globalización	55
2.2.- Reglas de Oro para un Gerente General	57
3.- Función Administrativa de Planeación	58
3.1.- Definición de Planeación	59
3.2.- Otras definiciones	60
3.3.- Principios de Planeación y Control	60
3.3.1.- Continuidad	62
3.3.2.- Racionalidad	62
3.3.3.- Universalidad	62
3.3.4.- Unidad	62

3.3.5.- Previsión	63
3.5.6.- Inherencia	63
4.- Proceso de Planeación Estratégica	63
4.1.- Visión	63
4.2.- Misión	65
4.3.- Metas	65
4.4.- Objetivos	65
4.5.- Políticas	66
4.6.- Procedimientos	66
4.7.- Presupuestos	66
4.8.- Planes	66
4.9.- Programas	66
4.10.- Estrategias	66
4.11.- Proyectos	66
5.- Metodología de la Planeación Estratégica	66
5.1.- Pronóstico	67
6.- Métodos de formulación de estrategias	67
6.1.- Amenaza de nuevos competidores	67
6.2.- Poder negociador de los compradores	68
6.3.- Amenaza de productos o servicios sustitutos	69
6.4.- Poder negociador de los proveedores	69
7.- Fuerzas que mueven la competencia	69
7.1.-Liderazgo general de costos	70
7.2.- Diferenciación de la producción	70
7.3.- Alta segmentación	70
8.- Proceso de Planeación	70
8.1.- Horizonte del tiempo	70
8.2.- Valores, principios corporativos	71
8.3.- Diagnóstico	71
8.4.- Direccionamiento Estratégico	71
8.5.- Proyección Estratégica	71
8.6.- Plan Operativo	71
8.7.- Indicadores	72
9.- Métodos de Dirección y Planificación	72
10.- Función Administrativa de Organización	73
10.1.- Aspectos teóricos generales	73
11.- Organización del Estado Colombiano	75
12.- Organización a nivel central nacional	76
12.1.- Rama Ejecutiva	76
12.1.1.-Administración Descentralizada	79
12.2.- Rama Legislativa	79
12.3.- Rama Judicial	81
12.3.1.- Jurisdicción Ordinaria	81
12.3.2.- Jurisdicción Contencioso Administrativo	81
12.3.3.- Jurisdicción Constitucional	81
12.3.4.- Jurisdicciones Especiales	81
13.- Órganos de Control a nivel central nacional	82
14.- Rama Ejecutiva a nivel territorial	82

15.- Sector descentralizado Rama Ejecutiva	83
16.- Función Administrativa de Dirección	84
16.1.- Motivación	85
16.2.- Otros enfoques sobre motivación	85
16.3.- Comunicación	88
16.4.- Autoridad y Liderazgo	89
16.4.1.- Autocrático	89
16.4.2.- Democrático o participativo	89
16.4.3.- Liberal	89
16.4.4.- Otros enfoques	89
16.5.- Toma de decisiones	91
16.6.- Decisión y Democracia	91
16.6.1.- Modelos de diálogos entre saberes	91
16.6.2.- Modelo decisionista – tecnocrático – Programático	92
17.- Función Administrativa de Integración o de Recursos Humanos	93
17.1.- Selección de Personal	93
17.2.- Desarrollo de Personal	93
18.- Función Administrativa de Control	93
18.1.- Definición de Control	94
18.2.- Etapas del proceso de control	94
18.2.1.- Primera Etapa	94
18.2.2.- Segunda Etapa	94
18.2.3.- Tercera Etapa	94
18.2.4.- Cuarta Etapa	95
18.3.- Principios de Control	95
18.3.1.- Eficiencia	96
18.3.2.- Eficacia	96
18.3.3.- Economía	96
18.3.4.- Equidad	96
18.3.5.- Valoración de costos ambientales	96
18.4.- Control Fiscal y Métodos de Control	97
18.4.1.- Control Financiero	97
18.4.2.- Control de Legalidad	98
18.4.3.- Control de Gestión	98
18.4.4.- Control de Resultados	98
18.4.5.- Revisión de Cuentas	98
18.4.6.- Control Interno	98
F.- EL MODELO ECONÓMICO, LOS PRESUPUESTOS, LA DEMOCRACIA Y LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	98
1.- El Modelo Económico y los Presupuestos	98
2.- La Democracia y los Mecanismos de Participación Ciudadana	113
2.1.- La Democracia	113
2.2.- Los Mecanismos de Participación Ciudadana	116
2.2.1.- El Voto	117
2.2.2.- El Plebiscito	117
2.2.3.- El Referendo	117

2.2.4.- El Cabildo Abierto	117
2.2.5.- La Consulta Popular	118
2.2.6.- La Iniciativa Popular Legislativa	118
2.2.7.- La Revocatoria del Mandato	118
2.2.8.- Otras instancias de participación	119
2.2.8.1.- Las Veedurías Ciudadanas	119
2.2.8.2.- Comités de desarrollo y control social de servicios públicos	123
2.2.8.3.- Derecho de petición	123
2.2.8.4.- Acción de cumplimiento	124
2.2.8.5.- Audiencias públicas	124
2.2.8.6.- Acciones populares o de grupo	124
2.2.8.7.- Solicitud de publicación o de información	125
2.2.8.8.- Acción de tutela	125
2.2.8.9.- Mecanismos de Control Político	125
2.2.8.10.- Jueces de Paz	126
2.3. - Estatuto de la Oposición	126
G.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, EL CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN Y LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS	127
1.- Plan Nacional de Desarrollo	127
1.1.- Principios generales del plan nacional de desarrollo	132
1.2.- Conformación del plan nacional de desarrollo	135
1.2.1.- Una parte general	135
1.2.2.- Plan de inversiones	135
1.3.- Etapas en la elaboración y aprobación del plan nacional de desarrollo	137
1.4.- Banco de programas y proyectos de inversión nacional	141
1.5.- Procesos para la asignación de los recursos de inversión de los proyectos presentados al BPIN	142
2.- Consejo Nacional de Planeación	144
2.1.- Atribuciones	144
2.2.- Composición	144
2.2.1.- En representación de la entidades territoriales	144
2.2.2.- En representación de los sectores económicos	144
2.2.3.- En representación de los sectores sociales	145
2.2.4.- En representación del sector educativo y cultural	145
2.2.5.- En representación del sector ecológico	145
2.2.6.- En representación del sector comunitario	145
2.2.7.- En representación de comunidades indígenas y negras	145
2.3.- Designación	145
2.4.- Período de elección	146
3.- Sistema Nacional de Planeación	146
4.- Los presupuestos participativos	146
4.1.- Definición de presupuestos participativos	147
H.- PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT) Y PLAN DE DESARROLLO	148

1.- Ordenamiento del Territorio	148
1.1.- Objetivos del Plan de Ordenamiento Territorial	148
1.2.- Definición	148
1.3.- Principios del plan de ordenamiento territorial	149
1.4.- Elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del plan de ordenamiento territorial	149
1.5.- Coordinación y articulación entre los diferentes niveles de gobierno	150
1.6.- Designación de los consejos territoriales de planeación	150
1.7.- Informes del plan de ordenamiento territorial	151
1.8.- Banco de proyectos	151
2.- Integración de los planes de ordenamiento territorial con los planes de desarrollo	151
2.1.- Coherencia y armonía de los planes de ordenamiento y los planes de desarrollo	152
3.- Participación ciudadana	152
4.- Componentes del plan de ordenamiento territorial	153
4.1.- Componente General	153
4.2.- Componente Urbano	153
4.3.-Componente Rural	153
5.- Disposiciones finales y anexos	154
I.- EL SISTEMA PRESUPUESTAL COLOMBIANO	154
1.- Marco legal	154
2.- Sistema Presupuestal Colombiano	155
2.1.- El Plan Financiero	156
2.1.1.- Marco Fiscal de Mediano Plazo	157
2.1.2.- Contenido del Marco Fiscal de Mediano Plazo	157
2.1.3.- Seguimiento	158
2.2.- Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI)	158
2.3.- Presupuesto Anual de la Nación	159
2.3.1.- Definición de Presupuesto Público	159
2.3.2.- Definición de presupuesto desequilibrado	160
2.3.3.- Definición de apropiación	161
3.- Composición del Presupuesto Anual de la Nación	161
3.1.- Definición de presupuesto de rentas	161
3.1.1.- Definición de los recursos de capital	161
3.1.2.- Definición de las contribuciones parafiscales	162
3.1.3.-Que son los Fondos Especiales	162
3.2.-Definición de presupuestos de gastos o ley de apropiaciones	162
3.3.-Que son las disposiciones generales	162
J.- PRINCIPIOS PRESUPUESTALES, COBERTURA DEL ESTATUTO PRESUPUESTAL Y CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA FISCAL (CONFIS)	172
1.- Principios Presupuestales	172
1.1.- Planificación	172

1.2.- Anualidad	172
1.3.- Universalidad	174
1.4.- Unidad de caja	174
1.5.- Programación integral	174
1.6.- Especialización	175
1.7.- Inembargabilidad	175
1.8.- Coherencia macroeconómica	175
1.9.- Homeóstasis presupuestal	176
2.- Cobertura del estatuto presupuestal	176
2.1.- Un primer nivel	176
2.2.- Un segundo nivel	178
3.- Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS)	178
3.1.- Naturaleza	178
3.2.- Composición	178
3.3.- Funciones	179
K.- PRESENTACIÓN, ESTUDIO Y APROBACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO POR PARTE DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA	181
1.- Elaboración	181
1.1.- Presentación preliminar	181
1.2.- Presentación definitiva	181
2.- Estudio y aprobación	181
L. PROCESO DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO PLAN ANUALIZADO DE CAJA, SU CLASIFICACIÓN E IMPORTANCIA	184
1.- Ejecución del Presupuesto	184
1.1- Definición del Plan Anualizado de Caja (PAC)	184
1.2.- Clasificación	185
1.3.- Control	186
1.4.- Importancia del Programa Anual de Caja	187
1.5.- Recaudo de las rentas o ingresos	187
M.- PROCEDIMIENTOS Y NORMAS EN LA PREPARACIÓN DEL PRESUPUESTO	192
1.- Procedimientos	192
1.1.- Programación presupuestal	192
1.2.- Responsabilidad en la preparación y programación del proyecto de presupuesto	192
1.3.- Cronograma de actividades	193
1.4.- Proceso de elaboración	193
1.5.- Proceso de estudio	194
1.6.- Proceso de presentación	194
1.7.- Tramite en la elaboración del presupuesto municipal	194
2.- Normas y procedimientos sobre registros presupuestales	196
2.1.- Contabilidad presupuestal	196

2.2- Proceso de afectación del presupuesto	196
N.- PROCESO DE CONTROL, EVALUACIÓN DE RESULTADOS Y SEGUIMIENTO EN MATERIA PRESUPUESTAL	199
1.- Control político	199
1.1.- Procedimiento	199
2.- Control fiscal	200
3.- Evaluación de resultados	202
4.- Seguimiento	202
5.- Control Social	202
6.- Control Interno Administrativo	202
7.- Procedimiento del Cierre Presupuestal	202
GLOSARIO	203
BIBLIOGRAFÍA	207

LISTA DE GRÁFICAS

Gráfica 1.- Relaciones Sociedad - Estado - Mercado y Presupuesto	40
Gráfica 2.- La Política Económica y los Presupuestos	42
Gráfica 3.- Funciones Generales del Proceso Administrativo	52
Gráfica 4.- La Gerencia Pública y los Presupuestos	54
Gráfica 5.- Principios de Planeación y Control	61
Gráfica 6.- Proceso de Planeación Estratégica	64
Gráfica 7.- Estrategia Competitiva, Matriz DOFA	68
Gráfica 8.- Fuerzas que mueven la competencia en un sector	69
Gráfica 9.- Métodos de Dirección y Planificación	73
Gráfica 10.- Relación con su entorno interno - externo	73
Gráfica 11.- Organigrama General-Estructura Organizacional del Estado Colombiano.	77
Gráfica 12.- Organigrama Rama Ejecutiva del Poder Público	78
Gráfica 13.- Esquema de Integración de la Administración Pública Colombiana	80
Gráfica 14.- Función Administrativa de Dirección	86
Gráfica 15.- Continuo de Liderazgo	90
Gráfica 16.- La tipología de Jurgen Habermas	92
Gráfica 17.- Etapas del Control del Proceso Administrativo	95
Gráfica 18.- Control Interno - Métodos de Control	97
Gráfica 19.- Crecimiento de la Economía Colombiana - Indicadores macroeconómicos, 1954 – 1970	101
Gráfica 20.- Crecimiento de la Economía Colombiana - Indicadores Macroeconómicos, 1971 - 1990	103
Gráfica 21.- Crecimiento de la Economía Colombiana - Indicadores	107

Macroeconómicos, 1991 – 2006

Gráfica 22.- Crecimiento de la Economía Colombiana - Indicadores Macroeconómicos, 1954 - 2006	109
Gráfica 23. - Crecimiento de la Economía Colombiana Indicadores Macroeconómicos, 2009 - 2018	111
Gráfica 24.- Formulación, elaboración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo	129
Gráfica 25.- Principios Generales del Plan Nacional de Desarrollo	132
Gráfica 26.- Etapas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo	137
Gráfica 27.- Procesos para Asignación de Recursos de Inversión	143
Gráfica 28.- Sistema Nacional de Planeación	146
Gráfica 29.- Conformación del Sistema Presupuestal	156
Gráfica 30.- Elaboración del Presupuesto General de la Nación	160
Gráfica 31.- Composición del Presupuesto General de la Nación	163 164
Gráfica 32.- Principios Presupuestales	173
Gráfica 33.- Cobertura del Estatuto Presupuestal	177
Gráfica 34.- Proceso, estudio y aprobación del Presupuesto General de la Nación	182
Gráfica 35.- Proceso de Control, Evaluación de Resultados y Seguimiento	201

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1.- Crecimiento de la Economía Colombiana – Indicadores Macroeconómicos, 1954 – 1970	100
Cuadro 2.- Crecimiento de la Economía Colombiana – Indicadores Macroeconómicos, 1971 – 1990	102
Cuadro 3.- Crecimiento de la Economía Colombiana – Indicadores Macroeconómicos, 1991 - 2008	106
Cuadro 4. – Crecimiento de la Economía Colombia – Indicadores Macroeconómicos, 2009 - 20018	110
Cuadro 5. – Informe ejecución mensual reservas de apropiación	171
Cuadro 6. – Plan anual de caja (PAC), consolidado mensual	186
Cuadro 7. – Programa mensualizado del plan anual de caja	188
Cuadro 8. – Informe ejecución de ingresos	189
Cuadro 9. – Programa mensual de ejecución del presupuesto de gastos	190
Cuadro 10. Informe mensual de ejecución del presupuesto de gastos	191
Cuadro 11. – Certificado de disponibilidad presupuestal	197
Cuadro 12. – Registro presupuestal	198

PRESENTACIÓN

Este libro Planeación y presupuesto público constituye una guía útil y necesaria para que gobernantes, administradores, veedores comunitarios y en general toda persona vinculada a los procesos administrativos de las empresas utilicen adecuadamente los recursos económicos tanto en la órbita pública como privada, con eficiencia, eficacia, economía, transparencia, y que en muchas ocasiones no se ejecutan por desconocimiento en su importancia sobre la metodología aplicada en la Planeación para optimizar los presupuestos que sea efectiva y que no afecte el desarrollo nacional, local y comunitario.

Aplicar la planeación como herramienta de gestión en la administración de los recursos económicos es prioritario y fundamental en los objetivos organizacionales de todas las empresas, públicas-privadas que hoy la integración económica requiere en este mundo globalizado para poder ser competitivos, con reglas sanas de competencia bien definidas para que benefician los procesos de producción de la economía, de esta forma los países y sus sociedades logran alcanzar un mejor nivel de vida.

Colombia a pesar de sus dificultades ha logrado mantener un crecimiento de la economía estable, reduciendo en cierta medida la desigualdad que desde luego no ha sido suficiente, los Gobiernos sin diferencias ideológicas deben propender en continuar haciendo esfuerzos con este propósito para reducir la pobreza de una buena parte de la población y en un futuro no lejano eliminar la estratificación odiosa de la discriminación de la población colombiana.

Otro factor positivo de la Planeación es garantizar que los recursos económicos presupuestados se ejecuten observando el cumplimiento de los programas de Gobierno propuestos y de esta forma evaluar la gestión de los gobernantes, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo. Es también importante resaltar la participación ciudadana ejerciendo los derechos garantistas que ofrece el Sistema Político Colombiano.

Su autor **Eduardo Pinto Blanco** ofrece este recurso de planeación con base en su formación académica de pregrado y postgrado en instituciones educativas altamente reconocidas. Así mismo, su desempeño como docente universitario ha procurado su conocimiento actualizado sobre la metodología de **Planeación y Presupuesto Público** y la normatividad vigente sobre este aspecto.

A lo anterior se suma su experiencia como Auditor y Contralor que **Eduardo Pinto Blanco** recoge en este libro con el ánimo de brindar una orientación sobre Planeación y Presupuesto Público a todo tipo de población: estudiantes, administradores públicos, gobernantes y demás interesados en la buena utilización de los recursos del estado en beneficio del desarrollo económico y social del país.

En mi función de Docente en la Escuela Superior de Administración Pública, (ESAP) por más de 30 años, tuve la oportunidad de tratar y compartir el intercambio de conocimientos con el **Profesor Eduardo Pinto Blanco**, fruto de ello puedo manifestar y resaltar que conoce muy bien el tema tratado en este libro Planeación y presupuesto público, su compromiso en esta labor de enseñar es inobjetable, sus cualidades y calidad al escribir permite dejar para las generaciones futuras su excelente experiencia profesional educativa metodológica que por más de 20 años ejerció en varias universidades del país. Pienso que para los futuros estudiantes de la Escuela será un texto de consulta permanente, en hora buena, muchas gracias al colega Eduardo Pinto Blanco, compañero de trabajo por varios años en la Escuela por permitirme escribir estas notas de presentación de su libro Planeación y presupuesto público.

ELBA ROJAS DE CASTILLO

Administradora Pública. Docente Universitaria.

Escuela Superior de Administración Pública. (ESAP)

A.- RESEÑA HISTORICA: Pensamiento Económico, Impuestos y Presupuesto

1.- Antigüedad

La historia del pensamiento económico y por supuesto de los impuestos, se remonta a las aportaciones de los antiguos griegos, como: Jenofonte, Protágoras, Platón y Aristóteles, en consecuencia, *“nuestro modelo de pensamiento, el marco en el que surgen y circulan nuestras ideas, las formas de lenguaje en que las expresamos y las reglas que las gobiernan, todo es producto de la antigüedad”*¹.

Jenofonte (427-355 a.C.) y Aristóteles (384-322 a.C.) distinguieron las diferentes técnicas económicas a usar en el ámbito de la empresa y la familia. La palabra economía toma su nombre de “El Económico”, el libro de Jenofonte, quien consideró a la economía como el estudio de la administración de los recursos y decía que un buen administrador se esfuerza por incrementar el excedente económico (plusproducto) de la unidad que supervisa, como la familia, la ciudad o inclusive el propio estado. Aristóteles no compartió el estado ideal de su maestro Platón y en sus consideraciones de análisis económico del intercambio primó la equidad, como base de beneficio para las dos partes.

Protágoras (480-411 a.C.) y Platón (427-347 a.C.) se situaron en corrientes de pensamiento distintas, mientras Protágoras fue relativista, Platón fue absolutista. La verdad, como tal no existe, por cuanto esta no es objetiva, el hombre siempre es subjetivo. La noción del Estado de Platón fue ideal, subjetiva, sobre la base del liderazgo sabio y eficiente.

2.- Edad Media

Ya en la edad media, existía la idea de no establecer los impuestos sin previo consentimiento de los ciudadanos, así desde el punto de vista económico-político las

¹ EKALUND, Robert B. HEBERT, Robert F. Historia de la Teoría Económica y de su Método. Editorial Mc. Graw Hill. 1992. Traducido de la Tercera edición en inglés.

concepciones de los impuestos y de los presupuestos provenían de pensadores pertenecientes a la Iglesia Católica, llamados “*Escolásticos*”² con los preceptos aristotélicos, entonces fundamentaron sus estudios conciliando la “*fe con la razón*”, por tanto, el principal interés de la clerecía, (Iglesia Católica) era la justicia, como guardiana, según ellos, del código moral de la sociedad.

Dentro de este período histórico se destaca el papel preponderante que en Inglaterra tuvo el presupuesto, por cuanto se consagró con la expedición de la Carta Magna de 1215. Los partidos políticos británicos en su oportunidad debatieron si era conveniente que el Rey tuviera facultades para establecer en forma directa los impuestos. El pueblo inglés se manifestó en desacuerdo y opuso resistencia al Rey Carlos I, pero éste sin tener en cuenta las negativas del parlamento y del pueblo se tomó la atribución de establecer dichos impuestos, creando situaciones de desobediencia por parte de la Cámara y del Pueblo, situación que dio comienzo a una oposición frontal en 1603. En 1625 la Cámara de los Comunes profundizó sus diferencias al Rey para elevar los impuestos sin consentimiento del pueblo.

En el año 1626, con motivo del fracaso de la guerra contra España, la Cámara de los Comunes debatió el subsidio económico solicitado por el Monarca, que fue votado afirmativamente. A pesar de ello, el parlamento mantuvo su desconfianza sobre el manejo del presupuesto por parte del Rey. A partir de esta fecha el gobierno ejerce las facultades de la política presupuestal, con el control y la vigilancia por parte de la Cámara de los Comunes como Cuerpo Colegiado.

En el año 1628, el Rey fundamentó su pretensión de establecer nuevos impuestos con base en un estudio de expertos jurisperitos, en los cuales se decía que era facultad del Monarca imponer contribuciones en algunos casos, como por ejemplo en eventos de guerra y calamidades domésticas, por cuanto él era el único con capacidad de juzgar la conveniencia o inconveniencia de establecer un tributo.

² Ibid, página 16. El análisis económico escolástico.

El parlamento inglés, ante dicha situación presentó la llamada “*petición de derechos*”³, que complementarí­a la Carta Magna, en la cual se plasmó que el Rey no podía imponer contribución alguna; además se le prohibió contratar empréstitos sin el consentimiento de la nación, de esta manera, el Rey pierde la facultad “*Soberana*” de imponer tributos.

Entre los años 1629 a 1639 no sesionó el parlamento inglés, circunstancia que aprovechó la Monarquía para establecer impuestos, recaudarlos y crear monopolios en contravención con la Carta Magna. En 1640 se reunió el Parlamento con una clara hostilidad al Rey, malestar que condujo a una guerra civil en el año 1642. El Rey Carlos I se fugó y posteriormente fue capturado y ejecutado en el año 1689, le sucedió Guillermo III de Orange.

Con la llegada al poder del Rey Guillermo III de Orange en el año 1688, el Parlamento Inglés, proclama los principios relativos al derecho de la ciudadanía de pronunciarse sobre el presupuesto, separando las rentas y gastos de la Corona con los del Estado, propiamente dicho. En ese orden, se presentaban al parlamento británico los proyectos de rentas y gastos, dándose pautas de orientación sobre la ejecución y su respectivo control.

En Francia, en el año 1314, la experiencia de los impuestos fue determinante, allí el derecho presupuestal tiene origen en los antiguos Estados Generales que tuvieron incidencia sobre los asuntos fiscales, bajo el gobierno de Felipe el Hermoso. Dichos estados nobles estaban conformados por prelados, burgueses, síndicos, quienes dieron pleno respaldo al Rey para establecer los impuestos. Estos funcionaron de manera ordinaria y esporádicamente hasta el año 1614. Se prescindió de ellos en el año 1689.

La economía francesa fundamentaba su riqueza en la agricultura, pensamiento de los economistas denominados “*Fisiócratas*,” cuyo principal representante de esta corriente de pensamiento Francisco Quesney, en su libro “*El Tablero Económico*”,

³ Carta Magna, 15 de junio de 1215

expresó sus ideas sobre un sistema económico, dividiendo la sociedad en tres clases:

Agricultores, Clase productiva

Propietarios Clase terrateniente

Artesanos, Clase estéril

-La clase productiva formada por los agricultores, pescadores y mineros. Esta clase social que la identificó como agrícola, la integraba el 50% de la población y era la que producía el excedente económico, (plusproducto). Representaba los dos tercios del producto neto.

-La Clase Propietaria, los dueños de la tierra, o sea, los terratenientes.

Artesanos, según Quesney, eran “estériles”, es decir, no agregaban al producto neto, interpretándolo como si el trabajo no fuera productivo.

Según los “fisiócratas” el estado podía utilizar el excedente económico, (plusproducto) para aumentar el flujo de bienes y de dinero, así mismo, cobrar los impuestos para financiar sus gastos.

Fisiocracia significa “*Gobierno de la Naturaleza*”

La crisis económica francesa del sector agrícola, afectó a los agricultores de ingresos insuficientes y, como consecuencia hubo un descenso de la producción y por supuesto de la renta nacional. En razón a ello, el valor de la tierra disminuyó, lo cual condujo a una menor demanda de productos industriales y, como consecuencia se produjo la caída de los grandes negocios del sector manufacturero, generando desempleo y pobreza.

La situación se agravó aún más por el enorme crecimiento del endeudamiento del estado que llegó a superar más del 50% del total del presupuesto, originado en parte,

por el apoyo económico francés, a través de empréstitos, para la independencia de los EUA, o sea, que la crisis agraria por un lado y el déficit de las finanzas públicas, de otro lado, además de las extravagancias de Luis XIV y las guerras innecesarias de Luis XV, agotaron el tesoro estatal, lo cual generó un descontento general del pueblo francés, conduciendo a la rebelión, conocida históricamente como La Revolución Francesa.

3.-Edad Moderna

Posteriormente ya en el Siglo XVII, (1600) el economista Irlandés William Petty (1623-1687), propuso en su libro *“La Aritmética Política”* un impuesto a todos los ciudadanos para que contribuyeran a los gastos del estado, así mismo, sostuvo que *“El Estado está obligado a cargar con los gastos de subsistencia de las personas que estén sin trabajo, para evitar el crimen y la caridad”*.⁴ Esta idea en economía sigue vigente y para el caso colombiano se aplica con la política económica de los subsidios, por ejemplo, los servicios públicos, agua y luz a las clases sociales de los estratos uno (1), dos (2) y tres (3), así mismo, subsidios al desempleo. A la población vulnerable en extrema pobreza se le garantiza un subsidio de subsistencia. En Colombia se presupuestan estos subsidios y se interpreta como una de las medidas de redistribución del ingreso.

Por su análisis de la economía, a William Petty, se le considera el fundador de la *“Economía Política”*. En su planteamiento metodológico separó la *“moral de la ciencia”* y solía comentar que la ciencia no es para tratar los problemas morales.

En el Siglo XVIII, (1700) David Hume filósofo e historiador inglés (1711-1776), en su libro *“El Contrato Original”*, argumentaba que la monarquía absoluta es incompatible con la sociedad civil y como consecuencia decía que en tales circunstancias no era posible hacer un gobierno civil, en ese sentido sostuvo que *“el poder supremo en un estado, no puede tomar de hombre alguno, mediante impuestos y contribuciones,*

⁴ Petty William (1623-1687) *“La Aritmética Política”*

parte ninguna de su propiedad sin su propio consentimiento o el de sus representantes”⁵.

En el Siglo XVIII (1770-1780), el Ministro de Hacienda Turgot, propuso terminar con los privilegios de la Iglesia y la Nobleza, respecto de la excepción de pagar impuestos. Como consecuencia, el Rey clausuró las Cortes. En 1786 el Ministro de Economía Calonne, impulso una reforma de los impuestos en los cuales incluía como contribuyentes a la Iglesia y la Nobleza, éste proyecto también fue rechazado.

Es a partir de la Revolución Francesa (1789), que se puede encontrar el origen moderno de los presupuestos, ya que estos se ven plasmados en el artículo 14 de los “Derechos del Hombre,” que dice: *“Todos los ciudadanos tienen derecho de hacer constar por si mismos o por sus representantes la necesidad de las contribuciones públicas, consentirla libremente, investigar su empleo y determinar la calidad, la base, la recaudación y la duración de ellas”*.⁶

En 1820, no obstante consagrarse en los Derechos del Hombre, la facultad de todo ciudadano de conocer la razón de los impuestos, dicha declaración no alcanzó la debida extensión de la separación de poderes entre el ejecutivo y el legislativo, para la aprobación de los presupuestos por parte del parlamento.

Por la misma época, en España, la Monarquía establecía los tributos y los gastaba a su parecer y fue a partir de la Constitución de Bayona en el año 1808, cuando aparece la concepción de presupuesto. En cuanto a las posesiones españolas en América, no hay antecedentes de derecho alguno, que tuviera el pueblo a través de sus representantes en materia presupuestal.

Como en todos los aspectos de la vida nacional, *“los fundamentos teóricos a nivel gubernamental del presupuesto se remontan a finales del siglo XVIII”*⁷, entendido el

⁵ Hume, David. El Contrato Original.

⁶ Revolución Francesa, Derechos del Hombre, Art.14.

⁷ VLAEMMINCK, Joseph. Historia y Doctrina de la Contabilidad. Citado por Burbano Ruiz Jorge E.- Ortíz Gómez Alberto. Presupuestos. Segunda edición Editorial Mc.Graw Hill, 1997.

presupuesto como un límite que tienen los gobernantes, como administradores de los recursos de la nación, en la capacidad de establecer tributos y la facultad del gasto.

En América, específicamente en los Estados Unidos a partir de la independencia declarada el 4 de Julio de 1776, se logra la intervención del pueblo en la confección de los presupuestos, y en 1821 lo acogen como elemento de control del gasto público.

Las diferentes corrientes sobre el manejo del presupuesto, tanto en Europa como en los Estados Unidos, han influido en la organización y administración del presupuesto en Colombia.

4.- La evolución histórica del *Presupuesto en Colombia*.- Se puede analizar en tres (3) etapas, que son: Primera etapa, Período de Formación y Consolidación del Sistema Presupuestal. Segunda etapa, Período de Modernización del Sistema Presupuestal y Tercera etapa, Período Contemporáneo del Sistema Presupuestal.

4.1.- Primera Etapa.- *Período de Formación y Consolidación del Sistema Presupuestal*

Este período va desde los comienzos de la República hasta la creación de la Dirección Nacional de Presupuesto y la codificación de las disposiciones legales con la expedición del Decreto Ley 164 de 1950.

En Colombia, es a partir de la independencia que se logra la participación de la ciudadanía en esta materia y se actúa en forma semejante a la institución francesa y norteamericana. Con la expedición de las Constituciones de Cundinamarca de 1812, Antioquia 1812 y 1815, Tunja y Cartagena de 1811 y 1812, respectivamente, se consagra la intervención del pueblo a través del parlamento, además se le dan facultades al Congreso para expedir el presupuesto.

La Constitución de 1821, consagra la iniciativa en materia presupuestal al ejecutivo y atribuye al Congreso la facultad de establecer los gastos con base en los proyectos presentados por el gobierno. Mediante la expedición de la Ley 3 de 1824, se asigna a la Dirección Nacional de Hacienda, el manejo de las Rentas y Gastos de la Nación.

Las Constituciones de 1832, 1843 y 1866 plantean el principio de legalidad que todo gasto debe ser autorizado por ley previa antes de su incorporación en el presupuesto anual que aprueba el Congreso. Se contempla la forma de compensar los eventuales déficit de tesorería y algunos principios en su manejo, como el de unidad de caja, unidad de responsabilidad y unidad de cuenta, respectivamente.

En 1886 se expide el Código Fiscal reglamentando la preparación y liquidación del presupuesto, considerándose como el primer Estatuto Orgánico de Presupuesto, en el cual se establecieron algunos parámetros, como:

- Gasto público con ley previa antes de su incorporación en el presupuesto.

- Cada Ministro podía realizar una propuesta presupuestal y enviarla al Ministerio de Hacienda, el cual era el responsable de emitir el proyecto final de presupuesto.

- El Congreso sería el ente responsable de la aprobación del presupuesto tanto de gastos como de rentas.

Con la Constitución de 1886 y la expedición de la Ley 23 de 1892, se establece en el mismo tiempo el principio del equilibrio presupuestal, se limita el déficit y los gastos innecesarios con tal propósito.

Con la Ley 110 de 1912 se expide un nuevo código fiscal nacional y se establece el procedimiento de cómo realizar los cálculos de rentas y gastos con miras a buscar el equilibrio presupuestal. La ley 7 de 1916 centraliza en el Ministerio de Hacienda, el proceso de preparación y cálculo del presupuesto y fija los términos para la discusión y aprobación del presupuesto por parte del Parlamento, se da prioridad a los gastos

de destinación específica, disminuyendo la rigidez e incrementando el déficit presupuestal.

En 1923 la Misión KEMMERER, comisión de expertos contratados por el Gobierno del Presidente Pedro Nel Ospina, que en forma general recomendaron para Colombia, adecuar los instrumentos de *“administración en la orientación de la economía y en la organización fiscal del estado”*. Dichas recomendaciones se orientaron a la estabilización monetaria, institucionalización del sistema bancario, promoción del comercio internacional y al saneamiento de las finanzas públicas con presupuestos balanceados.

Con base en estas recomendaciones, se expide la Ley 34 de 1923, la cual buscaba poner en orden las finanzas públicas nacionales, volverlas previsibles y planificadas, además, se reitera el principio de la fuerza *“restrictiva del presupuesto”*, es decir, no se pueden efectuar gastos ni percibir ingresos que no se encuentren en la ley anual de presupuesto. Por tanto, se otorgó la iniciativa presupuestal al ejecutivo, con el fin de reducir la injerencia del legislativo en la modificación del presupuesto aprobado en forma inicial. En la preparación y ejecución del presupuesto no se podía acudir al crédito del Banco Central en caso de déficit, ya que afectaba la estabilidad monetaria y consecuentemente la economía. Mediante la Ley 42 de 1923, se crea la Contraloría General de la República como Departamento Administrativo y en el artículo 39 se le responsabiliza de la cuenta general del presupuesto y del tesoro.

La crisis mundial de la economía en 1930 afectó la economía colombiana, recesión, desempleo, la cual llevo a la inestabilidad macroeconómica y además por las limitaciones jurídicas de entonces para la preparación y ejecución del presupuesto imposibilitaba su ejecución, situación que se corrigió modificando el principio restrictivo del equilibrio presupuestal, en el sentido de subestimar el nivel de ingresos con el fin de poder efectuar posteriores adiciones al presupuesto. La intención del Gobierno era volver los presupuestos flexibles con el fin de poder atender eventualidades de gasto en el proceso de ejecución presupuestal.

Mediante la expedición de la Ley 54 de 1931 se creó la División de Presupuesto dentro del Ministerio de Hacienda, delegándosele la facultad de su elaboración, discusión y ejecución del presupuesto.

Con la reforma de la Constitución en 1936 se consagró en su política económica la intervención del estado, (empresario) en todos los órdenes de la economía, con miras a lograr una mejor distribución del ingreso que ayudara a la satisfacción de las necesidades básicas de amplios sectores de población marginados; se concibió como un estado benefactor.

Teniendo como base la reforma constitucional de 1945, se dictó el Decreto ley 164 de 1950, el cual contempla las directrices modernas del presupuesto, se crea la Dirección Nacional de Presupuesto y se establecen los procedimientos para el trámite de la discusión y aprobación por parte del Congreso.

4.2.- Segunda Etapa.- *Período de Modernización del Sistema Presupuestal*

Históricamente este período se puede considerar de 1950 a 1991, época en la cual se estableció la nueva organización presupuestal y además se adoptó el sistema presupuestal por programas y por actividades.

En el período 1950–1958 con motivo del golpe de estado del General Gustavo Rojas Pinilla, se desconoce la normatividad jurídica en el manejo del presupuesto. En este período se crearon fondos reservados destinados al pago de gastos no incluidos en el presupuesto, se crearon partidas globales, se evitó cualquier control sobre el mismo y en general se desconocieron los principios del manejo presupuestal.

El Estado Planificador nace con la expedición de la Ley 19 de 1958; se consagran los principios técnicos de planeación, los planes de desarrollo y se creó el Consejo Nacional de Política Económica de Planeación.

Con el decreto 1011 de 1960 se fijaron los procedimientos de los programas del presupuesto y se eliminó el control administrativo. El decreto ley 1675 de 1964 otorgó gran importancia al presupuesto por programas y se dispuso su aplicación.

Con la reforma constitucional de 1968 se le otorgan nuevas facultades al ejecutivo en materia presupuestal en la iniciativa del gasto y se dijo que el presupuesto debería reflejar los planes y programas conforme al desarrollo armónico de las regiones.

En la década de los ochenta (1980) se inicia el resquebrajamiento del estado benefactor y se implementa una política de descentralización, se cuestiona la administración de los intereses generales por parte del ejecutivo a nivel central y se fija dicha responsabilidad a las entidades territoriales.

Con el Decreto ley 294 de 1973 se establece, en líneas generales, las directrices presupuestales para el sector central nacional y ordena que los establecimientos públicos sigan el mismo procedimiento, pues se habló de expedir un estatuto especial para ellos pero nunca se hizo, creando de esta manera una contradicción de principios entre los dos, el sector central nacional y el descentralizado, que en el año 1968 se crearía pensando en un funcionamiento similar al privado. Aquí comienza a morir la idea copiada de países europeos como Francia, de aplicar los presupuestos con mayor agilidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

En ese orden, se adoptó el *“Sistema Presupuestal de Competencia”*. Los establecimientos públicos y las entidades territoriales, quedaron sometidas a un régimen de control, y se dotó a la Contraloría General de República para ejercer dicho control del aspecto presupuestal y legal del gasto público. Además, regulaba la materia para el sector central nacional, dejando por fuera al sector descentralizado, cuyas normas se aplican por analogía.

Posteriormente con base en la Ley 38 del 21 de abril de 1989, Estatuto Orgánico Normativo del Presupuesto General de la Nación, se modifican los principios, procedimientos y la organización del proceso presupuestal.

El decreto 841 de 1990, por el cual se reglamenta la Ley 38 de 1989, en lo referente al Banco de Proyectos de Inversión y otros aspectos generales.

El Decreto 411 de 1990, por el cual se reglamenta la Ley Normativa del Presupuesto General de la Nación, en lo referente al Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS). Este Consejo es el responsable de la Dirección, Coordinación y Seguimiento del Sistema Presupuestal.

4.3.- Tercera Etapa.- *Período Contemporáneo del Sistema Presupuestal*

Comprende desde el año 1991 a la actualidad, en donde se reforma de manera substancial el manejo presupuestal colombiano, según el capítulo XII del Régimen Económico y de la Hacienda Pública, de la Constitución Política de Colombia.

El 4 de Julio de 1991 fue proclamada por la Asamblea Nacional Constituyente, la nueva Constitución Política de Colombia, en ella se consagra en su título XII del Régimen Económico y de la Hacienda Pública, capítulo tercero, lo referente al tema presupuestal, así:

En el artículo 345 se eleva a norma constitucional la restricción de efectuar gastos, percibir ingresos, que no figuren en el presupuesto de rentas cuando se esté en tiempos de paz, así mismo, textualmente establece que: *“Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto”*.

A su vez, el artículo 346 establece que el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiações, formulado anualmente por el Gobierno, debe corresponder al Plan Nacional de Desarrollo, estableciendo textualmente lo siguiente: *“En la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno*

propuesto por el gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo”.

El artículo 347 estipula: *“El proyecto de ley de apropiaciones debe contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados”.* De igual forma establece que: *“El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente”.*

El artículo 348 consagra: *“Si el Congreso no expide el presupuesto, regirá el presentado por el Gobierno dentro de los términos del artículo precedente”*, es decir, durante los tres primeros meses de cada legislatura, de acuerdo con las reglas de la ley orgánica, *“si el presupuesto no se presenta dentro de dicho plazo, regirá el del año anterior, pero el Gobierno podrá reducir gastos, y en consecuencia, suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio”.*

Según el artículo 349: *“Los cómputos de las rentas, de los recursos del crédito y los provenientes del balance del tesoro, no podrán aumentarse por el Congreso sino con el concepto previo y favorable suscrito por el ministro del Ramo”.*

En el artículo 350 se indica que: La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social, el cual tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación, *“excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional.”* Igualmente, el presupuesto de inversión no se podrá disminuir en términos porcentuales con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

El artículo 351 prevé que el Congreso solamente podrá aumentar las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno o incluir alguna nueva, con la aceptación del Ministro del Ramo; por otro lado, el Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, excepto las que se necesitan para el servicio de deuda pública, demás obligaciones contractuales del Estado, atención de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341. Si ocurriere alguna de estas situaciones, las sumas disponibles, sin exceder su cuantía, podrán aplicarse a otras inversiones o gastos autorizados con el concepto previo y favorable suscrito por el Ministro del Ramo.

La ley Orgánica del Presupuesto regulará la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, al igual que la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar, así lo establece el artículo 352.

Finalmente, el artículo 353 consagra que los principios y disposiciones establecidos para el presupuesto se aplicarán, en lo que fuere pertinente a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto.

Con posterioridad a la Constitución Política de Colombia de 1991, tanto el poder legislativo - Congreso de la República, como el ejecutivo - Presidencia de la República, (Ministerio de Hacienda y Crédito Público), se han ocupado del tema, dictando leyes y decretos, respectivamente, que modifican y adicionan el manejo del presupuesto, como son:

- El Decreto 768 de 1993, por el cual se reglamentan los artículos 2 literal f del Decreto 2912 de 1992, los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo y el artículo 16 de la Ley 38 de 1989.

- La Ley 80 de 1993, que constituye el estatuto general de la contratación de la administración Pública, el cual se debe tener en cuenta en el tema presupuestal.
- El Decreto 1807 de 1994, por el cual se reglamenta el artículo 16 de la ley 38 de 1989 y se dictan otras disposiciones.
- La Ley 152 del 15 de Julio de 1994, por el cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.
- La Ley 179 de Diciembre 13 de 1994 y su decreto reglamentario 359 de Febrero 22 de 1995, sobre el programa anual mensualizado de caja, las cuentas autorizadas y registradas y los pagos del Tesoro Nacional, que se aplicarán con carácter transitorio mientras se desarrolla el sistema de Cuenta Única Nacional.
- La Ley 225 de diciembre 20 de 1995, por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto.
- La Ley 181 de 1995, a través de la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte.
- El Decreto 115 de 1996, por el cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos de las empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta, sujetas al régimen de aquellas dedicadas a actividades no financieras.
- El Decreto 111 de Enero 15 de 1996, por el cual se compilan las normas sobre Presupuesto Nacional, la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, Orgánicas del Presupuesto General de la Nación.

- El Decreto 568 del 21 de marzo de 1996, por el cual se reglamentan las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, Orgánicas del Presupuesto General de la Nación.
- El Decreto 0630 del 2 de abril de 1996, por el cual se modifica el Decreto 359 de 1995.
- El Decreto 2260 del 13 de diciembre de 1996, por el cual se introducen algunas modificaciones al Decreto 568 del 21 de marzo de 1996.
- La Ley 344 de diciembre 27 de 1996, sobre Racionalización del Gasto Público.
- El Decreto 353 de 1998, por el cual se adiciona el Artículo 17 del decreto 115 de 1996.
- La Ley 526 de 1999, por medio del cual se crea el Sistema de Análisis e Información Financiera.
- La Ley 617 del 6 de octubre de 2000, de ajuste fiscal, por la cual se fortalece la descentralización y se dictan normas para la racionalización y austeridad del gasto público nacional y se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto extraordinario 1222 de 1986, y se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993.
- El Decreto 735 de 2001, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 617 de 2000.
- La Ley 715 de 2001, por medio de la cual se determina un nuevo marco jurídico del sistema general de participaciones (transferencias), en salud y educación de los departamentos, distritos y municipios, modificando la Ley 60 de 1993, de competencias y recursos, (salud) y la Ley 115 de 1994, (educación).

- El Decreto 1497 de 2002, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 526 de 1999 y se dictan otras disposiciones.
- La Ley 819 de Julio 9 de 2003, por la cual se expiden normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
- El Decreto 178 de 2003, por medio del cual se dictan normas sobre Programación y Ejecución del Presupuesto Público.
- La Ley 909 de septiembre 23 de 2004, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, la gerencia pública y se dictan otras disposiciones.
- El Decreto 4730 de 2005, por la cual se reglamentan Normas Orgánicas del Presupuesto.
- El Decreto 1957 de 2007, por la cual se reglamentan Normas Orgánicas de presupuesto, en lo referente al cumplimiento o ejecución de los compromisos presupuestales.
- El Decreto 2844 de 2010, por el cual se reglamentan Normas Orgánicas de Presupuesto y el Plan Nacional de Desarrollo
- El Decreto 4836 de 2011 que reglamenta Normas Orgánicas de Presupuesto y se modifican los Decretos 115 de 1996, 4730 de 2005, 1957 de 2005 y 2844 de 2010.
- Ley 1445 de 2011, por medio del cual modifica la Ley 181 de 1995 y dicta otras disposiciones.

- El Decreto 3160 de 2011, por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 1 de la Ley 1445 de 2011.
- En el 2012 el Departamento de Nacional de Planeación expide el documento de Bases del Sistema de Gestión Presupuestal Territorial.
- El Decreto 1068 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, que derogó los Decretos 1497 de 2002 y el 3160 de 2011.
- El Decreto 412 de 2018, por medio del cual se modifica el Decreto 1068 de 2015 en lo concerniente al régimen reglamentario del sector Hacienda y Crédito Público, el Sistema de Información Financiera y se establecen otras disposiciones.

B.- PRINCIPIOS GENERALES ADMINISTRATIVOS DEL PRESUPUESTO Y SUS OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS

1.- Principios Generales Administrativos

Para que los presupuestos contribuyan a cumplir los objetivos institucionales, se considera necesario en la gestión empresarial tener en cuenta los siguientes principios:

1.1.- Adaptación organizativa: El programa presupuestal debe estar apoyado en la organización o estructura de la empresa, teniendo en cuenta de adaptarla a las nuevas realidades económicas.

1.2.- Orientación hacia las metas: Implica la aceptación y aplicación por parte de la gerencia o presidencia, alcalde, gobernador o gestor público, del concepto de dirección por objetivos, que sean éstos claros y precisos, es decir, la determinación de alcanzar dichos fines en concordancia con lo planeado.

1.3.- Comunicación plena: Todos los participantes deben ser conscientes de lo que se espera de él, asunto que exige que el personal ejecutivo y el operativo tengan la misma comprensión de sus responsabilidades en el cumplimiento de sus funciones o tareas. El Gestor Administrativo debe garantizar un compromiso pleno de todo el personal de la institución, que se logra con una adecuada administración con transparencia.

1.4.- Oportunidad: La información debe estar disponible, un calendario con fechas precisas, y para los presupuestos en sus diferentes etapas, es imprescindible cumplirlo a cabalidad, tanto en su preparación como en su ejecución. La planeación garantiza que lo presupuestado se ejecute.

1.5.- Aplicación flexible: Esto indica que el presupuesto no sea rígido, que permita las modificaciones correspondientes, como, por ejemplo, los traslados presupuestales. Para ello el estamento de dirección debe llevar a cabo una debida planeación.

1.6.- Expectativas realistas: En su elaboración se deben considerar todos los factores que puedan incidir en sus cálculos, analizar su entorno tanto interno como externo, es decir, el marco de la economía. Hoy las economías en vía de desarrollo están afectadas por las decisiones de las potencias económicas, por tanto, mirar la realidad es fundamental en la elaboración de los presupuestos.

1.7.- Contabilidad por responsabilidad: El área contable debe diseñarse de tal forma que permita el control de las operaciones con procedimientos claros, precisos y actualizados para establecer responsabilidades. Los controles internos se deben revisar periódicamente, para garantizar la transparencia en la Gestión Pública.

1.8.- Control, evaluación y seguimiento: Este involucra un seguimiento de control y evaluación de todas las actividades y operaciones realizadas. Es recomendable la Auditoría Interna en todas las dependencias de las Organizaciones y siempre como cuerpo Asesor, totalmente independiente.

2.- Objetivos

2.1.- General: Estos objetivos generales están señalados en la Constitución Política de Colombia de 1991, en sus artículos 339 y 346.

En cumplimiento del mandato constitucional y legal, el artículo 339 consagra un Plan Nacional de Desarrollo, en el cual se señalan los propósitos de largo plazo, metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental.

El artículo 346 consagra que el gobierno formulará el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y que éste deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.

En el proceso de elaboración, discusión y aprobación, ejecución y control del presupuesto público, giran las grandes decisiones colectivas con miras a lograr como política económica un crecimiento adecuado de la economía y consecuentemente un desarrollo económico, teniendo en cuenta que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del estado, -artículo 366 de la Constitución Nacional- y por tanto la búsqueda de su actividad será la solución de las necesidades básicas insatisfechas del conjunto de la población, por ejemplo: salud, educación, saneamiento ambiental y de agua potable.

Así, el Plan Nacional de Desarrollo consagra como objetivo fundamental un crecimiento sostenible de la economía con cohesión social en la búsqueda y conservación de la paz, a través de los presupuestos, como parte inherente de la política fiscal.

2.2.- Objetivos específicos: En concordancia con lo anterior, para alcanzar el objetivo general, se busca:

- Mejorar los criterios de gestión gerencial administrando los recursos con eficiencia y eficacia.
- Redistribución del ingreso con criterio de equidad regional.
- Fomentar una cultura de convivencia pacífica, de solidaridad, tolerancia y respeto de los derechos humanos.
- Buscar un crecimiento económico sostenible para reducir el desempleo y disminuir la pobreza, para contribuir a desestimular los factores de violencia.
- Brindar todo su apoyo a la población que se encuentre en condiciones de especial vulnerabilidad por sus características socioeconómicas, a través de una política social.

Para los logros de estos objetivos, tanto generales como específicos, el plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, artículo 339 de la Constitución Nacional.

A nivel territorial, las entidades departamentales y municipales también tendrán un Plan de Desarrollo, cuyos objetivos prioritarios deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo, con el fin de asegurar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de las funciones que le hayan sido asignadas por la Constitución Nacional, artículo 339.

C.- EL SISTEMA ECONÓMICO, POLÍTICA ECONÓMICA Y PRESUPUESTO

1.- El Sistema Económico

1.1.- Definición de Sistema Económico: El sistema económico se entiende como el *“conjunto de relaciones económico- sociales que se establecen entre los hombres*

*para resolver su problema económico*⁸. En su construcción nos apoyamos en conceptos y categorías económicas para analizar las características del problema económico. Según algunos pensadores de la economía, éste proviene de la escasez, por tanto, no es posible lograr la plena satisfacción de las necesidades humanas, ya que el solo deseo de adquirir algo y que las personas no las puedan suplir, se presenta una situación de deseos insatisfechos y por tanto de escasez, de ahí la famosa frase que las *“necesidades humanas son ilimitadas mientras los recursos son limitados”*.⁹

Es así, que el premio Nóbel de Economía Paul Samuelson se planteo las siguientes preguntas para resolver el problema económico: *¿qué producir, cómo producir, cuánto producir, para quien producir?*

Estas preguntas indudablemente plantean algunos interrogantes, de ahí la importancia de utilizar la planeación económica y los presupuestos públicos como herramientas de gestión, para dirigir y/o orientar la economía de un país.

En su implementación, para el ejercicio de la actividad económica se establecen unos principios y un conjunto de reglas que orienten dicha actividad económica, régimen jurídico, propiedad, papel del estado, trabajo, estos postulados se traduce en la práctica como la forma de organización económica de una determinada sociedad.

Lo fundamental de todo *sistema económico* es buscar un equilibrio entre la producción y el consumo, es decir, entre los bienes y las necesidades humanas. A medida que la sociedad avanza técnica y científicamente y que los individuos pueden satisfacer más y mejor sus necesidades identificadas como inferiores, (necesidades básicas), las necesidades clasificadas como superiores van adquiriendo mayor relevancia, (importancia), mejorando desde luego, la calidad de vida de la población, es decir, su bienestar.

⁸ Méndez M. José Silvestre. Fundamentos de Economía. Editorial Mc.Graw Hill. México, D. F. Segunda edición, 1994

⁹ Anónimo

En una economía de libre empresa o de mercado, como la nuestra, la relación oferta y demanda determina los precios sin intervención del estado, es decir, la función del estado se limita a garantizar el libre juego de la oferta y la demanda en el mercado, orientadas a la producción de bienes y servicios para el desarrollo económico de un país, entendido este último como el logro del bienestar de la calidad de vida de la población.

Así las cosas, el qué producir y el cuánto producir, lo resuelve el mecanismo de los precios. A largo plazo, los productores sólo ofertarán aquellos artículos en los cuales los consumidores están dispuestos a pagar un precio por unidad lo suficientemente alto para cubrir al menos los costos de producción. Los consumidores al pagar un precio más alto pueden inducir a los productores a incrementar la cantidad de un bien que ofrecen por unidad de tiempo, lo contrario, una baja del precio inducirá una reducción de la cantidad ofrecida.

El cómo producir, se resuelve mediante el mecanismo de los precios. Debido a que el precio representa la escasez relativa de un factor, la mejor técnica para producir un bien o servicio es la que da como resultado el menor costo monetario de producción, para ello, se produce aplicando la economía de escala, reduciendo el costo medio a medida que aumenta el producto total que se alcanza con la producción en serie.

Para quién producir, también se resuelve mediante el mecanismo de los precios, al no existir la intervención directa por parte del gobierno en la economía, por tanto, se producirán aquellos artículos (bienes) que satisfagan las necesidades de los individuos que tengan capacidad de compra.

2.- Definición de Economía

La economía es entendida como la ciencia que estudia la producción, la distribución, el cambio y consumo, para ello se basa en la realidad, (hechos) y en los fenómenos

económicos. Los hechos económicos son aquellos en los cuales el investigador científico aplica unos rasgos especiales de racionalidad y objetividad en el análisis de la problemática económica, con miras a explicar los fenómenos a partir de la propia realidad, por ejemplo, los niveles agregados de la producción, el ingreso nacional, el empleo, los precios, la inflación.

El estudio de la economía se divide en dos (2) campos, que son: Microeconomía y Macroeconomía.

3.- Campos de Estudio de la Economía

3.1.- Microeconomía o Teoría de los Precios: Estudia la interacción de la oferta y la demanda en los mercados y en esta relación se determinan los precios de cada bien, el nivel de los salarios, el margen de los beneficios (relación costo marginal-ingreso marginal) y las variaciones de las rentas, pero en cuanto al estado se refiere hay decisiones que tienen esta característica y afectan al mercado como lo relativo a la seguridad social.

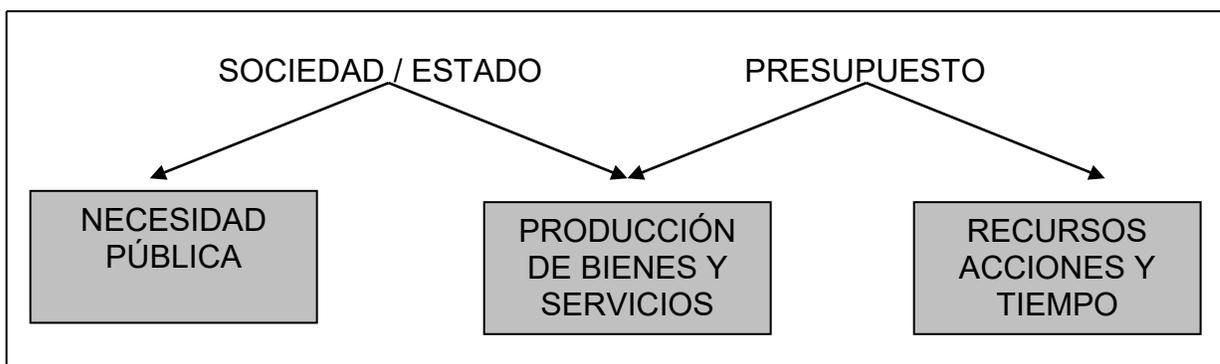
3.2.- Macroeconomía: Esta teoría se expresa mediante agregados económicos, estudia el nivel de empleo, la inversión, el consumo, los precios, los salarios, el índice de ingresos o renta de un país, donde el estado interviene con objetivos definidos a través del presupuesto, afectando los agregados en forma planificada como política económica.

4.- Objetivos de la Política Económica: Generalmente los estudiosos de la ciencia económica han agrupado en cinco (5) los objetivos que cumple la política económica y que están íntimamente relacionados con el bienestar económico general. Dependiendo del enfoque del modelo económico que se aplique, por ejemplo, Neoliberalismo, la Economía del Bienestar, dichos objetivos se podrán alcanzar con políticas económicas que difieren de un modelo a otro. Estos objetivos son: *crecimiento económico, pleno empleo, estabilidad de precios, distribución de la renta*

y la riqueza y equilibrio de la balanza de pagos. Para alcanzar dichos fines los Gobiernos ejercen su acción a través de la Política Económica *Monetaria y Fiscal*.

5.- Política Económica: La política monetaria como la fiscal son instrumentos de la política económica que en términos macroeconómicos aplican los gobiernos para cumplir las funciones que orienten el desarrollo de la sociedad a través de sus fuerzas productivas, en el nuevo concepto de economía, Sociedad-Estado-Mercado. (Ver gráfica 1).

Gráfica 1. Relaciones sociedad – estado - mercado y presupuesto



FUENTE: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano. ASIP. Página 11.

5.1.- Política Monetaria: Por Norma Constitucional para el caso colombiano la política monetaria, cambiaria y crediticia está a cargo del Banco de la República, teniendo en cuenta las previsiones macroeconómicas que fija el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Por ejemplo, las metas a alcanzar en un determinado período de tiempo, como el crecimiento del producto interno bruto (PIB), la evolución de los precios.

Se define la política monetaria como el conjunto de actuaciones para controlar la cantidad de dinero en circulación, los tipos de interés y en general las condiciones de crédito. Dicha política se aplica con el propósito de expandir o reactivar la economía.

De acuerdo a una determinada realidad política y social, se formula un modelo de economía que en muchas ocasiones no es el más aconsejable, ya que para el caso

colombiano es de libre empresa o de mercado, y se expresa con nuevas formas de relación estado-sociedad mercado.

De acuerdo al modelo económico neoliberal, se aplicaría una determinada política monetaria, cambiaria y crediticia, así mismo, la política fiscal. En tal caso, si se aplicara una política expansiva sobre el consumo y la inversión, ésta tendría efectos positivos, como mayor producción y la generación de empleo, y negativos como la subida de precios y el aumento de las importaciones; caso contrario, si se aplicara una política restrictiva generaría unos efectos positivos como el control de la subida de los precios y negativa al aumento del desempleo.

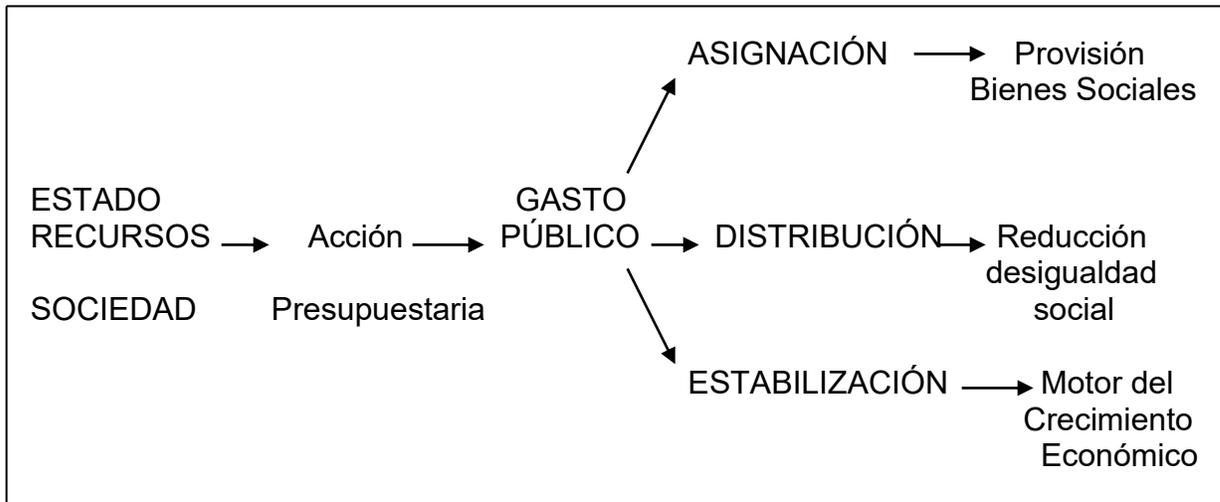
Estas decisiones de política económica, tasas de interés, devaluación, inflación, desempleo, tienen sus efectos sobre los presupuestos, por ejemplo, una insuficiente demanda agregada generará desempleo, la solución es incrementar la inversión, bien por el sector privado a través de sus empresas o bien por el gobierno, sector público, aumentando el gasto público.

Corresponde al gestor público asumir un compromiso gerencial con eficiencia y eficacia en el proceso de ejecución presupuestal para minimizar costos y maximizar la productividad, (máximo resultado productivo) con miras a lograr el bienestar colectivo y no el bienestar individual. Es por ello que la aplicación del gasto público de los recursos obtenidos por el estado se ejerce por medio de la acción presupuestaria.

5.2.- Política Fiscal: Existen tres tipos de funciones y políticas a cargo del estado, que son: *“Asignación de recursos, medidas de distribución de rentas y políticas de estabilización y crecimiento”*. ¹⁰(Ver gráfica 2).

¹⁰ Musgrave A. Richard y Peggy B. Hacienda Pública, quinta edición. Editorial McGraw.Hill. México.

Gráfica 2. La Política Económica y los Presupuestos



FUENTE: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano. Página 16.

5.2.1.- Asignación de recursos: Esta función se puede definir como la provisión eficiente de bienes sociales, que en la corriente del liberalismo económico de los economistas denominados clásicos, descansa en las leyes del mercado, es decir, la oferta y la demanda, a través de la *“mano invisible”*¹¹ que alcanza el equilibrio económico. En palabras de Adan Smith: *“Cada individuo intenta (mediante el empleo de su capital) que el ingreso anual de la sociedad sea tan grande como pueda. Por regla general, no intenta promover el bienestar público ni sabe en cuánto está contribuyendo a ello, prefiriendo apoyar la actividad doméstica en vez de la foránea. Solo busca su propia seguridad, y dirigiendo esa actividad de forma que consiga el mayor valor, solo busca su propia ganancia, y en este como es otros casos está conducido por una mano invisible que promueve un objetivo que no entraba en sus propósitos.*

Tampoco es negativo para la sociedad que no sea parte de su intención, ya que persiguiendo su propio interés promueve el de la sociedad de forma más efectiva que si realmente intentase promoverlo”.

¹¹ Smith Adan. La Riqueza de la Naciones, pp. 503-504.

Como quiera que, dicho equilibrio del mecanismo del mercado no se logra, algunos investigadores de la teoría económica han señalado la necesidad de la intervención del sector público en la economía y según C. Wolf, C. Wattin, las identifica como “*Fallos del Mercado*” y otros autores como J. Buchanam, hablan de “*Fallos del Sector Público*”, Hay que aclarar que la intervención corrige los fallos del mercado cuando éstas son originadas por el sector público. Como distorsiones al mercado, la corrección es del mismo mercado. Musgrave A Richard y Peggy B.¹² explican que el mecanismo del mercado funciona en la provisión de bienes privados, más no en la provisión de bienes sociales, ya que existe la necesidad de que estos bienes sean percibidos en forma colectiva. Según otros pensadores indistintamente de la provisión del bien, se justifica plenamente la intervención del estado en la economía a través de mecanismos que operan directa o indirectamente, ellos son:

5.2.1.1.- Mecanismos de intervención directa: Si se hace de esta forma, estamos frente a la acción del “*estado interventor*”, el cual presta ciertos servicios y producción a través de sus empresas de capital público o también de capital mixto, es decir, público y privado. Su aplicación debe ser eficiente y transparente para evitar la experiencia pasada del modelo de economía del bienestar, que se viene desmontando en Colombia a partir de la década de los años 90 debido a la ineficiencia y la corrupción por parte de algunos gestores públicos en la administración de los recursos públicos. La razón de cualquier estado es prestar ciertos servicios catalogados como públicos, por ejemplo, educación, salud y que estos no se deben dejar a la libre empresa, por ello considero, hoy más que nunca, que siguen vigentes estos postulados de la teoría económica.

5.2.1.2.- Mecanismos de intervención indirecta: El estado, sector público, también puede actuar en forma indirecta con políticas de crédito, la moneda, los impuestos, también vía el sistema de precios (mercado), mediante el empleo de mecanismos de regulación para que su prestación se realice en condiciones de competencia, es decir, para que los mercados sean competitivos, que beneficie al consumidor final, por cuanto algunos agentes pueden tratar de eliminar la competencia por diversas

¹² Ibid página 37

vías, como: alcanzar una posición de monopolio, prácticas tendientes a eliminar a algún competidor y acuerdos entre oferentes, los llamados carteles, como por ejemplo la Organización de Países Exportadores de Petróleo, (OPEP).

5.2.1.3.- Otras formas de intervención indirecta: El estado y por ende el sector público, puede aplicar otra forma de intervención indirecta mediante la expedición de normas jurídicas, legislando a través de una política antimonopólica. Igualmente, se puede efectuar el control sobre ciertos costes que en algunos casos no se incorporan a los precios de mercado y que se conocen en términos económicos como externalidades. Estos costes no se cargan al productor sino a otras personas o a la sociedad en general, por ejemplo, el daño al medio ambiente de un determinado producto cuando la producción la realiza la empresa privada.

5.2.2.- Medidas de distribución de rentas: El mercado definido como el encuentro de oferentes y demandantes no pretende redistribuir la renta o la riqueza que sea compatible con el crecimiento de la productividad y el cambio tecnológico, por tanto no resuelve la situación económica de los individuos, es por ello que el resultado del libre mercado es la ganancia que viene siendo la esencia del sistema capitalista. Estas ganancias son para los propietarios de los medios de producción, inversionistas privados. Así las cosas, los ricos y los pobres en el mercado no compiten en igualdad de condiciones, el mercado no soluciona las mínimas necesidades individuales, las llamadas básicas, así que el mercado opera con criterios de eficiencia y nunca con principios de equidad o igualdad. En estas circunstancias corresponde al estado implementar medidas económicas de equidad y redistribución que se logran a través de los diferentes impuestos directos o indirectos, como los impuestos sobre la renta, el salario y la ganancia o en general sobre los ingresos.

La política de distribución en los presupuestos es la más importante y esta la implementa el estado a través del gasto corriente, por ejemplo las transferencias para el gasto social en educación, salud, subsidios en vivienda que se plasman en los planes y programas del Plan Nacional de Desarrollo (plan de inversiones

públicas), que están debidamente definidos en los respectivos presupuestos del sector público, tanto del orden nacional como departamental y municipal.

Musgrave señala algunos bienes que deben ser suministrados por el estado, lo cual, sin lugar a dudas, debe darse en todo estado, incluyendo el nuestro, ello en concordancia con la Constitución Política del Estado Social de Derecho, que es de carácter imperativo, y además debido a su importancia no solo individual, sino también colectiva y social, no solamente desde el punto de vista económico sino también para lograr un nivel digno de vida para toda persona humana. Estos bienes en economía se identifican, como *“necesidades preferentes”*, ejemplo, garantizar un determinado nivel educativo a la población, la primaria o la secundaria, la atención médica o de salud.

5.2.3.- Políticas de estabilización y crecimiento: La economía capitalista lleva inherente fases de depresión (crisis), como de expansión (auge). En el período de crisis se presenta un alto nivel de desempleo y como consecuencia una baja demanda de los consumidores en relación con la capacidad productiva de bienes y servicios, así mismo, los precios permanecen estables o tienden a la baja y en consecuencia los beneficios empresariales descienden y pueden presentar hasta pérdidas. El período de auge se caracteriza por ser la fase de recuperación en donde la actividad económica, factores productivos, genera un crecimiento, así la renovación del capital tiene efectos multiplicadores y se alcanza el pleno empleo.

El presupuesto como tal, ingresos y egresos, por su misma naturaleza ejerce sobre la economía un efecto de estabilización, ya que la política presupuestaria, como parte de la política fiscal del estado, es *“un instrumento eficaz para alcanzar mayores niveles de ocupación de los factores y tasas de crecimiento económico positivas con estabilidad en el nivel de precios”*¹³, considerándose por tanto, que la intervención del estado a través de los presupuestos en la economía es un *“mecanismo anticíclico adecuado para contrarrestar las fluctuaciones indeseables en la economía”*¹⁴, que se

¹³ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano.

¹⁴ *Ibid* página 45

identifican como los ciclos económicos. Por ejemplo, se podría aplicar una política expansiva de la economía aumentando el gasto público para que la demanda agregada ayude a generar un determinado nivel de empleo.

Se debe tener presente que una sola medida de política económica por si sola no genera un proceso de ajuste automático, sino que ésta exige del estado una dirección de política pública de medidas tanto monetarias como fiscales, con el fin de que estas medidas de estabilización de la economía tengan un efecto neutro sobre los objetivos definidos, asignación y distribución, que se logra a través de los presupuestos.

6.- El Modelo de la Economía con un Estado Interventor: A nivel de la economía el estado puede aplicar su política económica cuando el sector público interviene en la economía participando en el mercado con sus propias empresas, con un propósito general, cual es: impulsar y acelerar el crecimiento y desarrollo económico del país, con el fin de garantizar una distribución más equitativa de la riqueza nacional. Dicha intervención se alcanza, con:

6.1.- Producción: Bienes y servicios específicos como: petróleo, carbón, níquel, electricidad, agua, comunicaciones, etc.

6.2.- Acumulación: Cuando se realizan inversiones en infraestructura, como: Carreteras, puentes, puertos, etc.

6.3.- Regulación: Cuando se fija un sistema regulatorio basado en principios claros y precisos, definiendo reglas de acción para el mercado y la sociedad. Esta política regulatoria se puede aplicar, por ejemplo, con relación al nivel del empleo, la estabilización de los precios, las tasas de interés, los impuestos, los subsidios.

D.-ALCANCE, DEFINICIÓN, IMPORTANCIA, CLASIFICACIÓN Y VENTAJAS DE LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS Y PRIVADOS

1.- Alcance

El Estado materializa su acción de política económica a través de los presupuestos de corto, mediano y largo plazo. Así, los planes y programas previamente definidos en el proceso de planeación se plasman en el Plan Nacional de Desarrollo.

Por tanto, los planes a desarrollar se deben cumplir en un determinado período de tiempo, de corto, mediano y largo plazo, asignando los recursos de manera óptima, con miras a obtener resultados favorables en las relaciones Sociedad-Estado (macroeconómico), en la gestión de dirección del estado, y también a nivel empresarial (microeconómico), tanto pública como privada. Para Colombia, los Planes de Desarrollo se proyectan cada cuatro (4) años, que corresponde al período presidencial.

2.- Definición de Presupuesto

Con base en las anteriores consideraciones económicas veamos la siguiente definición de presupuesto público en un modelo de economía mixta con intervención del estado, que se ajuste a los propósitos y fines del estado moderno:

“El presupuesto es la herramienta que le permite al estado sector público, cumplir con la producción de bienes y servicios públicos para satisfacción de las necesidades de la población de conformidad con el rol asignado al estado en la economía y sociedad del país”¹⁵.

2.1.- Otras Definiciones:

“La estimación programada de manera sistemática de las condiciones de operación y de los resultados a obtener por un organismo en un período determinado.”¹⁶.

¹⁵ Asociación Internacional de Presupuesto Público. ASIP, s. f.

¹⁶ Del Río González Cristóbal. Técnica Presupuestal.

Es a través de los presupuestos, como el sector público o privado, que se programa en forma sistémica los resultados de su gestión, si es pública se mide en términos de beneficios sociales, caso contrario, si es privado, la rentabilidad es individual y los beneficios son para los socios de la empresa.

*"Método sistemático y formalizado para lograr las responsabilidades directivas de planificación, coordinación y control"*¹⁷.

Esta definición encaja más en la Administración de Empresas y en concreto en la Escuela del Proceso Administrativo. Los presupuestos se formulan metódicamente teniendo en cuenta lo que previamente se ha planeado por el organismo público o privado, con miras a obtener resultados positivos en su gestión, además nos sirve como instrumento de seguimiento a través del control, ya que se confronta lo planeado con lo ejecutado.

*"Previsiones anuales de ingresos y gastos de una organización, ya sea pública o privada"*¹⁸.

Aquí se observa una definición por sus elementos, pero sin tener en cuenta los objetivos para los cuales existe la empresa. Se determina mediante cálculos precisos en forma anticipada los ingresos a obtener en un determinado período, así mismo, se asignan los recursos en concordancia con una política de gasto para el cumplimiento de los fines sociales de cualquier empresa pública o privada.

En conclusión, se puede afirmar que en todas las definiciones de presupuesto, se entiende como herramienta administrativa, financiera y de control, que indistintamente tanto el sector público como privado debe hacer uso de ella para la buena marcha de los negocios, el cual en general se define, como: el cálculo anticipado de los ingresos y gastos para una determinada vigencia fiscal, un (1) año,

¹⁷ Glenn, Welch. Presupuesto, Planificación y Control de Utilidades. Página 3.

¹⁸ Worswich, G. N. D. Política Presupuestaria y Crecimiento Económico, 1979.

por tanto, los presupuestos, se perciben hoy como una herramienta moderna de gestión y administración.

3.- Importancia de los Presupuestos

De acuerdo con las anteriores definiciones, se observa tanto a nivel público como privado, que es a través de los presupuestos en donde se materializan las políticas públicas y empresariales, tanto en lo macroeconómico como en lo microeconómico.

Se consideran los presupuestos como una herramienta de gestión de los recursos públicos, que una vez ejecutados con indicadores económicos y financieros, podemos evaluar los resultados de la gestión en concordancia con los planes y programas previamente definidos en el proceso de la planeación.

4.- Clasificación de los Presupuestos, Sector Público y Privado

Los presupuestos los podemos clasificar de la siguiente manera:

4.1.- De acuerdo a su flexibilidad

4.1.1.- Sector Público: Los presupuestos preparados y aprobados de acuerdo con la normatividad se vuelven inflexibles, no obstante, cumpliendo con un procedimiento de orden legal, se pueden ajustar a las necesidades aunque no con la velocidad que se quiera, así:

- Reducciones presupuestales

- Adiciones y créditos presupuestales.

4.1.2.- Sector Privado: Para el sector privado los presupuestos son flexibles, ya que se pueden ajustar en concordancia al desarrollo operacional, esto quiere decir que

fácilmente se pueden modificar según circunstancias económicas debido a su entorno tanto interno como externo.

4.2.- De acuerdo al período que cubren

4.2.1.- Sector Público: Corto plazo, cubre el período contable o fiscal del ciclo de operaciones de un (1) año, es así, que los presupuestos se realizan anualmente con base en los anteproyectos presentados por los organismos que lo conforman. De acuerdo a la normatividad legal, se establecen fechas para el estudio y aprobación del presupuesto, en forma anual y así sucesivamente.

4.2.2.- Sector Privado: Largo plazo, cubre varios períodos contables o fiscales, generalmente cuatro (4) años, es así que los presupuestos se elaboran teniendo en cuenta varios períodos contables.

Anualmente se revisa el plan de largo plazo y con base en los resultados operacionales se realizan los ajustes correspondientes teniéndolos en cuenta en el nuevo año que se adiciona, así mismo se tienen en cuenta las circunstancias de su entorno tanto a nivel interno como a nivel externo, ya que podría afectar las metas y objetivos de largo plazo.

5.- Ventajas de los Presupuestos

Los presupuestos se constituyen para el Administrador Público o de Empresas en una herramienta de Dirección, para el logro de las metas y objetivos institucionales.

Entre sus ventajas podemos señalar las siguientes:

5.1.- Programación de Caja: Se programan las necesidades de efectivo y fondos líquidos para evitar situaciones de iliquidez.

A través del programa anual de caja (PAC), se pronostica la cantidad de recursos que estarán disponibles cada mes para atender los respectivos pagos. En el sector privado generalmente se utiliza el presupuesto de efectivo o de caja.

5.2.- Ponderación de Actividades: Se pondera el valor de cada una de las actividades desarrolladas por la empresa o entidad para priorizar la asignación de los recursos, es decir, en el proceso de las licitaciones se asignan las cuantías a invertir en cada uno de los proyectos, esto quiere decir que la entidad cuenta presupuestalmente con los recursos necesarios para llevar a cabo los planes y programas previamente planeados.

5.3.- Instrumento para la toma de decisiones: En general podríamos decir que facilita la toma de decisiones para el logro de mejores beneficios sociales en lo público, y se satisfacen necesidades en beneficio privado. Antes de la toma de decisiones, se realizan los análisis correspondientes evaluando en forma precisa y oportuna las diferentes alternativas para controlar el desempeño real en curso. Para el sector público, la rentabilidad se mide en términos sociales, por ejemplo, mayor cobertura de la población en la prestación de un determinado servicio. En el sector privado la mayor rentabilidad se logra para los socios o dueños de la empresa.

5.4.- Instrumento para el cumplimiento de logros: Facilita el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales. En forma periódica y oportuna se confronta lo presupuestado con lo ejecutado, lo cual facilita de manera anticipada evaluar las oportunidades y riesgos. Una vez analizado, se evalúa su cumplimiento, en caso negativo se realizan los correctivos necesarios.

5.5.-Costos y máximos beneficios: Si se tiene en cuenta el principio de mínimos, el manejo adecuado de los recursos en el proceso de ejecución del gasto facilita la optimización de los resultados según lo esperado, ya que se está controlando el desempeño real en curso.

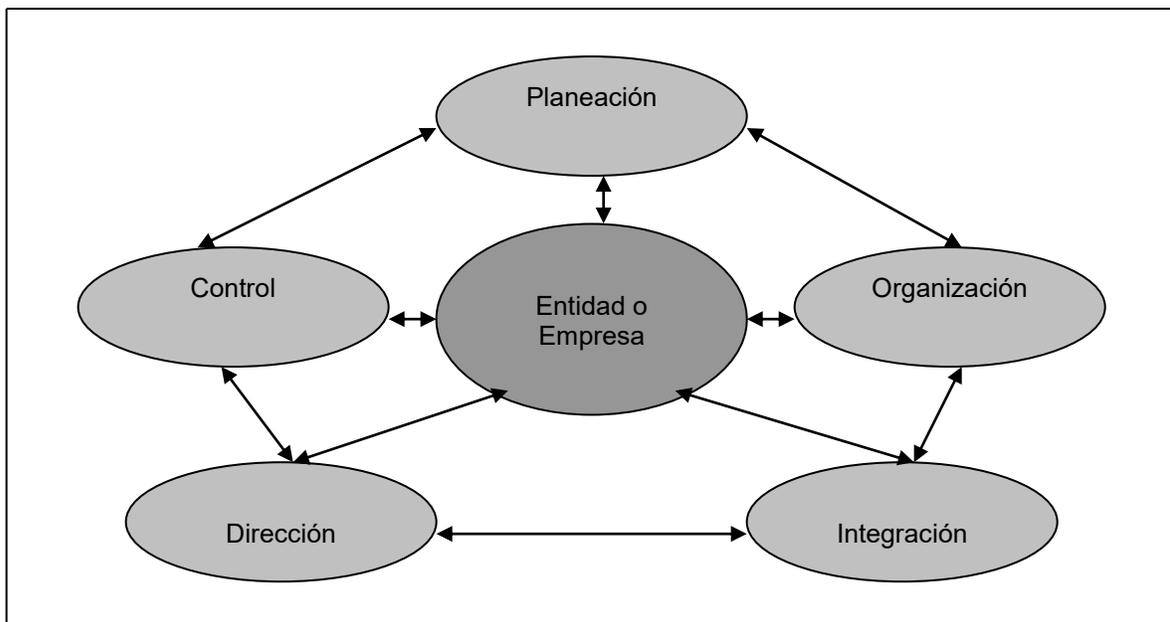
5.6.- Administración: Cuando los presupuestos se administran en forma eficiente facilitan el proceso de planeación en la administración; a proporcionar expectativas definidas que son el mejor marco de referencia para juzgar el desempeño posterior y a fomentar la comunicación y la coordinación (sistema de información) entre las diversas áreas de la organización pública o privada.

E.-LA GERENCIA PÚBLICA Y LA GESTIÓN EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO, LOS PRESUPUESTOS Y LA PLANEACION ESTRATEGICA.

1.- El Ciclo Administrativo

Los estudiosos e investigadores de la ciencia administrativa han agrupado en cinco (5) funciones generales las acciones del proceso administrativo comunes, tanto en las empresas públicas como privadas, a saber: *“Planeación, Organización, Integración, Dirección y Control”*¹⁹. (Ver gráfica 3).

Gráfica 3. Funciones Generales del Proceso Administrativo



¹⁹ Koontz Harold. Weihrich Heinz. Administración. Edición 11. Editorial Mc. Graw. Hill. México, D. F. Sexta edición, 1998.

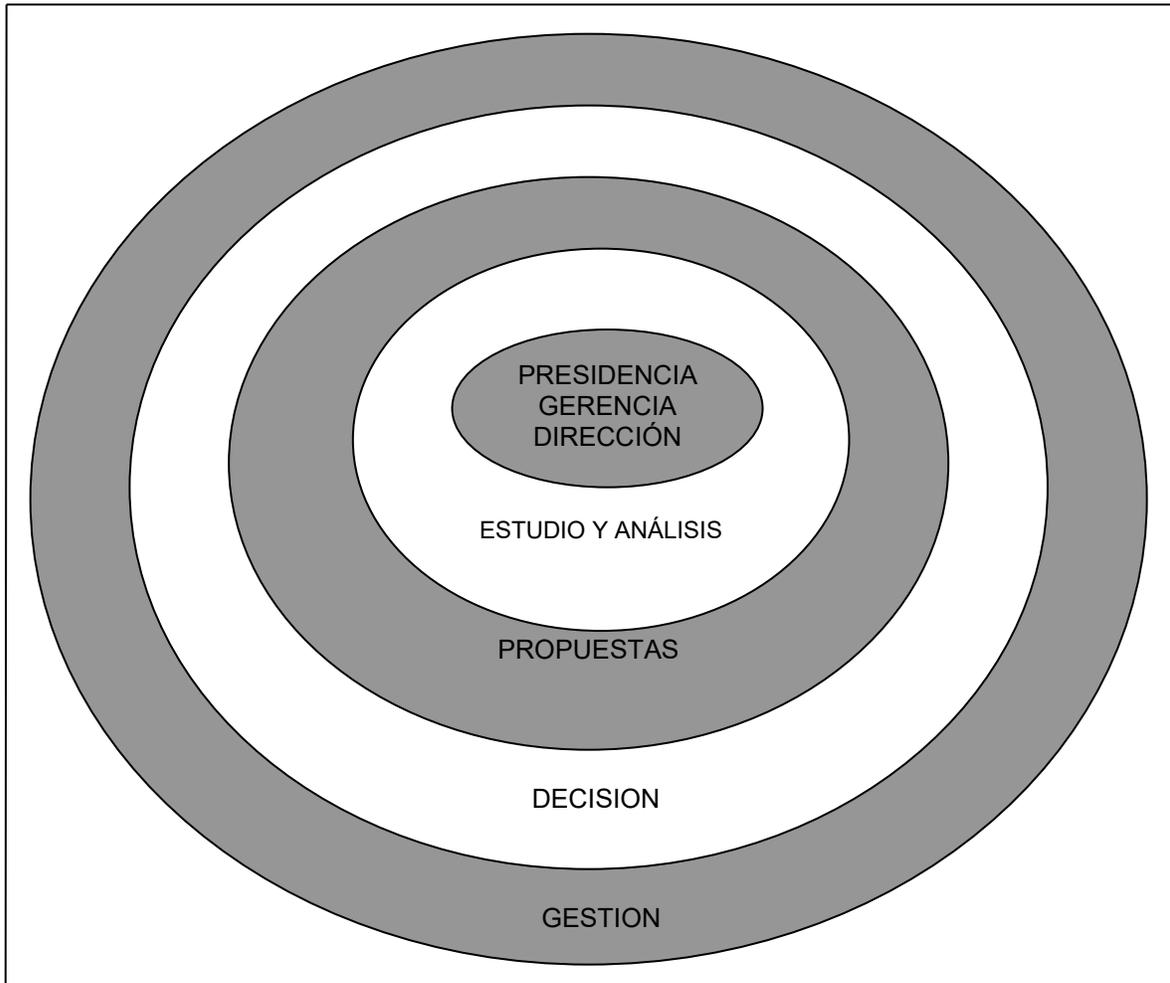
Para el cumplimiento de los objetivos, todas las organizaciones se apoyan en unas unidades básicas específicas enmarcadas dentro de las funciones generales del ciclo administrativo, que son: dirección o gestión, recursos humanos, económica, producción u operacional, financiera-contable y de sistemas, investigación y desarrollo.

2.- La Gerencia Pública y los Presupuestos

En el sistema económico capitalista globalizado, la eficiencia se mide en el mercado (oferta y demanda), esta depende en gran medida de un proceso de planeación y de gestión. El gestor público en su proceso de dirección debe ser dinámico, utilizando todos los instrumentos legales a su alcance que garanticen el éxito de su gestión en el mercado de bienes y servicios para ser competitivo. Una de esas herramientas fundamentales son los presupuestos, que si se manejan adecuadamente, repercuten en grandes beneficios sociales, tanto privados como públicos.

Los presupuestos intervienen en cada una de las funciones administrativas: Planeación, Organización, Integración, Dirección y Control. A nivel de dirección, la gerencia o la presidencia y asesores analiza toda la información: administrativa, financiera, contable, económica, estadística, con lo cual genera propuestas de gestión para asignar y responsabilizar las tareas (toma de decisiones), correspondientes para llevar a cabo en un determinado período de tiempo, de corto, mediano y largo plazo. (Ver gráfica 4).

Los presupuestos contribuyen a controlar factores, tanto del entorno interno como externo de un mundo económico que pretende ser globalizado, que aunado a las condiciones de frecuente incertidumbre inciden en las estructuras organizacionales de las empresas tanto públicas como privadas, por tanto, se hace necesario aplicar debidamente los modelos de administración para resolver con el debido acierto las dificultades que se presenten en la marcha empresarial de los negocios, frente a las restricciones económicas y a la complejidad competitiva para poder alcanzar los

Gráfica 4. La Gerencia Pública y los Presupuestos

objetivos y así obtener los beneficios definidos en términos sociales, si tenemos un modelo económico que corresponda a las expectativas de bienestar colectivo, (enfoque social). Para alcanzar estos propósitos en el Modelo Económico se debe obrar, con un soporte y dominio del conocimiento, considerando tres áreas: el ámbito tecnológico, la tecnología de la información y el desarrollo de la persona a partir de sus aptitudes y actitudes.

De esta manera, las empresas y los estados se adecuan a los requerimientos de la globalización de los mercados y la competencia internacional. A continuación, se

presentan algunas definiciones de este concepto que han modificado las concepciones tradicionales del conocimiento.

2.1.- La Globalización: ¿Qué entendemos por Globalización?, veamos las siguientes definiciones: *“la intensificación de las relaciones sociales a nivel mundial que vincula localidades distantes, de tal manera que los acontecimientos locales son moldeados por eventos que tienen lugar a muchas millas de distancia y viceversa”*²⁰.

*“Es el proceso mediante el cual una condición o entidad local dada tiene éxito en extender su rango de acción sobre todo el globo y haciéndolo, desarrolla la capacidad de designar a una condición o entidad rival como local”*²¹.

De acuerdo a las anteriores definiciones de globalización se puede interpretar como un proceso económico, político y cultural que afecta al mundo de manera global y unilateral, observándose para los países subdesarrollados como elemento desestabilizador de un determinado equilibrio de poder, irrupción hegemónica, dado por el capital monopolista transnacional, por cuanto las fuerzas productivas entran en contradicción con las relaciones sociales de producción, lo cual quiere decir que los intereses económicos de los países desarrollados se impone en otro lugar, los países subdesarrollados, como si fuera del mismo lugar. Se extiende a nivel universal el sistema capitalista y con él la desigualdad social.

Paradójico, el mundo en sus economías tiende a la globalización, así que, el patrón universal de reservar el mercado interno para sus productos es del pasado y excluir la producción extranjera con altos impuestos arancelarios se está eliminando a través de los tratados comerciales, como los TLC, afectando favorable o desfavorablemente, según cada caso, el crecimiento y desarrollo económico de los países, así pues la permanencia en el mercado se da en un ambiente totalmente turbulento, cambios profundos en el entorno global que conlleva en muchos casos a

²⁰ Giddens De Sousa Santos, Boaventura. La Globalización del Derecho. Los Nuevos Caminos de la Regulación y la Emancipación. Editorial UNAL, II, S.A. Página 38, Bogotá, 1999.

²¹ Giddens De Sousa Santos, Buenaventura. Hacia una Concepción Multicultural de los Derechos Humanos. Revista Análisis Político No. 31 Página 5. 1997.

procesos internos de ruptura social, es por ello que las empresas públicas y privadas, dependen cada día más de mayores recursos de capital y de las crecientes tendencias tecnológicas, de recursos humanos competentes, altamente calificados; además, con estructuras mentales abiertas, ya que *"Empresa o persona que no cambia al menos al ritmo de la dinámica del cambio, la cambia el cambio y ya sabemos hacia donde. . . . fuera del mercado"*²².

Para adaptarse a dichas transformaciones, economía abierta como modelo ideal de sociedad de libre empresa y globalizada, en donde para asegurar la realización del equilibrio económico, los actores del mercado, de una parte, la demanda, ejerce presión sobre los precios, determina de otra parte la oferta, regulan las acciones económicas. La teoría económica capitalista establece, que el consumidor es *"soberano"* en sus decisiones y actúa racionalmente en el proceso de elección con miras a maximizar su utilidad, no solamente en términos de satisfacción sino de su disponibilidad de ingresos frente al precio de los bienes.

Hornby y Thomas definen la competencia como: *"El conocimiento, habilidades y cualidades de gerentes efectivos, líderes"*, luego la verdadera ventaja competitiva se logra si se demuestra que puede llevar a feliz término lo que promete, correspondiendo a una estructura de mapa mental de hombres emprendedores, desarrollando continuamente habilidades y destrezas del conocimiento.

De lo anterior se deduce, que los efectos de mayores niveles de complejidad y cambios tecnológicos en los nuevos conocimientos científicos profundos hacen que las organizaciones públicas y privadas deban corresponder a dichas secuencias de cambio para ser competitivas, es decir, con estructuras organizativas dinámicas que garanticen su continuidad y desarrollo, por lo tanto, hoy es imprescindible en la dirección de empresas manejar la incertidumbre del cambio, el entorno externo.

²² Ibib pag.55

Para el caso colombiano vale la pena recordar como elemento de reflexión, la frase de Peter F. Drucker, *“Puede afirmarse y sin demasiada implicación que no existen países subdesarrollados, sino solo existen países subadministrados”*.

2.2.- Reglas de Oro para un Gerente General.- Con relación a la anterior frase de Peter F. Drucker, es importante resaltar las reglas de oro, de Charles Knight²³ que debe tener en cuenta toda participante en las organizaciones que ejerza funciones de dirección, como es el caso de un presidente, de un gerente o de un gestor público. Dichas reglas son:

- *“Saber ordenar las prioridades”*: a rutina no es permisible en un ejecutivo, gestor público en el trabajo del día a día que sea organizado, ya que debe ordenar las actuaciones ponderando en la mejor forma posible, la incidencia y lo que representa cada acción.

- *“Jamás delegar lo esencial”*: En muchas ocasiones por temor a asumir la responsabilidad de determinadas actuaciones se delega, generalmente a personas de menor rango en la empresa o a un comité. Las decisiones que se consideren más difíciles las debe tomar el que dirige, ello resalta la característica de liderazgo.

- *“Exigir mucho”*: Su cumplimiento dando ejemplo de las actuaciones es lo recomendable, ya que en nuestro medio está haciendo carrera en la dirección de empresas, de negociar cuando no se han alcanzado los propósitos. La negociación siempre debe ser previa.

- *“Actuar rápido”*: En muchas ocasiones se deja al tiempo que resuelva las cosas, pensando que es la mejor manera de salir de los apuros, se teme asumir la resolución de los problemas o dificultades. Si se actúa de esa manera se agravan los problemas y se pueden volver complejos.

²³ Sallenave, Jean Paul. Gerencia y Planeación Estratégica. Grupo Editorial Normal, edición económica.

- *“Informarse bien”*: Toda decisión debe tomarse con suficiente información, en ocasiones se cree que es irrelevante y por lo tanto no se tiene en cuenta.

- *“Comprometerse”*: No es suficiente ponerse la camiseta, sino sudarla, trabajar, trabajar, es decir, la gestión empresarial no solo es un objetivo personal sino institucional.

- *“No ocuparse sino de lo posible”*: Cuando se presenten situaciones imposibles, no insistir por que conlleva a pérdida de dinero y tiempo.

- *“Saber perder”*: En muchas ocasiones por estar en un mercado competitivo y de incertidumbre es posible la equivocación y en consecuencia es preferible reconocer nuestra debilidad para convertirla en fortaleza.

- *“Ser justo y decidido”*: En la toma de decisiones se debe eliminar cualquier factor de preferencia y no dilatar en el tiempo una decisión. En lo posible lo más objetivo y oportuno.

- *“Gozar del trabajo”*: La experiencia de la vida demuestra que la persona debe hacer lo que le gusta, con mucho amor, que sienta en lo más profundo de su ser el trabajo que desarrolla para sentirse bien.

Al hacer referencia a estas 10 “reglas de oro” se pretende que todos los participantes que tengan altas responsabilidades en sus empresas, asuman su compromiso con un alto grado de pertinencia, de tal manera que se garantice la gestión empresarial de los recursos públicos en la mejor forma posible, maximizar los resultados y minimizar los costos. Sobre este particular merece recordar las frases célebres de: Elton Mayo. *“El hombre es más productivo cuando se integra al trabajo”* y de Peter F. Drucker. *“Su primer deber como líder es encargarse de su propia energía y luego ayudar a orquestar la de los demás”*.

3.- Función Administrativa de Planeación

La planeación económica hay que entenderla como una función inherente al estado y a la vez de gestión empresarial. Algunos pensadores defienden en su teoría económica el Estado-Empresario y otros pensadores el Estado-Regulador. Al margen de la concepción teórica, el Estado Colombiano asume el rol Constitucional de orientar la economía, en un marco de estabilidad macroeconómica, e influye en el funcionamiento de la actividad económica y social del país. Art. 334 de la C. P. C.

A nivel estatal, la planeación se consagra en los Planes de Desarrollo, para el caso colombiano, los gobiernos son de cuatro (4) años, por lo tanto al elaborar cada año el presupuesto se tiene en cuenta lo que previamente se ha planeado con miras a alcanzar las metas y objetivos propuestos en dicho Plan Nacional de Desarrollo.

A nivel privado tenemos diferentes perspectivas - enfoques de autores, como; Taylor, Fayol, Weber, Drucker, Porter, Sallenave.

3.1.- Definición de Planeación

Se define la planeación como el concepto que decide con anticipación qué hacer, cómo, cuándo y quien debe hacerlo. La planeación abarca el estado y toda la empresa sea esta pública o privada, requiriendo la participación activa de los actores organizacionales, por ello, va más allá de las operaciones, problemas y situaciones de crisis (anticíclico), centrándose en el desarrollo y crecimiento global de las organizaciones y consecuentemente de la economía.

“Planeación es resolver, como compromiso estatal los problemas sociales y económicos que los mercados libres no pueden afrontar ni solucionar....”²⁴.

La Constitución Política de Colombia en su artículo 334 define tácitamente la planeación de la economía como una actuación estatal autorizada por Ley de la

²⁴ LOPEZ GARAVITO, Luis F. Intervención del Estado y Economía en Colombia. Página 359

República y responsabiliza al estado en la dirección general de la economía, que busca racionalizar la asignación de los recursos, tanto humanos como naturales en el campo de la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados con el fin de lograr el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

En conclusión, el estado pretende a través de la planeación orientar la economía hacia el logro de unas metas y objetivos previamente definidos, las cuales garantizan en cierta medida acciones precisas a través del Plan Nacional de Desarrollo, en busca de un crecimiento y desarrollo económico, por tanto, la planeación y los presupuestos, se constituyen en herramientas estratégicas de gestión gerencial – empresarial y están formados por los siguientes principios: *“continuidad, racionalidad, universalidad, unidad, previsión e inherencia.”*

3.2.- Otras definiciones

“Organizar una actividad conforme a un plan o programa determinado”²⁵.

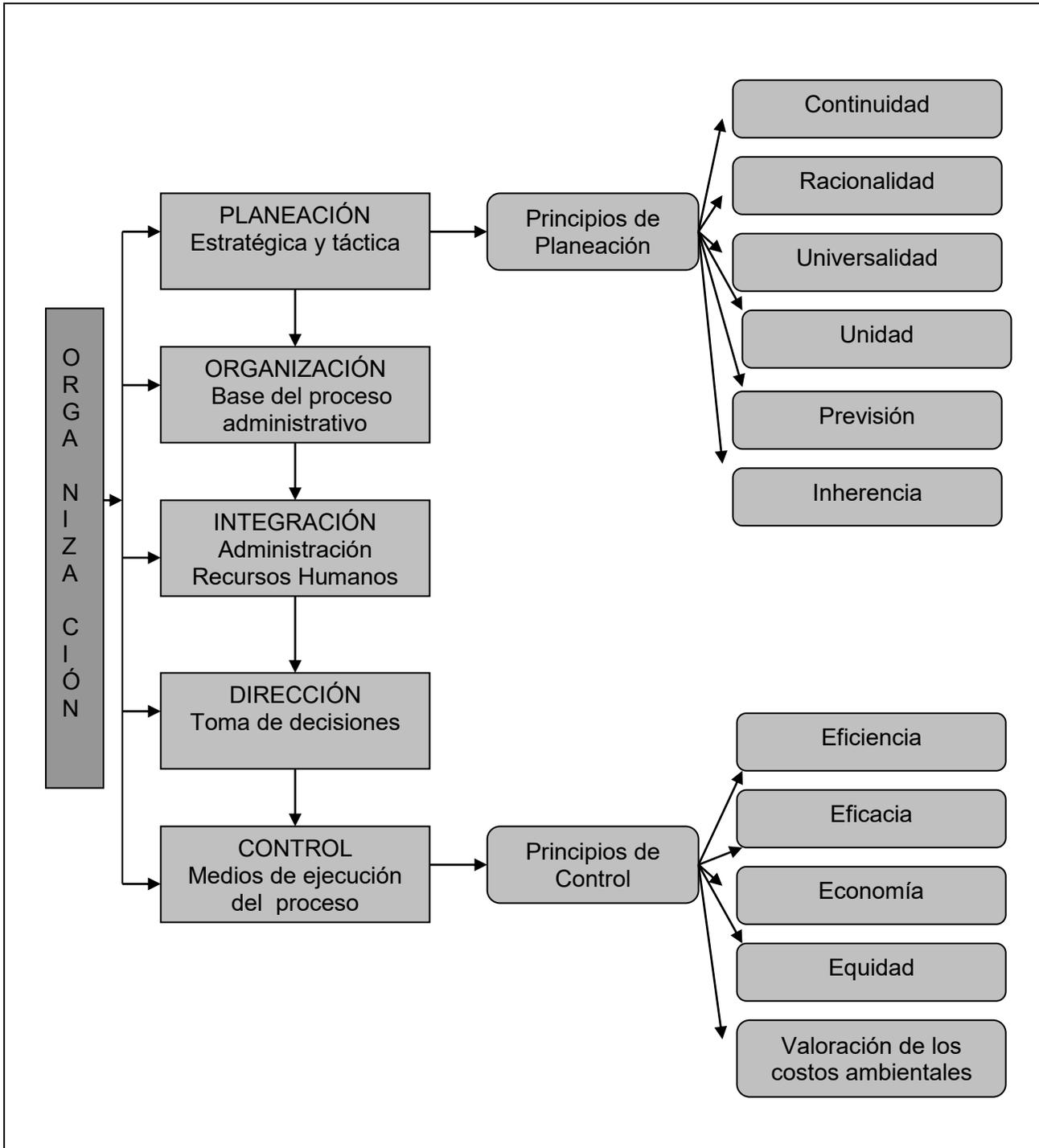
En este proceso, se definen los planes y programas y es a través de los presupuestos que se asignan los recursos con miras al cumplimiento de las metas y objetivos institucionales, por ello se considera que los presupuestos son parte inherente de la función administrativa de Planeación y para efectos de su evaluación corresponde a la función administrativa de Control realizar el seguimiento y evaluación de la gestión empresarial (sistema de control interno), tanto pública como privada. La función de planeación se caracteriza por ser un elemento de proyección y control en la dirección de empresas.

3.3.- Principios de Planeación y Control

En el proceso administrativo de planeación se determinan los siguientes principios básicos, que son: (Ver gráfica 5).

²⁵ Diccionario Planeta de la Lengua Española

Gráfica 5. Principios de Planeación y Control



3.3.1.- *Principio de continuidad: “Sin interrupción”*²⁶. Se refiere a que los planes y programas deben tener continuidad en el desarrollo en el tiempo, es decir, desarrollar cada uno de los proyectos en concordancia con los planes y programas previamente definidos. Se deben evitar las obras inconclusas para obtener el máximo de beneficio en la administración de los recursos invertidos.

3.3.2.- *Principio de racionalidad: “Relativo a la razón, método racional para iniciar un trabajo”*²⁷. Se refiere al orden lógico de la asignación de los recursos en las actividades productivas en la empresa o sociales en función de los objetivos del organismo público. En la inversión de los recursos el gestor público como privado evalúa la conveniencia económica de cada uno de los proyectos, relación costo/beneficio, con criterio gerencial y de gestión.

3.3.3.- *Principio de universalidad: “Que se extiende a todos los casos posibles, se refiere a un conjunto de cosas o personas en su totalidad general”*²⁸. Contempla el todo y no las partes en el proceso de planeación.

El Plan de Desarrollo aplica estrategias de acción de manera integral de tal forma que sea coherente, consistente y armónica, por lo tanto, la actividad estatal cubre todo el ámbito macroeconómico.

3.3.4.- *Principio de unidad: “Conjunto de varias partes homogéneas o estrictamente unidas que forman un todo indivisible”*²⁹. Se tiene en cuenta elaborar un solo presupuesto por cada función administrativa de la empresa, como por ejemplo la financiera que engloba los departamentos de contabilidad, tesorería. Estos presupuestos deben estar debidamente coordinados en su conjunto.

²⁶ Ibib,pag.60

²⁷ Ibib, pag.60

²⁸ Ibib, pag.60

²⁹ Ibib, pag.60

3.3.5.- *Principio de previsión*: “Acción y efecto de prever o precaver”³⁰. Se tiene en cuenta como elemento de administración estudiar anticipadamente el escenario de actuación de la organización, evaluando las posibilidades del logro de las metas propuestas.

3.3.6.- *Principio de inherencia*: “Que por su naturaleza está de tal manera unido a una cosa que no se puede separar”³¹. Los gastos identificados en el proyecto y presupuestados deben corresponder a lo realmente invertido.

4.- Proceso de Planeación Estratégica

A nivel del sector público se aplica la planeación estratégica como modelo de gestión y dirección de empresas.

¿Qué se puede entender por Planeación Estratégica? Según, J. P. Sallenave “*Es el proceso por el cual los dirigentes ordenan sus objetivos y acciones en el tiempo*”³². En forma general se puede decir que es la formulación, ejecución, control y evaluación de acciones o hechos que permitan a las organizaciones alcanzar sus metas y objetivos previamente definidos, para el caso del sector público en el Plan Nacional de Desarrollo. La planeación permite a las organizaciones, definir: ¿Qué somos, en que nos queremos convertir y cómo lo podemos lograr?

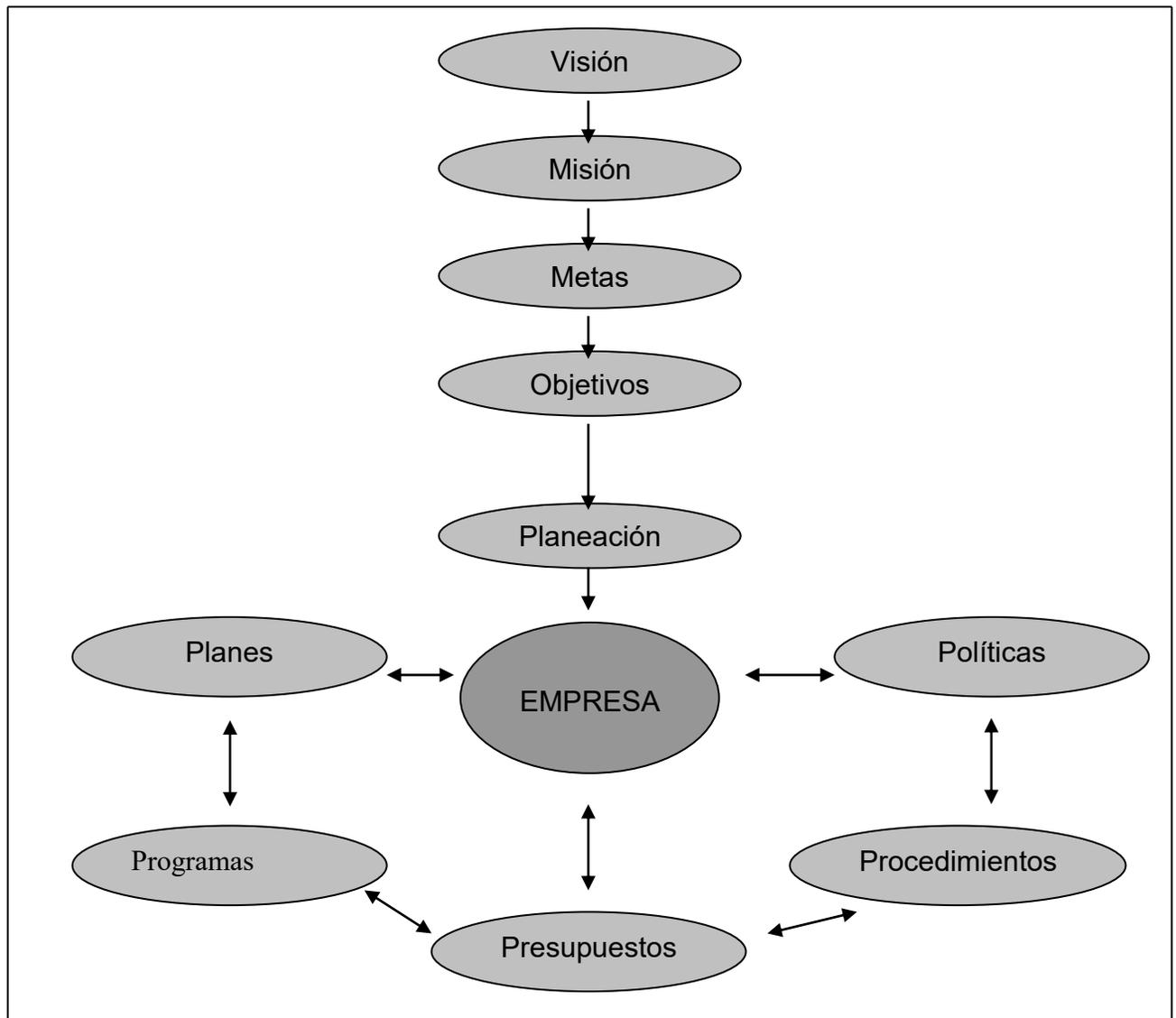
Este proceso comprende el análisis de la visión, la misión, las metas, los objetivos, las políticas, los procedimientos, los presupuestos, los planes, los programas y los resultados de la administración precisando las debilidades y fortalezas, así mismo, evaluando las variables internas y externas estratégicas que inciden en su normal desempeño y crecimiento. (Ver gráfica 6).

4.1.- *Visión*: Desde el punto de vista general, es la construcción humana y organizacional, de sus valores, de su cultura; es la proyección hacia el futuro, es

³⁰ Ibib, pág. 60

³¹ Ibib, pág. 60

³² SALLENAVE, Jean Paul. Gerencia y Planeación Estratégica. Grupo Editorial Norma. 1995

Gráfica 6. Proceso de Planeación Estratégica

decir, es la declaración amplia, comprometedora, clara y suficiente, integradora de acciones, en donde se aspira que la organización esté dentro de un determinado período de tiempo. El concepto de la visión involucra:

- La razón de ser de la entidad, tener sentido de las cosas y los valores para su actuación.
- Sentido de la vida y la organización, un horizonte claro y bien definido.

- Positiva y alentadora, que estimule para crecer y superarse en el tiempo
- Compartida por todo el equipo de trabajo, esto quiere decir que es apoyada por todo el personal de la empresa.
- Amplia y detallada que sea precisa y concisa.

“Una visión sin acción es una utopía”

4.2.- *Misión:* Desde un punto de vista general, se puede definir como la razón de ser de la organización, son los objetivos, los propósitos, según corresponda de beneficios económicos o sociales. En su definición, se resaltan los valores en relación a su entorno interno como externo, sus empleados, sus clientes, los mercados, los productos o servicios que ofrece, entre otros.

La misión se constituye en la imagen básica de la empresa ya que en ella se plantean los criterios que guían las acciones para el logro de los propósitos que se espera alcanzar de acuerdo a su realidad institucional.

En resumen, la misión responde a la pregunta: ¿En donde estamos y a donde debemos ir?

Una misión, es la razón de ser, hoy y mañana

4.3.- *Metas:* Son los resultados a corto plazo que las organizaciones, aspiran lograr en su misión institucional. Estas contribuyen a los objetivos y propósitos organizacionales.

4.4.- *Objetivo:* Son los resultados de largo plazo que las empresas aspiran lograr en su misión institucional, es decir son los fines hacia los cuales se dirige la actividad. Estos deben ser claros concisos, precisos, alcanzables y evaluables.

4.5.- *Políticas*: Son los lineamientos generales, planteamientos o cursos de acción predeterminados que se eligen como guías hacia las metas y objetivos, propósitos organizacionales.

4.6.- *Procedimientos*: Son los pasos a seguir para el cumplimiento y desarrollo institucional, involucra secuencias cronológicas de acciones para el logro de las metas, objetivos y propósitos.

4.7.- *Presupuestos*: Instrumentos para expresar en términos numéricos, cualitativos y cuantitativos, los ingresos y los egresos de recursos económicos para un determinado proyecto o programa.

4.8.- *Planes*: Pueden considerarse como un conjunto de programas. Estos deben ser realistas.

4.9.- *Programas*: Se definen como un conjunto de proyectos relacionados o coordinados entre sí. Estos involucran las metas, objetivos, propósitos, políticas, procedimientos, presupuestos, estrategias, para llevar a cabo un curso de acción.

4.10.- *Estrategias*: Son cursos generales de acción previamente definidos, es decir, combinación de acciones y recursos, que buscan desarrollar conceptos, ideas y planes para lograr los objetivos propuestos.

4.11.- *Proyectos*: Son los constituidos por un conjunto de actividades concatenadas que integran la unidad más pequeña, que forma parte de un programa.

5.- Metodología de la Planeación Estratégica

Una posibilidad metodológica del plan estratégico es aplicar la matriz DOFA, tanto para el sector público como privado. Su estudio implica evaluar y analizar las amenazas y oportunidades (diagnóstico externo), de otra parte, las fortalezas y

debilidades (diagnóstico interno), de la organización frente a la competitividad que enmarca hoy una economía de libre empresa y globalizada, (Ver gráfica 7).

5.1.- Pronóstico: Es suponer cómo se van a comportar algunas variables controlables e incontrolables en el futuro. Entre las variables internas controlables por parte de la organización se pueden señalar las siguientes: las compras, la contratación de personal, las ventas, la producción, los costos, entre otras. Entre las variables externas no controlables se señala la inflación, la devaluación, lo político.

Es así que el modelo de economía vigente neoliberal, promueve la competencia entre sectores económicos, y es el mercado el que mide la eficiencia. En el mercado confluyen sectores económicos con intereses específicos de monopolio, pretendiendo eliminar la competencia, para el efecto los Gobiernos implementan medidas económicas de orden regulatorio para proteger la competitividad entre sectores económicos. Hoy, toda organización pública o privada, enfrenta una economía abierta a la competencia interna (mercado nacional) y externa, (mercado internacional), la cual involucra variables endógenas (controlables) y variables exógenas (no controlables). Estas variables afectan su comportamiento en el mercado determinando su forma de competir, veamos:

6.- Métodos de Formulación de Estrategias

Para este análisis, los aportes de Michel E. Porter³³, son razonables y aplicables para las empresas públicas, analiza cuatro (4) fuerzas de estrategias para la competitividad, que son: *Amenaza de nuevos competidores, poder negociador de los compradores, amenaza de productos o servicios sustitutos y poder negociador de proveedores.* (Ver gráfica 8).

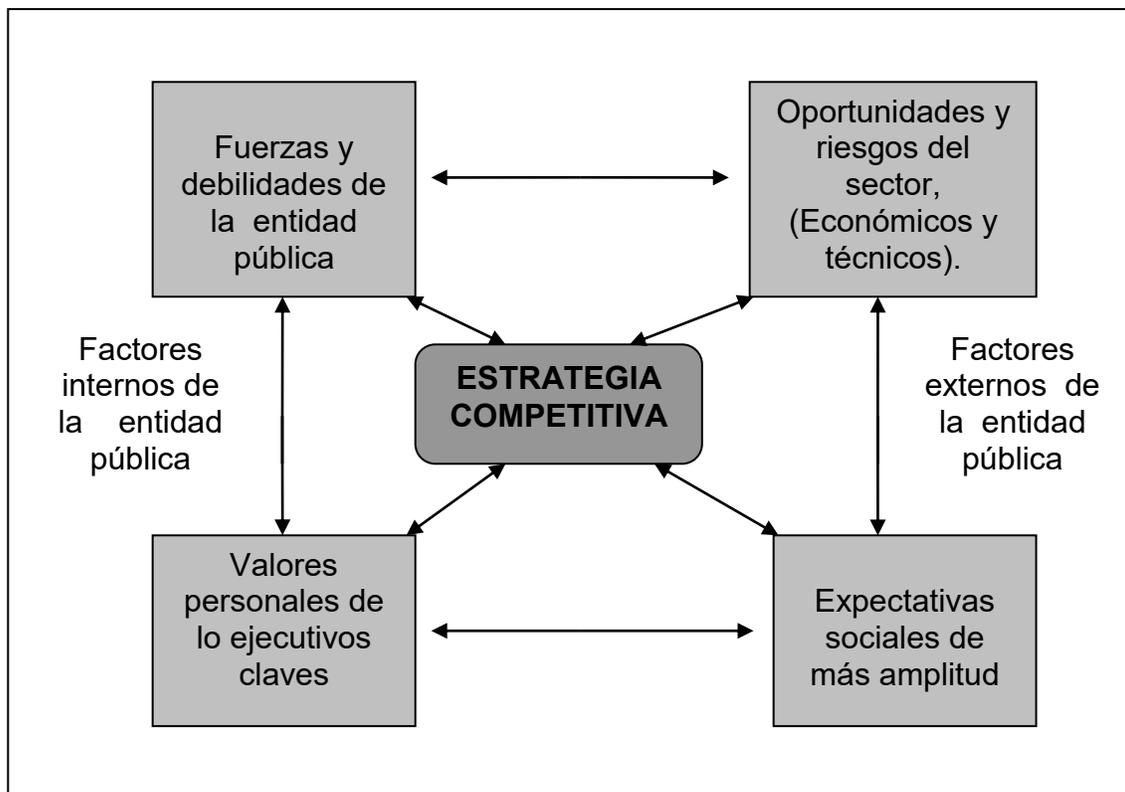
6.1.- Amenaza de nuevos competidores: En el mercado la rivalidad de los competidores tiende a la manipulación de su posición en el mercado, es decir, la

³³ Porter E. Michael. Estrategia Competitiva. Técnicas para el Análisis de los Sectores Industriales y de la Competencia. Vigésima reimpresión. Editorial Continental S.A. México, 1995.

rivalidad para algunas empresas se les presenta como la oportunidad de mejorar su posición, lo cual conlleva a una constante de movimiento de acción y reacción para posicionarse en el mercado. En el sector público, la amenaza la constituye la empresa privada, en la medida que asuma el servicio con mayor eficiencia, eficacia y a bajo costo y con la garantía de la oportuna prestación.

6.2.- *Poder negociador de los compradores*: Este poder se materializa dependiendo de su situación en el mercado y de la importancia de las materias primas que utilizan en su proceso productivo y de otro lado, la facilidad de encontrar proveedores alternativos favoreciendo costos bajos para cambiar de proveedor. En el sector público el análisis es diferente, pues el costo de oportunidad del servicio a cargo del estado tiene en cuenta el principio de exclusión social.

Gráfica 7. Estrategia competitiva, matriz DOFA

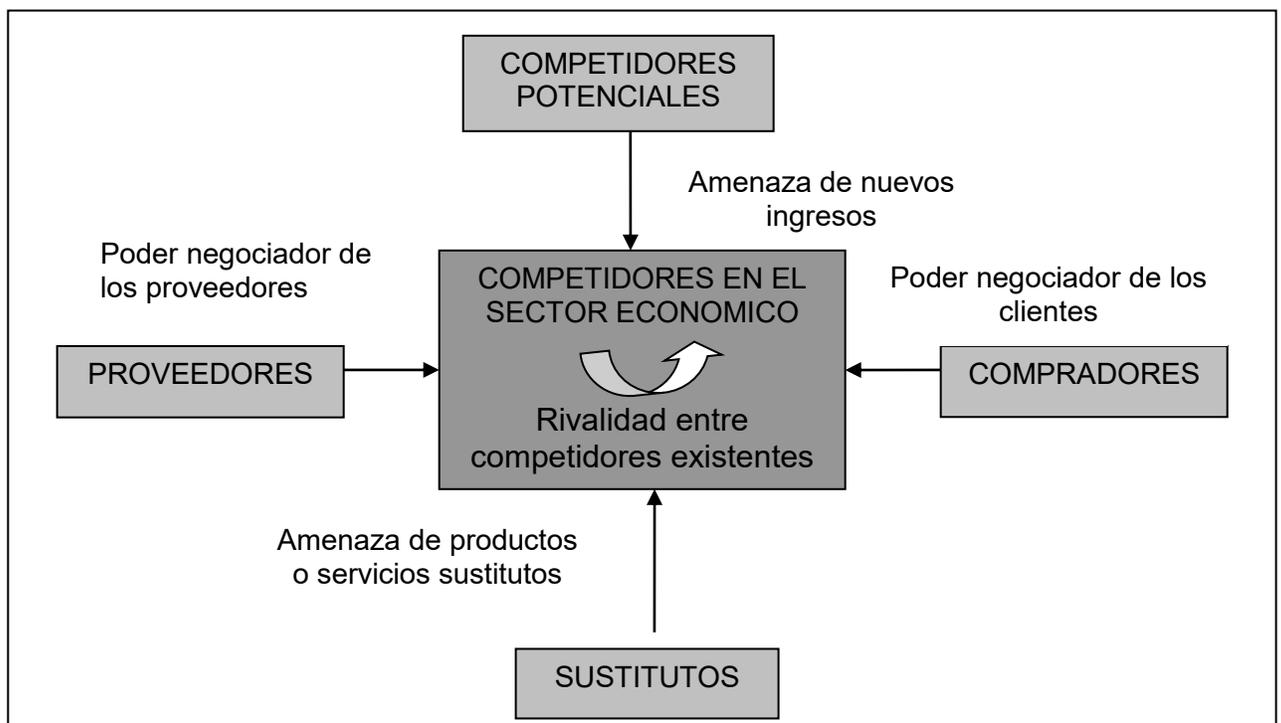


Fuente. Estrategia Competitiva. Michael E. Porter. Editorial CECSA. 1995. Página 17

6.3.- *Amenaza de productos o servicios sustitutos*: Generalmente el mercado enfrenta a empresas que producen artículos sustitutos, lo cual desde luego limita la capacidad de dichas empresas para elevar los precios.

6.4.- *Poder negociador de los proveedores*: Los proveedores pueden elevar sus precios cuando el mercado está dominado por pocas empresas y además cuando no les toca competir con productos sustitutos y cuando un determinado grupo de empresas no es un cliente significativo. Para las entidades públicas, este poder negociador, que se da entre iguales, está determinado por la exclusividad en la prestación del servicio.

Gráfica 8. Fuerzas que mueven la competencia en un sector



Fuente. Estrategia Competitiva. Michael E. Porter. Editorial CECSA. 1995 Página 24

7.- Fuerzas que Mueven la Competencia

En su estrategia, Porter propone tres (3) formas para sortear las fuerzas que mueven la competencia, veamos:

7.1.- Liderazgo general en costos: La idea central es producir con bajos costos, aplicando tecnología de punta, para llegar al mercado con precios competitivos. Esta posición si se logra conlleva a la empresa, sea esta pública o privada, a una situación bastante favorable frente a la competencia. Sin embargo, vale tener en cuenta que en la nueva concepción liderada por las ideas neoliberales la carga de los excesos en los cuales se le asigna a la mano de obra y las reestructuraciones llevan a sobrecargas de trabajo para la mano de obra, que en muchas oportunidades se vuelve intolerable.

7.2.- Diferenciación de la producción: Para implementar este tipo de estrategia, necesariamente se debe concebir una percepción de exclusividad, que en tal evento sería incompatible con pretender una alta participación en el mercado, es decir, producir para determinados clientes, requiriendo novedosos diseños del producto, alta calidad y garantizar la lealtad del cliente.

7.3.- Alta segmentación: Esta consiste en enfocarse sobre un grupo de compradores o consumidores en particular, es decir, un mercado que puede ser geográfico; le permite producir con bajos costos llevando a la empresa, pública o privada, a niveles de rendimientos aceptables frente a la competencia.

8.- Proceso de Planeación

En su estudio se identifican varios procesos, que son:

8.1.- Horizonte del tiempo: El sector público generalmente contempla un plan estratégico de desarrollo de cuatro (4) años, Plan Nacional de Desarrollo, que se ejecuta en la práctica a través de los presupuestos, en varias etapas, corto, mediano y largo plazo. Los presupuestos se ejecutan anualmente en dicho período de tiempo de cuatro (4) años.

8.2.- Valores, principios corporativos: Los valores expresan en su integridad los principios que guían toda acción individual como colectiva de las instituciones públicas y privadas. Se constituyen en el conjunto de valores, creencias, normas, que regulan la vida de las empresas. *“Los valores se expresan en la imagen”*, es decir, reflejan el comportamiento humano y organizacional, por tanto, se constituye en el marco de referencia del proceso de planeación.

Entre los valores podemos señalar: Fe, ética, amor, justicia, servicio, lealtad, diálogo, calidad, liderazgo, fidelidad, humildad, sinceridad, resultados, honestidad.

Antivalores que debemos descartar: Pereza, mentira, envidia, egoísmo, desorden, irrespeto, inmoralidad, descortesía, deslealtad, agresividad, ingratitud.

8.3.- Diagnóstico: Se muestra cómo se encuentra la empresa hoy, qué variables del entorno, interno y externo afectan positiva o negativamente, es decir, se detalla la situación económico-financiera y administrativa de la organización. *“En un Plan de Desarrollo, el diagnóstico deberá destacar especialmente los problemas y las potencialidades que van a ser afectadas de manera directa por la acción del gobierno, de suerte que es posible establecer una clara correspondencia entre el diagnóstico, los objetivos y las metas”*.

8.4.- Direccionamiento estratégico: Determinamos el futuro de la organización y su razón de ser con un conjunto de valores.

8.5.- Proyección estratégica: Esta, la concebimos teniendo en cuenta aspectos como las áreas y los proyectos estratégicos, para lo cual se implementa un plan operativo (planes de acción) y su respectivo control para medir los logros del proceso (control de gestión) utilizando para ello los respectivos indicadores de gestión según cada caso tipo o clase de empresa.

8.6.- Plan operativo: Corresponde a los planes de acción que están definidos en el plan nacional de desarrollo y plasmados en los respectivos presupuestos.

8.7.- Indicadores: A nivel del sector público se han definido: eficiencia, eficacia, efectividad, equidad, economía, valoración de costos ambientales.

9.- Métodos de Dirección y Planificación

El método se selecciona según criterios del administrador público o privado teniendo en cuenta determinados problemas y factores que se pueden agrupar con el nivel jerárquico, es decir, según la estructura orgánica, con la naturaleza del trabajo, el tipo de problema dominante y su complejidad.

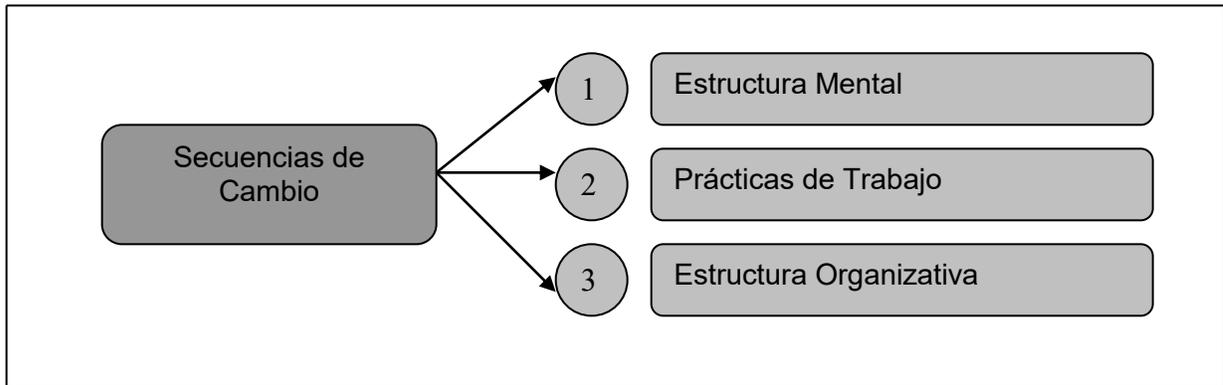


Normalmente se considera en conjunto estos problemas y factores para decidir el método de dirección y planificación, y según circunstancias se aplica en las organizaciones públicas como privadas, las secuencias del cambio, necesarias para alcanzar las metas y objetivos de corto, mediano y largo plazo.

En general, los investigadores y expertos sobre estos temas de administración de empresas y de administración pública, han considerado tres (3) elementos a tener en cuenta en las secuencias de cambio en las organizaciones para su aplicación, que son: “*estructura mental, prácticas de trabajo y estructura organizativa.*” (Ver gráfica 9).

Ya en la práctica, se evalúa, ¿Cuál sería la más aconsejable? Indudablemente se aplicaría con el criterio y experiencia del administrador público o privado, teniendo en cuenta las circunstancias específicas de la empresa u organización con relación a su entorno interno como externo.

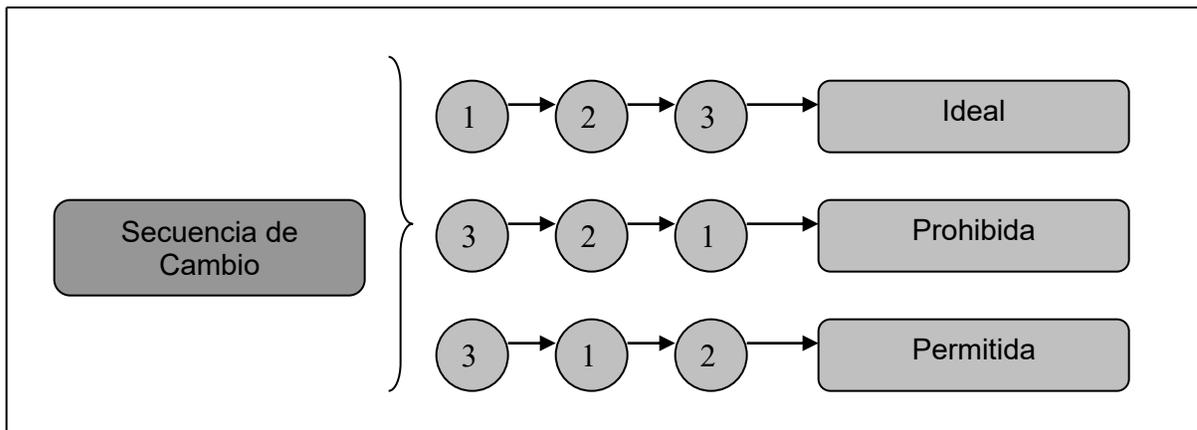
Gráfica 9. Métodos de Dirección y Planificación



Tomado de "Educación Continuada". Elizabeth Vidal Arizabaleta. Universidad del Rosario. Bogotá. 1999

¿Entonces, cuál sería la ideal? (Ver gráfica 10).

Gráfica 10. Relación con su entorno interno-externo.



Propuesta construida con la docente Arelly Caro Fernández. Universidad del Rosario. Bogotá. 1999

10.- Función Administrativa de Organización

10.1.- Aspectos teóricos generales: Una estructura organizacional se establece con el fin de delimitar las funciones y responsabilidades de cada una de las áreas de la organización, con ello, estamos definiendo qué individuo es el responsable de los resultados, según los niveles de la estructura organizacional; de otra parte, se elimina cualquier duplicidad sobre la asignación de actividades y además se

entrelazan los diferentes niveles para que sirvan de comunicación en la toma de decisiones en el cumplimiento de los objetivos y propósitos institucionales.

Se entiende el término *“Organización formal como una estructura intencional de funciones en una empresa formalmente organizada”*³⁴, lo cual quiere decir que los individuos trabajan en común cumpliendo unas determinadas tareas, las cuales están diseñadas para que puedan desarrollarse con eficiencia de manera individual y en grupo de la mejor forma posible. También el término Organización incluye *“todas las acciones de todos los participantes”*³⁵, es decir, se refiere a toda la organización; por ejemplo, la Empresa Colombia, con la mirada del gobierno empresarial, según David Osborne.

Ya en la estructura organizacional del estado, la teoría de la Administración Burocrática de Max Weber, existen unas relaciones de niveles entre las diferentes dependencias, que implican relaciones jerárquicas de autoridad superior y que, dentro del sistema de organización burocrática con estructura centralizada, son rígidas. Etimológicamente burocracia significa, poder-gobierno.

Los niveles organizacionales en el sector público, en la mayoría de los casos son bastantes amplios por el tamaño de la organización, así en los Ministerios; en los cuales, a un administrador, gestor público, se le desconcentra y se le delega cierto grado de autoridad con relación a determinadas actividades generales y que en algunos casos pueden ser específicas.

La agrupación de personas y actividades según los niveles departamentales y/o funcionales, lo determina la percepción del administrador público según tipo y tamaño de la organización. Estas empresas pueden ser, industrial o manufacturera, de servicios, comercial, con capital privado o público, y mixto, para garantizar unos resultados favorables individual y socialmente.

³⁴ Ibib, página 52

³⁵ Ibib, página 52

A nivel estatal, la administración pública se caracteriza por corresponder a una estructura de organización formal, funcional y burocrática, con responsabilidad individual y centralizada en la toma de decisiones, que si no se aplica correctamente se presenta una anarquía de dirección y además en muchas empresas públicas con alto grado de ineficiencia para el cumplimiento de sus objetivos, llevándolas a una completa desorganización con actitudes no competitivas.

Por ello, las estructuras organizacionales deben ser flexibles y dinámicas para aceptar el reto que la globalización de los mercados impone, es decir, empresas públicas auto sostenibles y financieramente viables, por tanto, corresponde al administrador público aplicar un modelo de organización que esté de acuerdo a la situación en que se enfrentan hoy en un mundo turbulento. Hay que tener en cuenta que en el sector público son creadas por Ley, Ordenanza o Acuerdo Municipal, definiéndose su estructura.

Es de observar, si se conocen las ventajas y desventajas de los diversos enfoques organizacionales, se puede estar seguro de aplicar una estructura orgánica, así sea de corte burocrática, que sea consecuente con las responsabilidades asignadas.

11.- Organización del Estado Colombiano: Para el cumplimiento de los fines del estado, la Constitución Política de Colombia consagra en su artículo 113 la estructura del estado en tres ramas del poder público, que son: Rama Legislativa, Rama Ejecutiva y Rama Judicial. Además de los órganos que las integran, (organizaciones de nivel central y descentralizado del orden nacional, departamental y municipal) existen otros, autónomos e independientes, (sociedades de economía mixta, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del estado) para el cumplimiento de los fines del estado, (Ver gráficas 11, 12 y 13).

Así en el artículo 286 de la C. N. se señala como entes territoriales a los departamentos, los municipios y los territorios indígenas. El artículo 264 define el Consejo Nacional Electoral. El artículo 267 define el Control Fiscal que ejerce la Contraloría General de República. El artículo 275, El Procurador General de la

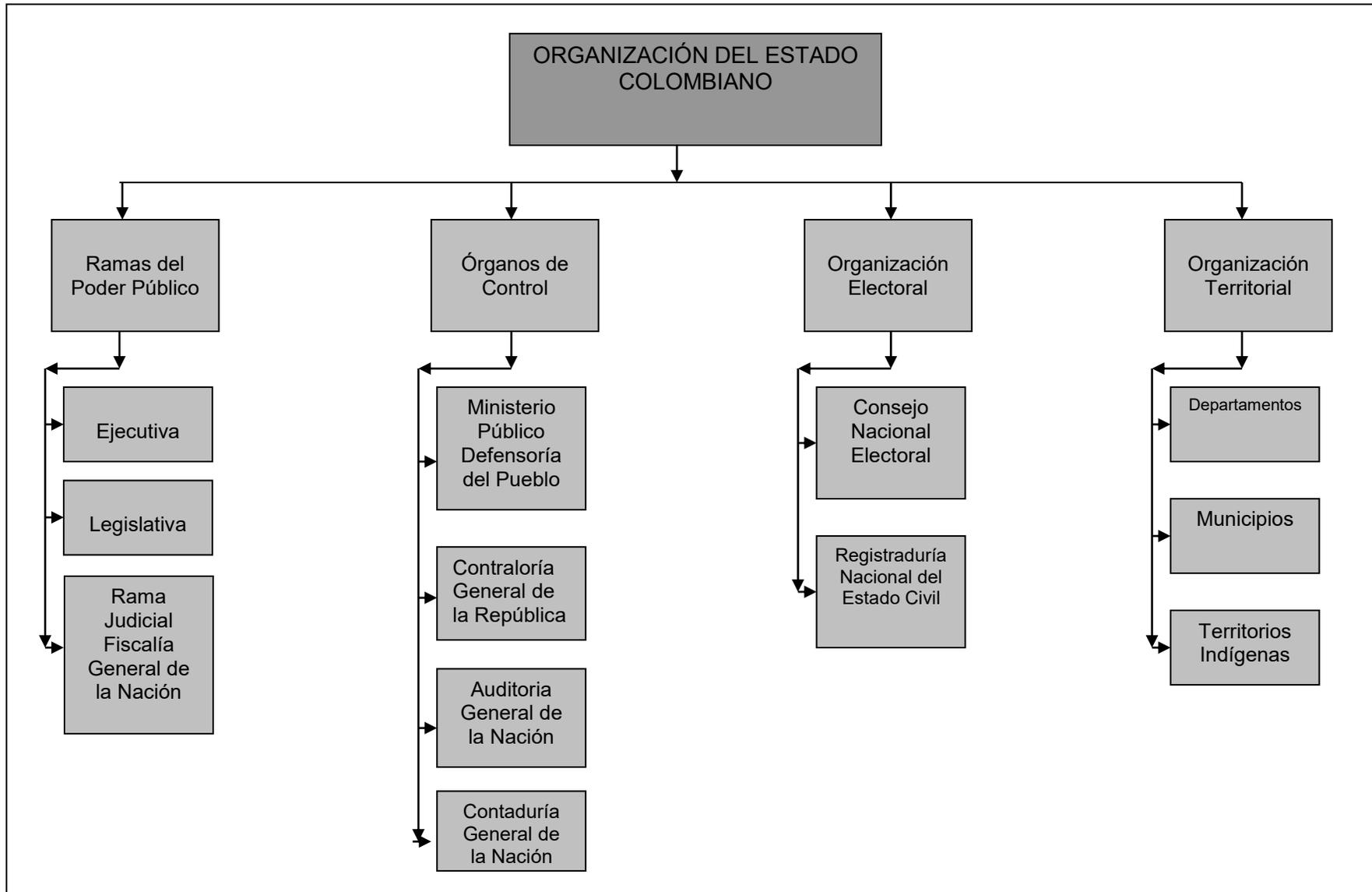
Nación como Supremo Director del Ministerio Público. El artículo 281, el Defensor del Pueblo. El artículo 371, la Banca Central, El Banco de la República y en los artículos 76 y 77, la intervención estatal en el espectro electromagnético. En desarrollo de la norma constitucional se expide la Ley 182 de 1995, la cual en sus artículos 3 y 4 le da el nombre y las responsabilidades a la Comisión Nacional de Televisión. Por último, el artículo 331, nos habla de la protección de los recursos naturales y del medio ambiente, desarrollado mediante las leyes 99 de 1993 y 161 de 1994.

12.- Organización a Nivel Central Nacional

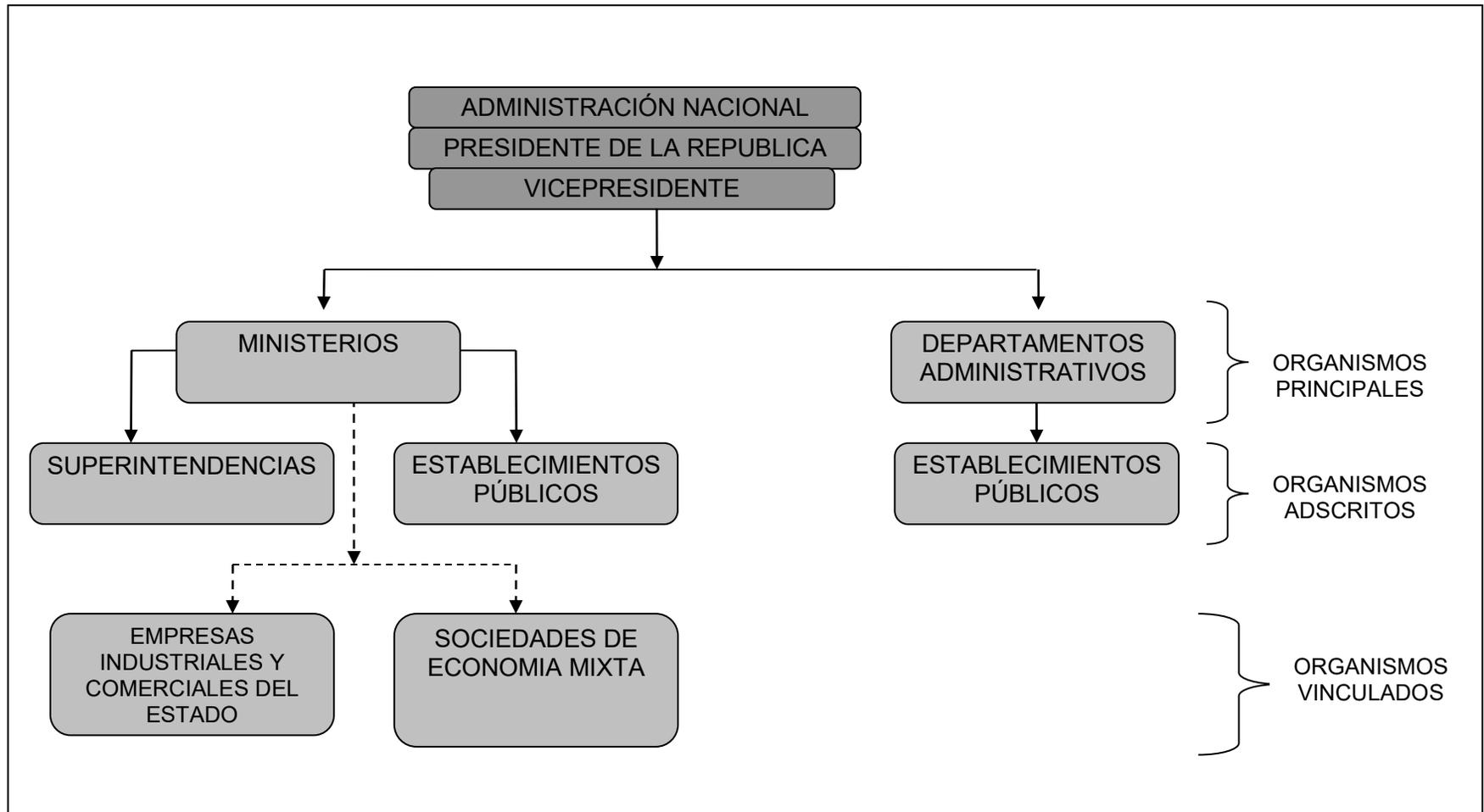
12.1.- Rama Ejecutiva: La rama ejecutiva del poder público tiene la función de hacer cumplir las leyes y de garantizar el ejercicio de los derechos y deberes de los ciudadanos. El Gobierno Nacional está conformado por el Presidente, Vicepresidente, los Ministros de Despacho y los Directores de Departamentos Administrativos, (CN Art.115).

- La Presidencia. - El Presidente de la República es el Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, (CN. Art.115).
- La Vicepresidencia. - El Vicepresidente tiene la función constitucional de reemplazar al Presidente de la República en sus faltas temporales o absolutas.
- Los Ministerios, atienden los asuntos y servicios de la Rama Ejecutiva.
- Los Departamentos Administrativos, atienden asuntos y servicios de la Rama Ejecutiva, con un carácter mucho más técnico y especializado.
- Las Superintendencias, atienden de manera especial las funciones de control, inspección y vigilancia en la prestación de los servicios públicos, que le corresponden al Presidente de la República.

Gráfica. 11. Organigrama General - Estructura Organizacional del Estado Colombiano



Gráfica 12. Organigrama Rama Ejecutiva o Administrativa del Poder Público



Fuente: Rodríguez R. Libardo. Derecho Administrativo, General y Colombiano, Séptima Edición, Editorial Temis, Bogotá, 1994 Página. 56.

12.1.1.- Administración Descentralizada del Orden Nacional: El sector descentralizado de la Rama Ejecutiva complementa la acción del estado en la prestación de los servicios, con organismos independientes y autónomos administrativa y financieramente.

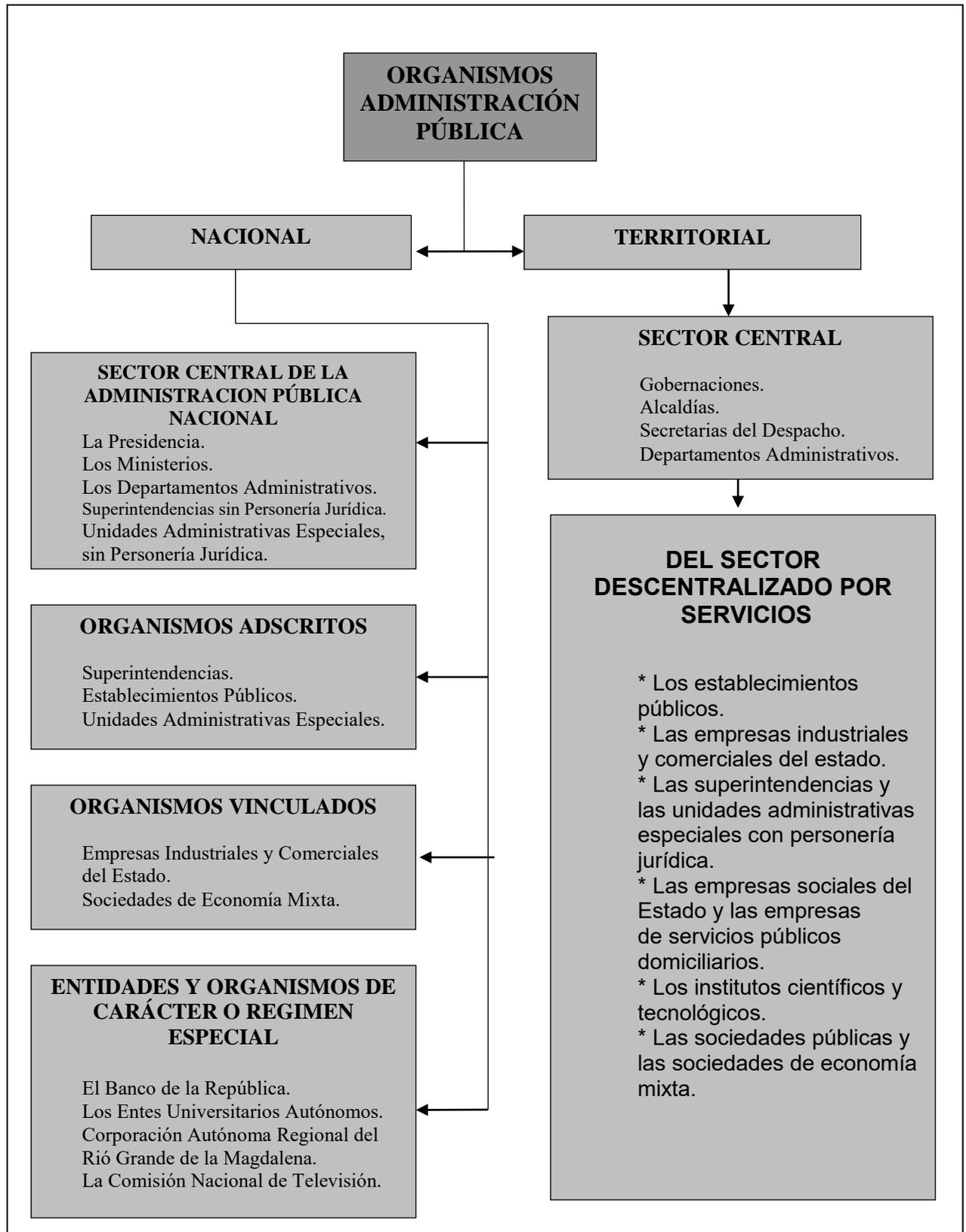
Este nivel descentralizado está conformado por:

- Establecimientos Públicos, que atienden básicamente funciones de orden administrativo.
- Empresas Industriales y Comerciales del Estado, que atienden actividades de carácter industrial y comercial, conforme a normas del derecho privado.
- Sociedades de Economía Mixta, que atienden las actividades industriales y comerciales, conforme a normas de derecho privado y público, según la composición mayoritaria del capital social.
- Las Unidades Administrativas Especiales, que atienden programas que por su naturaleza y origen de los recursos no están sometidos al régimen administrativo ordinario.

12.2.- Rama Legislativa. - Tiene la función de expedir las normas que rigen la convivencia de los ciudadanos mediante la expedición de las leyes, la reforma a la Constitución y además ejercer el control político sobre el gobierno y la administración. Está conformado por el Senado de la República y la Cámara de Representantes

Estas dos (2) Cámaras integran el Congreso de la República y ejercen su función en representación del pueblo y son corporaciones públicas de elección popular.

Gráfica. 13 Esquema de Integración de la Administración Pública Colombiana



12.3.- Rama Judicial. - Tiene la función de administrar justicia y decidir sobre las controversias jurídicas mediante pronunciamientos que adquieren fuerza de verdad, (jurisprudencia). Está conformada por:

12.3.1.- Jurisdicción Ordinaria: Resuelve los conflictos de carácter civil, comercial, penal, laboral, familia y agrarios que se presenten entre las personas y está integrada por la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Superiores del Distrito Judicial y los Juzgados.

12.3.2.- Jurisdicción Contencioso Administrativo: Resuelve las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que cumplen funciones administrativas y es ejercida por el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos.

12.3.3.- Constitucional: Corresponde a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la constitución.

12.3.4.- Jurisdicciones Especiales: Conformadas por la jurisdicción de paz encargada de resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios y la jurisdicción de las comunidades indígenas, integrada por las autoridades judiciales de los territorios indígenas.

La Constitución Política de Colombia, de 1991, título II, de los derechos, garantías y los deberes, en su artículo 22 de los derechos fundamentales, consagra la PAZ como un deber de obligatorio cumplimiento, precisamente esta Constitución de 1991 surgió como resultado de un acuerdo de PAZ, con el Movimiento Político del M19. El Gobierno del Presidente JUAN MANUEL SANTOS, se esforzó en este empeño de lograr la paz para Colombia, con fuerza y decisión y con respaldo ciudadano alcanzo un acuerdo final de paz con el Movimiento Político, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, (FARC). El apoyo internacional en este propósito ha sido incalculable; a pesar de las dificultades internas, este proceso es irreversible, ya que los colombianos así lo hemos expresado y estamos seguros de su

implementación, por cuanto se tienen que respetar los acuerdos. La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), es el mecanismo de justicia transicional y representa el sistema integral de *“verdad, justicia, reparación y no repetición.”*

13.- Órganos de Control a Nivel Central Nacional

Tienen la función de defender los intereses del estado y la sociedad. Están conformados por:

- La Procuraduría General de la Nación, que atiende funciones de control administrativo, disciplinario.
- La Defensoría del Pueblo, que atiende funciones de control administrativo y de los Derechos Humanos.
- La Contraloría General de la República, que ejerce el control fiscal externo.
- La Auditoría General de la República
- La Fiscalía General de la Nación, que atiende funciones de orden judicial, investigar delitos y como ente acusador.
- La Contaduría General de la Nación, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Desde mi perspectiva profesional la considero como un organismo de control.

14.- La Rama Ejecutiva del nivel territorial está conformada por los departamentos y los municipios y tienen un nivel central conformado por:

- El Gobernador
- Los Alcaldes
- Los Secretarios de Despacho del Departamento y de los Municipios

La Organización a Nivel Territorial, según el artículo 298 de CPC, los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio y ejercen funciones administrativas de coordinación, de complementariedad de la acción municipal y de intermediación entre la nación y los municipios. El Gobernador es el Jefe a nivel seccional, representante legal del Departamento y agente del Presidente de la República.

Según el artículo 311 de la CPC, a los Municipios, como entidad fundamental de la división político-administrativa del estado, dotada de personería jurídica, le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. El Alcalde es el Jefe de la Administración local y representante del municipio.

15. - Sector Descentralizado Rama Ejecutiva: El sector descentralizado de la rama ejecutiva complementa la acción del estado en la prestación de los servicios, con organismos independientes y autónomos administrativa y financieramente. Este nivel descentralizado está conformado por:

- Establecimientos Públicos
- Empresas Industriales y Comerciales del Estado
- Sociedades de Economía Mixta

En el nivel legislativo territorial existen las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales que complementan la acción del estado y tienen múltiples funciones como la reglamentación de la prestación de los servicios públicos, de planeación, de desarrollo económico, de tributos y contribuciones y en general son corporaciones administrativas y además ejercen el control político sobre el gobierno y la administración.

Con relación a la Administración de Justicia, ésta se encarga de decidir sobre controversias jurídicas mediante pronunciamientos que adquieren fuerza de verdad, (jurisprudencia). Está conformada por:

- La Jurisdicción Ordinaria: La integran:
 1. Corte Suprema de Justicia.
 2. Tribunales Superiores de Distrito Judicial.
 3. Juzgados civiles, laborales, penales, penales para adolescentes, de familia, de ejecución de penas, de pequeñas causas y de competencia múltiple, y los demás especializados y promiscuos que se creen conforme a la ley;
- La Jurisdicción Contencioso Administrativo en el territorio nacional funcionan los Tribunales Administrativos, sus funciones son de carácter jurisdiccional.
 1. Consejo de Estado
 2. Tribunales Administrativos
 3. Juzgados Administrativos
- Las Jurisdicciones Especiales, corresponde a los pueblos indígenas y sus autoridades ejercen funciones jurisdiccionales dentro de su territorio y las de Paz. De la Jurisdicción de Paz: Jueces de Paz.
- De la Jurisdicción Constitucional: Corte Constitucional

Hacen parte de la Rama Judicial, las Seccionales del Consejo Superior de la Judicatura y de la Fiscalía General de la Nación.

Igualmente, los órganos de control tienen la función de defender los intereses del estado y la sociedad, conformados por las Seccionales de la Procuraduría General de la Nación y las Personerías, las Seccionales de la Defensoría del Pueblo y las Seccionales de la Contraloría General de la República, las Contralorías Departamentales y Municipales

16.- Función Administrativa de Dirección

La función de dirección no se limita únicamente al acto de dirigir, por ello los investigadores de la ciencia administrativa, la han definido en forma general, como el proceso para influir en los individuos en el cumplimiento de unas metas y unos objetivos, por lo tanto, es necesario comprender que el proceso de dirección va más allá del sólo proceso de dirigir, ya que involucra todas y cada una de las unidades básicas específicas del ciclo administrativo. (Ver gráfica 14).

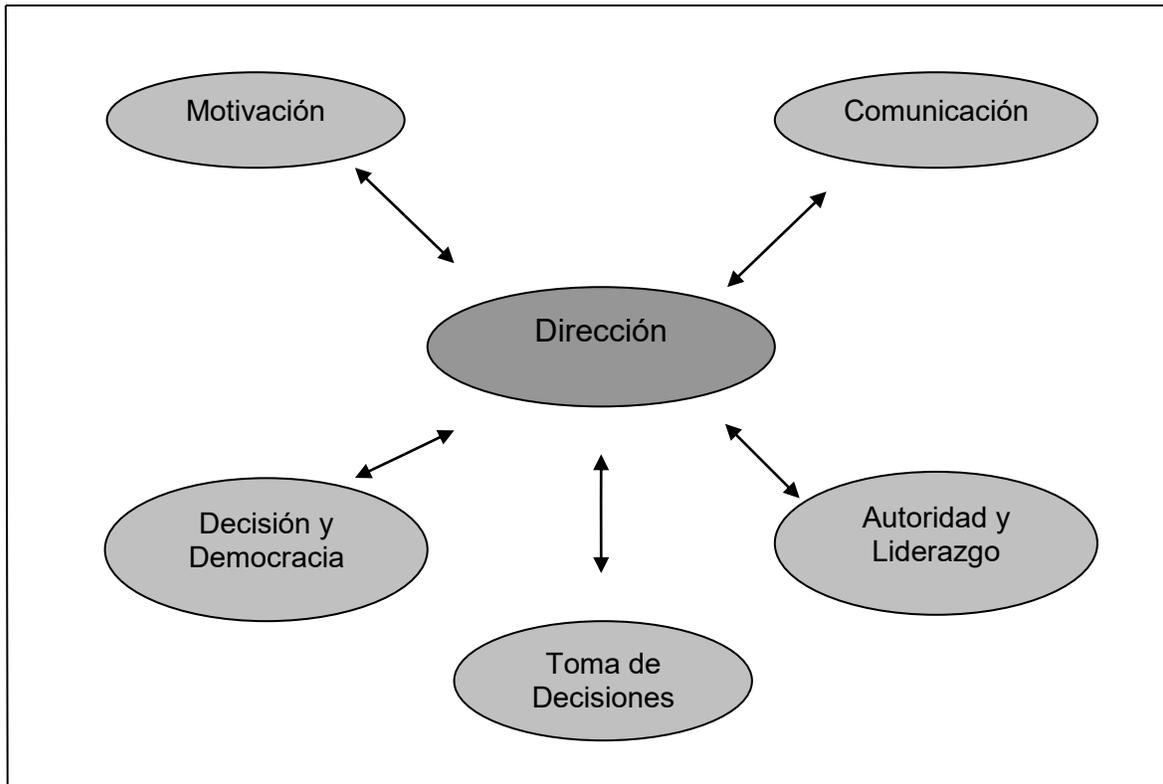
16.1.- Motivación: Así como las organizaciones difieren en sus objetivos unas de otras, las personas difieren en sus necesidades y objetivos. La función de dirección tiene en cuenta el recurso humano, de una parte, para la satisfacción de sus necesidades y de otra, para utilizar su potencial en el cumplimiento de los objetivos y propósitos de la empresa, por tanto, el administrador debe conocer el rol o comportamiento que se asume al interior de la empresa (ambiente organizacional), que se pueden identificar como algunas fuerzas que las condicionan. Dichas fuerzas de motivación que condicionan a las organizaciones son:

- Alimentadoras, como: Proveedores, investigación, financiación.
- Satisfactoras, como: Nuevos productos, nuevo marketing
- Aceleradoras, como: Nuevo recurso humano.
- Moldeadoras, como: Política, Economía, Gobierno, Sociedad.
- Demandantes, como: precios, calidad.
- Desafiantes, como: Nueva tecnología.

16.2.- Otros enfoques de teorías de administración sobre motivación: Los estudiosos de la ciencia administrativa han desarrollado varias teorías sobre motivación: La teoría X, la teoría Y de Douglas McGregor, la Teoría de la Jerarquía de las

Necesidades, la Teoría de Motivación e Higiene, El Modelo de Porter y Lawler, Teoría de la equidad y la Teoría de la Expectativa de Vrom,³⁷veamos:

Gráfica 14. Función Administrativa de Dirección



De estas teorías se hace referencia a las de Douglas McGregor, Abraham Maslow y la de Frederich Herzberg, sin descartar las demás teorías, porque las de estos teóricos son las que ofrecen una visión social de la administración. En ese orden, tenemos las siguientes:

- La teoría de Douglas McGregor, diferenció a cerca de la naturaleza humana dos comportamientos que los identificó, como la teoría X como aquella pesimista, estática y rígida, y la teoría Y como optimista, dinámica y flexible, ambas teorías con una

³⁷ Koontz Harold, Weihrich Heinz. Administración, Una perspectiva global.. Ciudad de México: Editorial Mc. Graw Hill, 1999..

forma tradicional de autoridad formal, con la creencia de la motivación centrada en las necesidades primarias e incorporó en las necesidades superiores la creencia de que a mayor motivación mayor productividad.

- Teoría de la *“Jerarquía de Necesidades:”*³⁸, estableció una jerarquía para la satisfacción de las necesidades humanas de los individuos, ordenándolas por niveles de abajo hacia arriba. Algunos investigadores han cuestionado ésta teoría pretendiendo reevaluarlas, sin embargo, continúan vigentes por que se fundamenta de la propia naturaleza de la conducta humana, obviamente con algunas consideraciones.

Esta teoría jerarquizó las necesidades en cinco (5) grandes grupos, que son:

- Necesidades fisiológicas: sed, hambre, frío, calor.
- Necesidades de seguridad: tranquilidad, buena salud.
- Necesidades de asociación o de aceptación: pertenencia, afecto, identificación.
- Necesidades de estimación prestigio: éxito.
- Necesidades de autorrealización: alcanzar logros propuestos.

*“A medida que se satisfacen las necesidades de un nivel, se pasa a las del siguiente y surge un nuevo patrón de comportamiento”*³⁹.

De acuerdo a este orden, los individuos van jerarquizando sus necesidades dándole prioridad a aquellas necesidades básicas elementales y a partir de aquí a otras de mayor nivel.

- Teoría *“Motivación-Higiene de la Motivación”*⁴⁰: Es a partir de la teoría de las necesidades de Maslow, que Frederick Herzberg y otros investigadores dieron un

³⁸ Maslow Abraham. Motivación y Personalidad, 1954.

³⁹ WEBB C. Samuel. Citado en Economía de la Empresa. México, Editorial Limusa, 1981, página 125.

enfoque diferente al concepto de jerarquía de las necesidades de Maslow. Esta teoría la llamaron, la teoría de los dos (2) factores: “Motivación e Higiene”, agrupándolas en Insatisfactores, (no motivadores) y Satisfactores, (motivadores). Los no motivadores se orientan a evitar el dolor y hace alusión a factores extrínsecos, tales como: políticas de la empresa, la supervisión, el salario. Los motivadores se orientan al crecimiento psicológico y hace alusión a factores intrínsecos, tales como: reconocimiento, responsabilidad, calidad del trabajo.

En conclusión, se puede afirmar que de la correcta aplicación de estas teorías de parte del Administrador Público - Administrador de Empresas, dependerá el éxito o fracaso de la organización.

16.3.- Comunicación: Se compone de cuatro (4) partes. Emisor, receptor, mensaje y medio. Para que este proceso se dé, el emisor (gerente, presidente), quien posee la idea la expresa de tal forma que pueda ser entendida por el receptor, (empleados, funcionarios). El mensaje se expresa en forma escrita, visual, oral, gestual y se da a conocer a través de un medio que puede ser: una circular, por radio, por televisión, transmisión de datos, teleconferencia. Para que la comunicación sea completa debe ser entendida por el personal de la empresa. La eficacia de la comunicación se comprueba si existe la retroalimentación, en la práctica significa que, si el cambio se ha dado a nivel organizacional, es como resultado de la comunicación de una determinada decisión de dirección. La comunicación se puede dar de diferentes maneras, es decir, hacia abajo, hacia arriba, horizontal, diagonal. Lo importante de la comunicación es que sea efectiva, es decir, que todos los miembros de la organización estén correcta y debidamente informados. Generalmente cuando existen problemas de comunicación (fallas), es porque internamente existen problemas de mayor complejidad en la organización, por lo tanto, como administradores se debe investigar las causas de la desinformación, esta, según circunstancias, puede reflejar que la estructura organizacional es deficiente, o que existe conflicto interno.

⁴⁰ Koontz Harold, Wehrich Heinz. Administración, Una Perspectiva Global. Ciudad de México. Editorial McGraw Hill. Onceava edición. 1999.

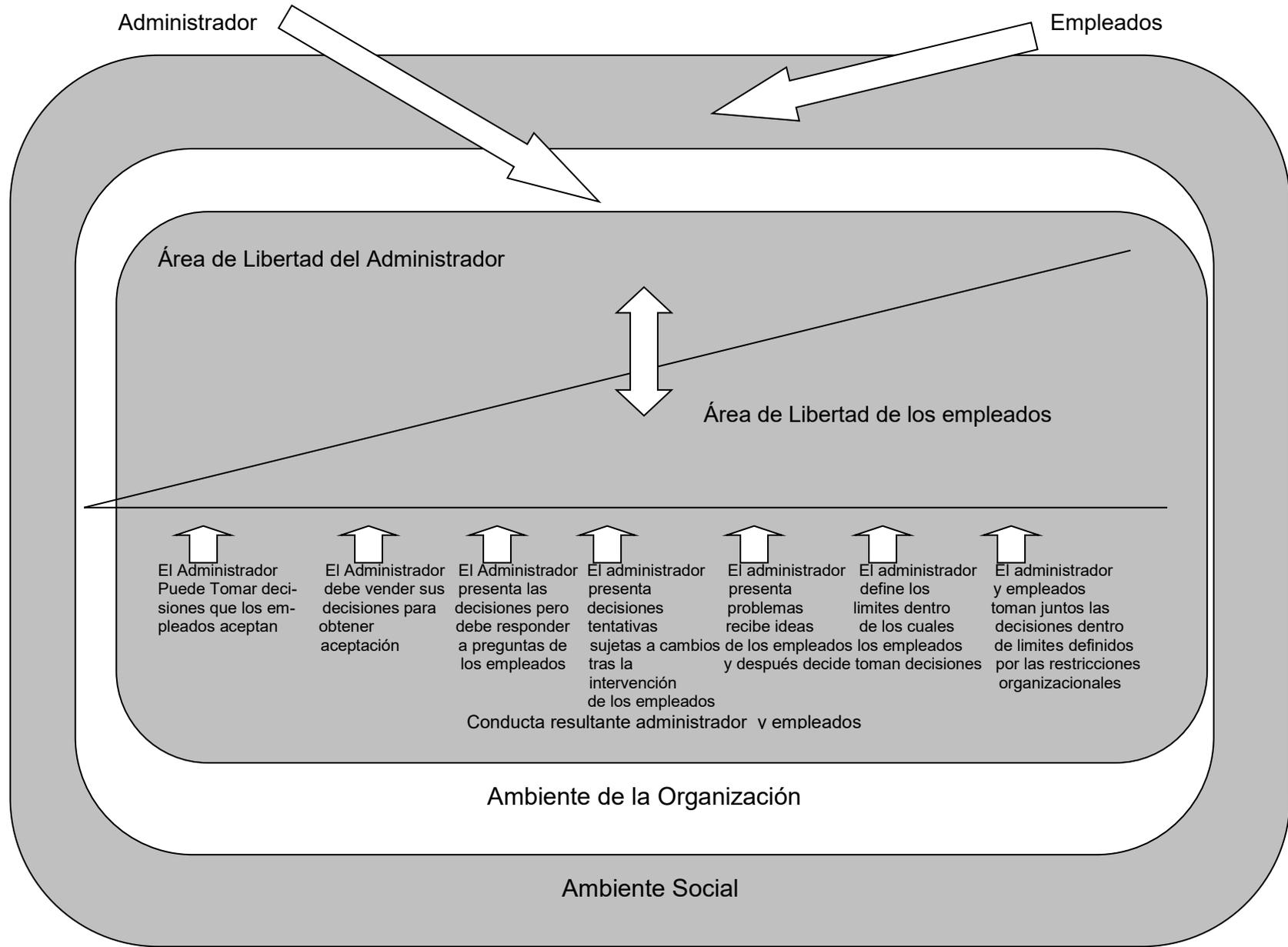
16.4.- Autoridad y Liderazgo: Esta se puede ejercer de distintas maneras y se aplica según estilos de liderazgo, (existen varios enfoques de liderazgo), que en gran medida depende de la relación motivación-ambiente organizacional. Este liderazgo por ejemplo se puede ejercer mediante el uso de la autoridad, diseñando estrategias favorables de desempeño, por tanto, el líder puede ser: *“autocrático, democrático o participativo y liberal.”*

16.4.1.- Autocrático: impone y espera cumplimiento, aplica el premio y castigo y además es dogmático.

16.4.2.- Democrático o Participativo: Consulta con sus subordinados respecto a sus decisiones y estimula la participación.

16.4.3.- Liberal: Concede a sus subordinados amplias facultades, estos son casi independientes, algunos son totalmente independientes y no concentra su poder para las decisiones. Así mismo, depende en gran medida y en algunos casos pacta con sus subordinados para el establecimiento de las metas y los medios para alcanzarlas. Desde mi perspectiva profesional, es la más exitosa en las organizaciones ya que se involucra a todo el personal en las decisiones, el éxito es compartido.

16.4.4.- Otros Enfoques: Los investigadores Robert Tannenbaum y Waren H. Schmidt han explicado de distinta manera la forma de ejercer el liderazgo que lo llamaron *“Continuo de liderazgo”*. Estos autores resaltan una variedad de estilos de liderazgo, lo cual significa que ese estilo de liderazgo depende del líder, los empleados y el entorno, ambiente organizacional y social. Es importante conocerla como propuesta para evaluar la conveniencia de su aplicación en las organizaciones. (Ver gráfica 15).



Fuente: Tomado de Koontz Harold, Weihrich Heinz. Administración. Edición 11 Página 543

En el ejercicio del liderazgo, en un alto porcentaje los gerentes y presidentes de las empresas del país, tanto privadas como públicas aplican el uso de la autoridad en línea.

16.5.- Toma de Decisiones: El que posee la autoridad generalmente es el que toma la decisión, muchas veces se puede interpretar como autoritarismo “*Yo soy el jefe y por lo tanto decido yo*”, así las cosas, el que toma la decisión asume desde luego la responsabilidad. La responsabilidad se ejerce en línea según los niveles de la estructura organizacional, es posible que sea la mejor forma de toma de decisiones, sin descartar la creación de los comités de carácter formal y de línea.

De otra parte, se puede decir que debido a muchos factores: social, político, cognitivo, en que está inmerso el decisor para la toma de decisiones, esta (la decisión) al final obedece por un lado a la racionalidad y de otro a la intuición del que toma la decisión, es decir, una decisión con juicio razonable, que en últimas es la que debe primar en un gestor público como privado.

16.6.- Decisión y Democracia: Cuando hablamos de la toma de decisiones a nivel del estado, al gobernante se le presenta la dicotomía de la *decisión en la democracia*, perder su popularidad; aquí lo recomendable es que las decisiones resulten de la confrontación de argumentos, es decir, de un “diálogo entre saberes⁴⁰” y no aplicar de un lado el autoritarismo y de otro, el tecnicismo, “*Yo soy el experto que sabe y hay que hacer esto.*” Es necesario aclarar que las decisiones en el sector público están circunscritas a las normas vigentes en cada materia, limitándose la autonomía para tomarlas.

16.6.1.- Modelo de Diálogo entre Saberes: En este diálogo entre saberes, Jurgen Habermas, plantea tres tipos ideales de relación entre científicos, políticos y ciudadanos. El modelo ideal propuesto, *Decisionista, Tecnocrático y Programático*, (Ver gráfica 16).

⁴⁰ Roth Deubel Andre Noel. Políticas Públicas. Ediciones Aurora 2002

16.6.2.- Modelo decisionista: Se entiende tecnocrático, así mismo, como programático. De acuerdo a mi perspectiva profesional, esta propuesta de modelo para los presupuestos en la toma de decisiones sería la más aconsejable, por cuanto se entiende como participativo. El modelo de democracia consagrado en la Constitución Política de 1991, tripartita del poder: ejecutivo, legislativo y judicial, cada uno funciona de manera independiente y armónica sin interferencias de responsabilidad mutua, es posible avanzar de una democracia representativa a una

Gráfica 16 La tipología de Jurgen Habermas

	Modelo Decisionista	Modelo Tecnocrático	Modelo Pragmático
Relación funcional entre experto y político	Separación	Separación	Intercambios mutuos y dialécticos. El público interviene como tercer actor
Relación jerárquica	Político Experto	Experto Político	Dialogo entre experto y político (relación horizontal)
Naturaleza del poder	Autócrata	Las Coacciones objetivas dominan todo. Tecnocracia	Un control democrático es posible
Papel del público	Aclamar las Elites	Ningún papel eventualmente elegir los expertos	Debate público sobre objetivos y medios
Relación objetivo / medio	Determinación irracional de los objetivos y racional de los medios	Optimización de los objetivos	Objetivos y medios debatidos. Posibilidades de aprendizaje

democracia participativa y en efecto, para la toma de decisiones en los presupuestos lo recomendable sería que esta fuera participativa, o sea programática como lo señala Habermas, en este caso estaríamos hablando de los “*presupuestos participativos*.”

17.- Función Administrativa de Integración o de Recursos Humanos

Esta se encarga básicamente de la gestión del talento humano, del mantenimiento de los puestos de trabajo según la estructura organizacional y se realiza mediante los requerimientos internos. Además, desarrolla tareas como la administración de la carrera, capacitación, desarrollo (crecimiento personal), reclutamiento, concursos abiertos-cerrados, compensación salarial y en el sector público la administración de la carrera administrativa, Ley 909 de 2004.

17.1.- Selección de Personal: Este proceso consiste en seleccionar entre varios candidatos la persona con el perfil que más se identifique entre el individuo y el puesto de trabajo, es decir, escoger la persona que mejor satisface los requerimientos del puesto de trabajo y en el sector público mediante concurso.

17.2.- Desarrollo de Personal: El proceso de selección de personal involucra el ascenso o promoción a un puesto de trabajo de mayor responsabilidad y jerarquía en la entidad y con una mayor compensación salarial. Esto representa la oportunidad de brindar a los individuos la recompensa a su buen desempeño laboral debido a sus actitudes y aptitudes, brindándoles la oportunidad para el crecimiento y desarrollo personal, utilizando de la mejor forma posible las habilidades y destrezas de cada uno de los colaboradores para beneficio no solamente personal, sino también, organizacional.

18.- Función Administrativa de Control

Todas las organizaciones públicas como privadas deben aplicar el control como medición y corrección del desempeño.

18.1.- Definición de Control: *“Son todas las medidas empleadas para propósitos de negocios”*⁴¹. Para el sector público se debe tener en cuenta que los negocios tienen una orientación de servicio social. El control juzga la eficiencia de las operaciones en todas las áreas de la empresa, tanto pública como privada, a través del proceso de evaluación; promueve la exactitud y la confiabilidad de la información contable-financiera y salvaguarda los recursos contra pérdidas, fraudes o deficiencias.

18.2.- Etapas del Proceso de Control: Este proceso se puede analizar en cuatro (4) etapas, con el fin de garantizar el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales, (Ver gráfica 17).

18.2.1.- Primera etapa - Implantación de Normas: *“El establecimiento de normas proporciona la base sobre la cual se mide el desempeño real o esperado”*⁴². Cuando por circunstancias especiales se detecta la carencia de normas, éstas de inmediato se deben establecer por escrito, ya que en muchas ocasiones no existen y en algunos casos se aplican determinados procedimientos por costumbre. Toda norma consagra principios y criterios que los empleados deben conocer para su correcta aplicación.

18.2.2.- Segunda etapa - Evaluar lo Realizado: *“Mostrar lo que se ha logrado”*. Se procede no solamente a constatar el cumplimiento de la norma, unidad de medida, sino también, a evaluarla con el fin de poder medir el desempeño y compararlo con dichas normas.

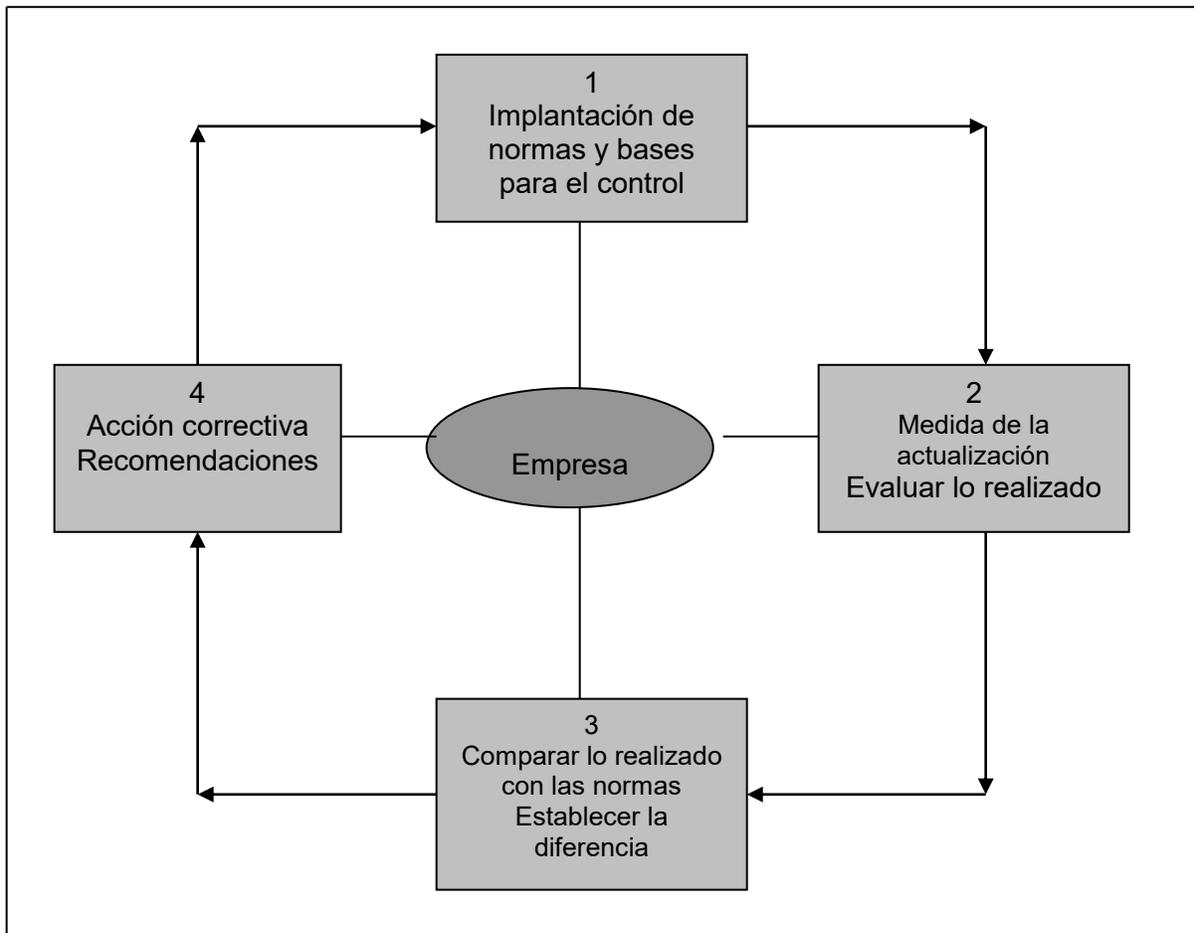
18.2.3.- Tercera etapa - Comparar lo realizado con la norma y determinar sus diferencias: Se compara el trabajo realizado y lo confronta con la norma vigente. Aquí juega un papel muy importante la experiencia profesional para determinar si realmente existen o no diferencias.

⁴¹ MEIGS, Walter B. Principios de Auditoría.

⁴² RODRIGUEZ VALENCIA, Joaquín. Sinopsis de Auditoría Administrativa. Editorial Trillas, 1986.

18.2.4.- Cuarta etapa - Corrección de las diferencias: Se considera como la implantación de las recomendaciones que se hayan podido determinar con base en el trabajo desarrollado.

Gráfica 17. Etapas del Control del Proceso Administrativo



18.3.- Principios de Control: Según el artículo 267 de la C. N., en el proceso administrativo del control se aplican varios principios y en el ejercicio del mismo para el sector público se define como una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación. La vigilancia de

la gestión fiscal del estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en los siguientes principios:(Ver gráfica 5).

18.3.1.- Eficiencia: “Relación existente entre el trabajo invertido, la inversión realizada en hacer algo y el resultado logrado”. Determina la utilización óptima de los recursos, es decir, mide como se maneja los recursos disponibles con un resultado final.

18.3.2.- Eficacia: “Determina si las metas y objetivos propuestos en los planes, políticas, y programas se cumplen en términos de cantidad, calidad y oportunidad”. (Art. 268 numeral 2 de la CN).

18.3.3.- Economía: “Tiene por objeto determinar si la asignación de recursos para apoyar la gestión es la más conveniente para maximizar los resultados y minimizar costos”.

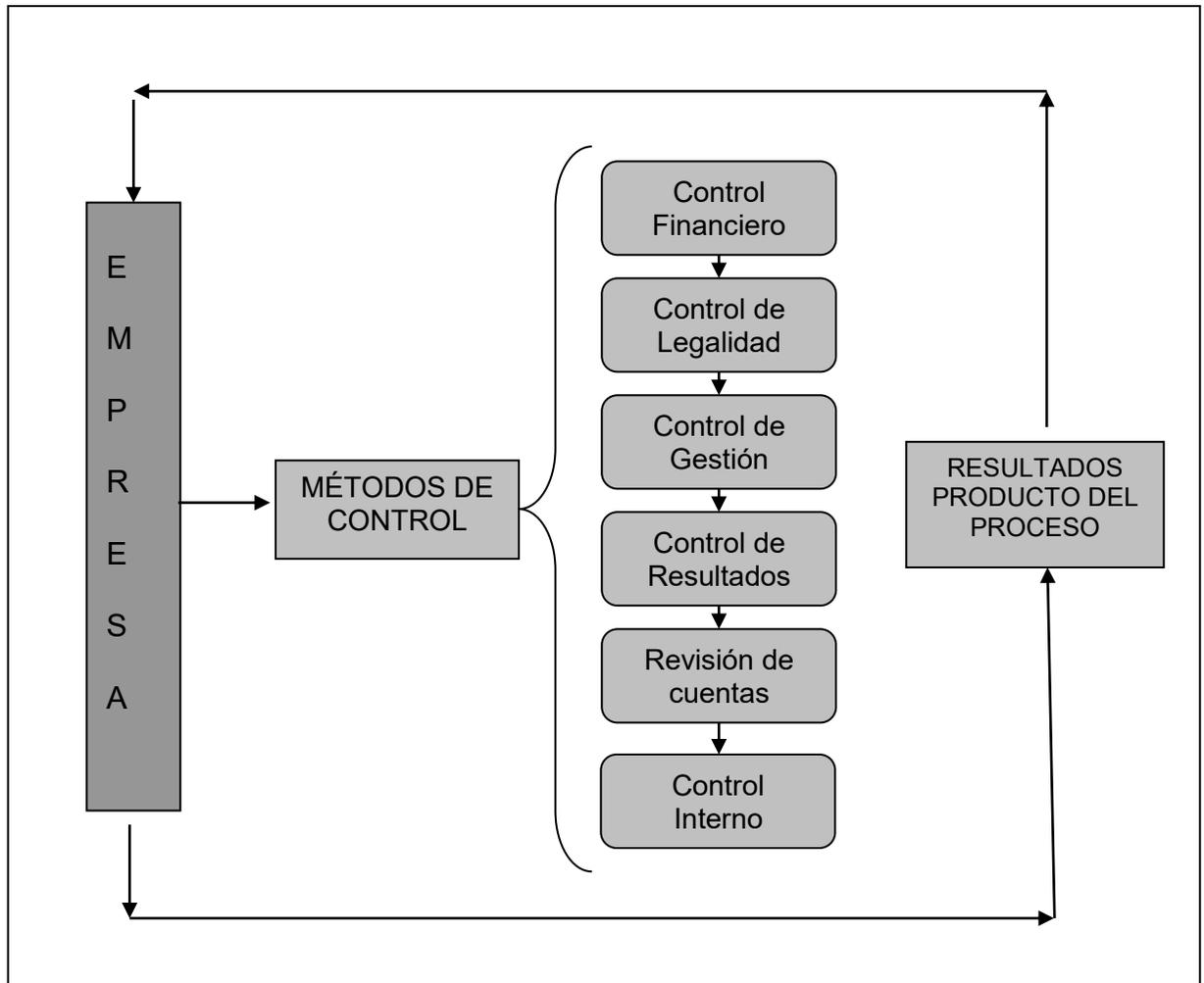
18.3.4.- Equidad: “Permite identificar los receptores de la acción económica y la distribución de gastos y beneficios entre sectores económicos y sociales”. Ejemplo: en los servicios de salud que los estratos más pobres 1 y 2 se les preste este servicio por parte del estado excluyendo los estratos de mayores recursos económicos.

18.3.5.- Valoración de los Costos Ambientales: “Consiste en estimar el deterioro o mejoramiento de la calidad ambiental como resultado de las acciones del hombre o la naturaleza.”

Los anteriores principios se aplican en el sentido de permitir que para un determinado período y para cierto nivel de logro deseable socialmente, el manejo o la asignación de recursos se obtenga al menor costo y de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. (Constitución Nacional Art.267, inciso 1 y 3 y Ley 42/93 Art. 8).

18.4.- Control Fiscal-Métodos de Control: A nivel del sector público se realiza a través de un sistema de control que desde mi perspectiva profesional he denominado métodos de control, ellos son: (Ver gráfica 18).

Gráfica. 18. Control Interno - Métodos de Control



18.4.1.- Control Financiero: Encaminado a determinar si el gasto de la entidad refleja razonablemente el resultado de los compromisos adquiridos, igualmente si el registro de las transacciones se realiza conforme al método contable que le son aplicables. (Normas de auditoría y principios de contabilidad generalmente aceptados).

18.4.2.- Control de Legalidad: Comprueba que las operaciones técnicas, financieras, administrativas, etc. si se han realizado conforme a las normas que le son aplicables.

18.4.3.-Control de Gestión: Determina los niveles de eficiencia y eficacia de las entidades en el manejo y administración de los recursos asignados, mediante la evaluación de los procesos administrativos, aplicando los indicadores según cada caso.

18.4.4.- Control de Resultados: Es el examen que se realiza para establecer en que medida la entidad alcanza los logros previamente definidos.

18.4.5.- Revisión de Cuentas: Estudio técnico de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones durante un período, con el fin de determinar el grado de cumplimiento de las normas implantadas por los organismos de control.

18.4.6.- Control Interno: Se refiere al estudio del sistema de control que debe existir en toda empresa, sea pública o privada, con el fin de determinar la calidad de dichos controles; si son confiables, eficaces y eficientes en el cumplimiento de los objetivos constitucionales.

F. EL MODELO ECONOMICO, LOS PRESUPUESTOS, LA DEMOCRACIA Y LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1.- El Modelo Económico y los Presupuestos

Para empezar este análisis, es importante repasar algunos conceptos teóricos de la economía clásica, que surgió en el siglo XVIII con Adam Smith, David Ricardo y continuó en el siglo XIX con John Stuart Mill, en donde los postulados de las leyes

del mercado, oferta y demanda logran a través de la “mano invisible⁴³”, el equilibrio económico con un presunto orden económico natural.

El sistema capitalista tuvo en su funcionamiento un largo período de auge y crecimiento, siglos XVIII, XIX y XX hasta la crisis que se presentó a partir de 1929 y que afectó a los países industrializados con altos índices de desempleo y disminución de la producción.

El sistema capitalista se construye, se fundamenta, se aplica y se explica bajo dos concepciones filosóficas-teóricas, de una parte la teoría del *liberalismo económico* sobre la base del mercado y la libre empresa y de otra parte la teoría del *liberalismo político* sobre el estado de derecho y la democracia.

Así en la Economía Colombiana, tomando como base los indicadores macroeconómicos se observan diferentes niveles de desarrollo, en las décadas de los años cincuenta y sesenta (1950-1960), debido a la implementación de las teorías centradas en la sociedad, *society-centered*, del enfoque del racionalismo social, “Economicista de Desarrollo”, basado desde luego en el sistema capitalista.

Así, desde esta época, cuando tuvo su auge la *teoría de la modernidad*, se argumentaba que, por la vía de desarrollar la economía, modernizar la industria y cambiar las mentalidades tradicionalistas por otras abiertas al cambio y al ánimo de lucro (ganancia), las sociedades producirían lo necesario para la satisfacción de las necesidades básicas de sus habitantes, lo cual redundaría en bienestar y desarrollo.

Para dicho período, el desarrollo se entendía como el resultado del crecimiento económico, fruto a su vez de las innovaciones tecnológicas propias de la modernización. La aplicación de esta concepción económica en el país produjo efectos de bienestar en la población, según lo demuestra los indicadores económicos: el crecimiento económico, el bajo desempleo y la mejor distribución del ingreso. (Ver cuadro 1 y gráfica 19).

⁴³ *Ibíd*em página 42

Cuadro 1. Crecimiento de la Economía Colombiana. - Indicadores Macroeconómicos, 1954 - 1970

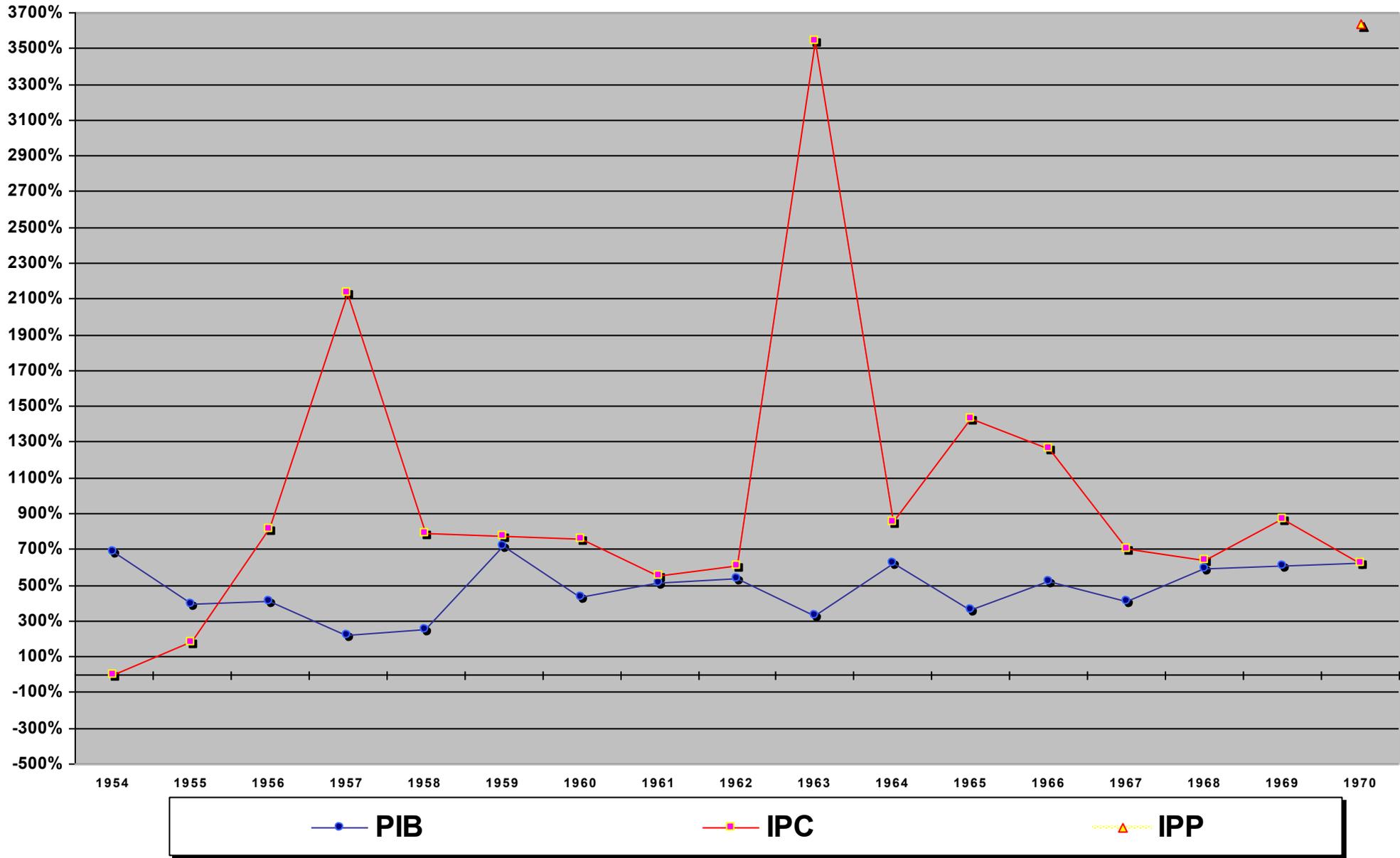
AÑO	PIB %	IPC %	IPP %
1954	6.9	0	N/A
1955	3.9	1.8	N/A
1956	4.1	8.16	N/A
1957	2.2	21.36	N/A
1958	2.5	7.87	N/A
1959	7.2	7.71	N/A
1960	4.3	7.54	N/A
1961	5.1	5.52	N/A
1962	5.4	6.08	N/A
1963	3.3	35.4	N/A
1964	6.2	8.52	N/A
1965	3.6	14.29	N/A
1966	5.2	12.66	N/A
1967	4.1	6.99	N/A
1968	5.9	6.40	N/A
1969	6.1	8.68	N/A
1970	6.2	6.27	36.37

Fuente: Departamento administrativo Nacional de Estadística

En la misma línea de privilegiar el crecimiento económico con enfoque social, vinieron las propuestas del economista John Maynard Keynes, y en su obra Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero, en la cual cuestiona la famosa “*Mano Invisible*”⁴⁴ de la Teoría Clásica del laissez faire – laissez passer (dejar hacer, dejar pasar), por la profunda crisis de la economía mundial y sin solución a la vista en ese momento histórico. Modificó sustancialmente la teoría económica con amplia aceptación universal por lo novedoso de sus planteamientos, en el sentido de explicar el crecimiento de la economía bajo los postulados de la demanda agregada, concediéndole gran importancia al Estado Interventor en la actividad económica, de tal forma que se pueda alcanzar el mayor bienestar para la sociedad, por tal razón sus planeamientos teóricos fundamentan la intervención del estado en la economía para impulsar la inversión.

⁴⁴ *Ibidem*, página 42

Gráfica 19. Crecimiento de la Economía Colombiana - Indicadores Macroeconómicos, 1954 - 1970



El enfoque de la teoría Keynesiano predominó en la política económica de los países desarrollados y tuvo su aplicación en nuestro país en la década de los setenta (1970) con resultados bastantes favorables, ya que con aquellas acciones públicas tendientes a garantizar a todo ciudadano el acceso a un mínimo de servicios, se alcanzó con porcentajes satisfactorios, como en educación, salud, vivienda, pensiones, (Ver cuadro 2 y gráfica 20).

Cuadro 2. Crecimiento de la Economía Colombiana - Indicadores Macroeconómicos 1971 - 1990

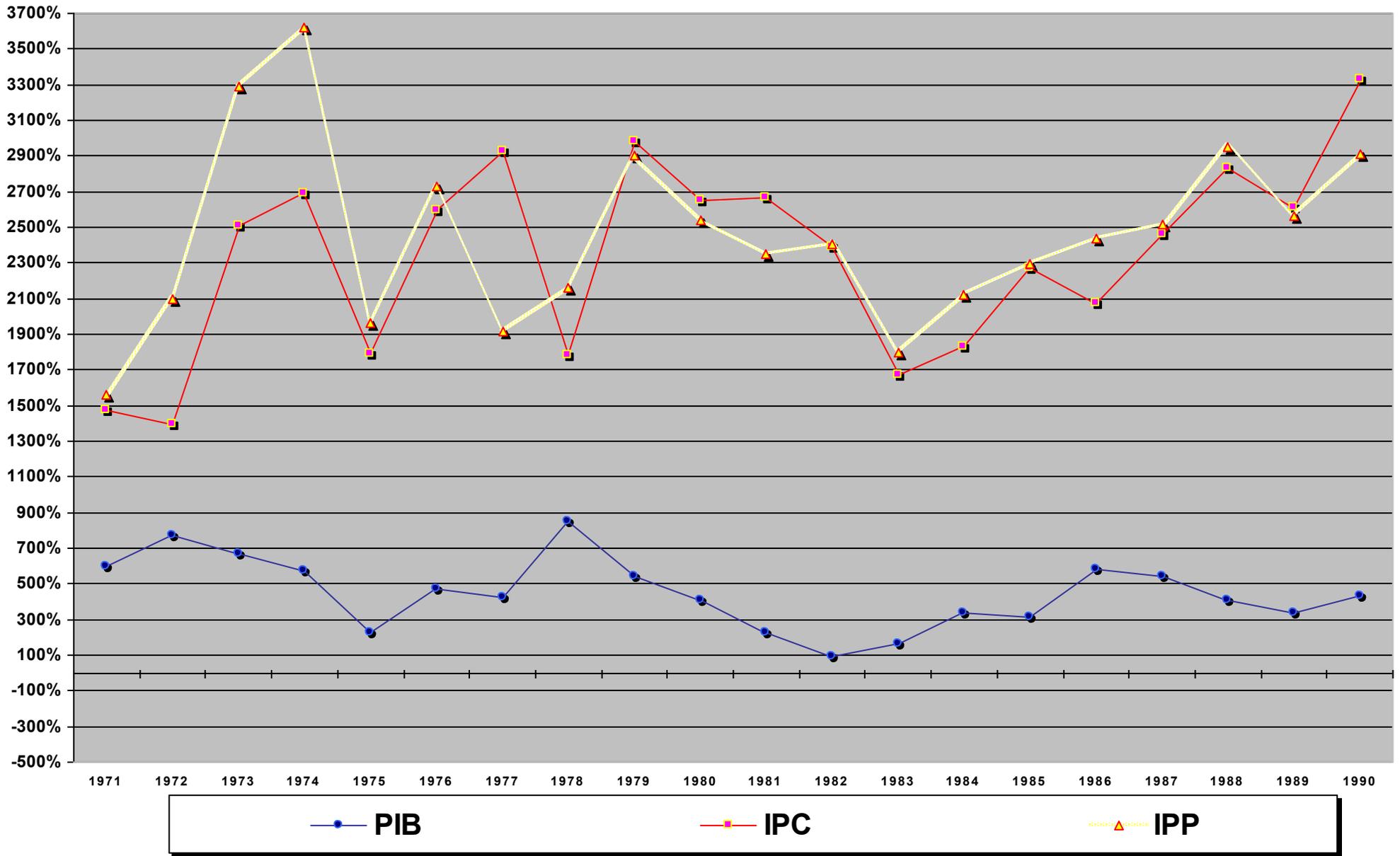
AÑO	PIB %	IPC %	IPP %
1971	6.0	14.73	15.59
1972	7.7	13.96	20.99
1973	6.7	25.05	32.89
1974	5.7	26.88	36.18
1975	2.3	17.90	19.64
1976	4.7	25.92	27.26
1977	4.2	29.29	19.17
1978	8.5	17.84	21.58
1979	5.4	29.80	28.99
1980	4.1	26.50	25.39
1981	2.3	26.66	23.53
1982	0.9	23.88	24.08
1983	1.6	16.70	17.96
1984	3.4	18.29	21.19
1985	3.1	22.72	22.98
1986	5.8	20.70	24.38
1987	5.4	24.59	25.17
1988	4.1	28.32	29.52
1989	3.4	26.14	25.62
1990	4.3	33.31	29.08

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

El modelo de la economía del bienestar impulsado por Keynes⁴⁵ tuvo también su crisis, desempleo, inflación, ya que su análisis no se realizó desde la óptica que ocasiona los problemas de equidad del sistema capitalista, como por ejemplo alcanzar una mejor distribución de la riqueza, de la propiedad privada,

⁴⁵ Si se desea conocer en detalle la teoría de Keynes, consultar a Dillar Dudley.

Gráfica 20. Crecimiento de la Economía Colombiana - Indicadores Macroeconómicos, 1971 - 1990



por cuanto este lleva inherente sus propias contradicciones fluctuando en ciclos económicos, expansión (pleno empleo), auge (crecimiento), recesión (quiebras, despidos).

Es así, que los nuevos pensadores de la economía capitalista recogen nuevamente los postulados del pensamiento clásico, atribuyendo fundamentalmente la causa de la crisis, según ellos, a la excesiva intervención del estado en la economía.

En el marco del enfoque de las corrientes de pensamiento clásico y neoclásico, el análisis económico de las políticas públicas se centró en el mercado. La teoría racionalista “Neoliberal” fundamentada en el sistema económico capitalista y que sustenta el modelo de economía que se inicia en Colombia a partir de la década de los noventa (1990) y propende sanear la economía, logrando el equilibrio vía la apertura de los mercados bajo el supuesto de que las leyes del mercado por sí mismas, ejercen un papel regulador en la medida en que determina la oferta y la demanda.

¿Pero, qué es el Neoliberalismo?

La concepción del neoliberalismo la podemos interpretar hoy como la ideología que está sustentada en el pensamiento globalizado, tendencia universal occidental de un renacimiento y desarrollo de las ideas liberales clásicas y neoclásicas de la economía política, expuestas en su oportunidad por Adam Smith y en general por los economistas identificados como clásicos y neoclásicos de una libertad económica denominada “Laissez Faire – Laissez Passer”, basadas en la:

“Importancia del individuo y la libertad como fuente de sus propios valores éticos y morales”.

Esta tendencia considera “Las Políticas Públicas con funciones limitadas del estado y un mercado libre como elemento de eficiencia para el logro del bienestar colectivo”. Es decir, hay que ser eficientes para poder ser competitivos.

“La contribución del comercio internacional al aumento de la riqueza, mediante la división internacional del trabajo”, Esta premisa de intercambio con barreras abiertas impulsa el crecimiento económico de las economías, según estos economistas, con ventajas comparativas.

En ese orden de ideas, y bajo los postulados de este modelo económico, los mecanismos rectores de la política pública se circunscriben únicamente a aspectos como: *“la libertad del individuo, la seguridad y la justicia”*. Así las cosas, el desarrollo del liberalismo económico en Colombia, desde una perspectiva general, está condicionado a la concepción ideológica del partido de gobierno gobernante.

En efecto, se puede afirmar que la economía colombiana ha estado en un período prolongado de lento crecimiento económico, que se acentuó precisamente a partir de la implantación del modelo económico neoliberal (1990), y la globalización de la economía, que comenzó a construirse e implementarse aceleradamente en América Latina con la caída de los países del bloque oriental (1989). Este suceso representó hasta esa fecha un factor de contrapoder del bloque llamado Occidental liderado por los EU, lo cual lo llevó a ocupar un lugar de hegemonía actualmente indiscutible en el Sistema Político y Económico Mundial.

En consecuencia, los efectos de la globalización de la economía en Colombia, *“Apertura económica”*, iniciada a partir de los años noventa (1990), han sido negativos, representados en un intercambio desigual por cuanto no somos competitivos, originando un aumento desproporcionado de las importaciones (balanza comercial desfavorable), según cifras del Banco de la República, y generando así: *“la destrucción del aparato productivo nacional”*, por tanto continuamos siendo exportadores de materia prima a precios desfavorables, (Ver cuadro 3, gráfica 21).

Estos efectos de deterioro en la aplicación de la política económica, *“ajuste estructural con su apuesta a la estabilidad macroeconómica”*, se observan en un aumento del desempleo, una balanza comercial desfavorable y un alto déficit del

sector público, que se representa en la deuda externa, además, la fuga permanente de capitales y como resultado final, un desmejoramiento de la calidad de vida de la población colombiana, miseria y empobrecimiento. Los efectos o resultados de la aplicación de este modelo económico neoliberal han sido, por tanto, decepcionantes en la distribución y el empleo, a pesar del logro del crecimiento económico alcanzado en los años, 2005, 2006 y 2007.

Cuadro 3. Crecimiento de la Economía Colombiana. Indicadores Macroeconómicos, 1991 - 2008

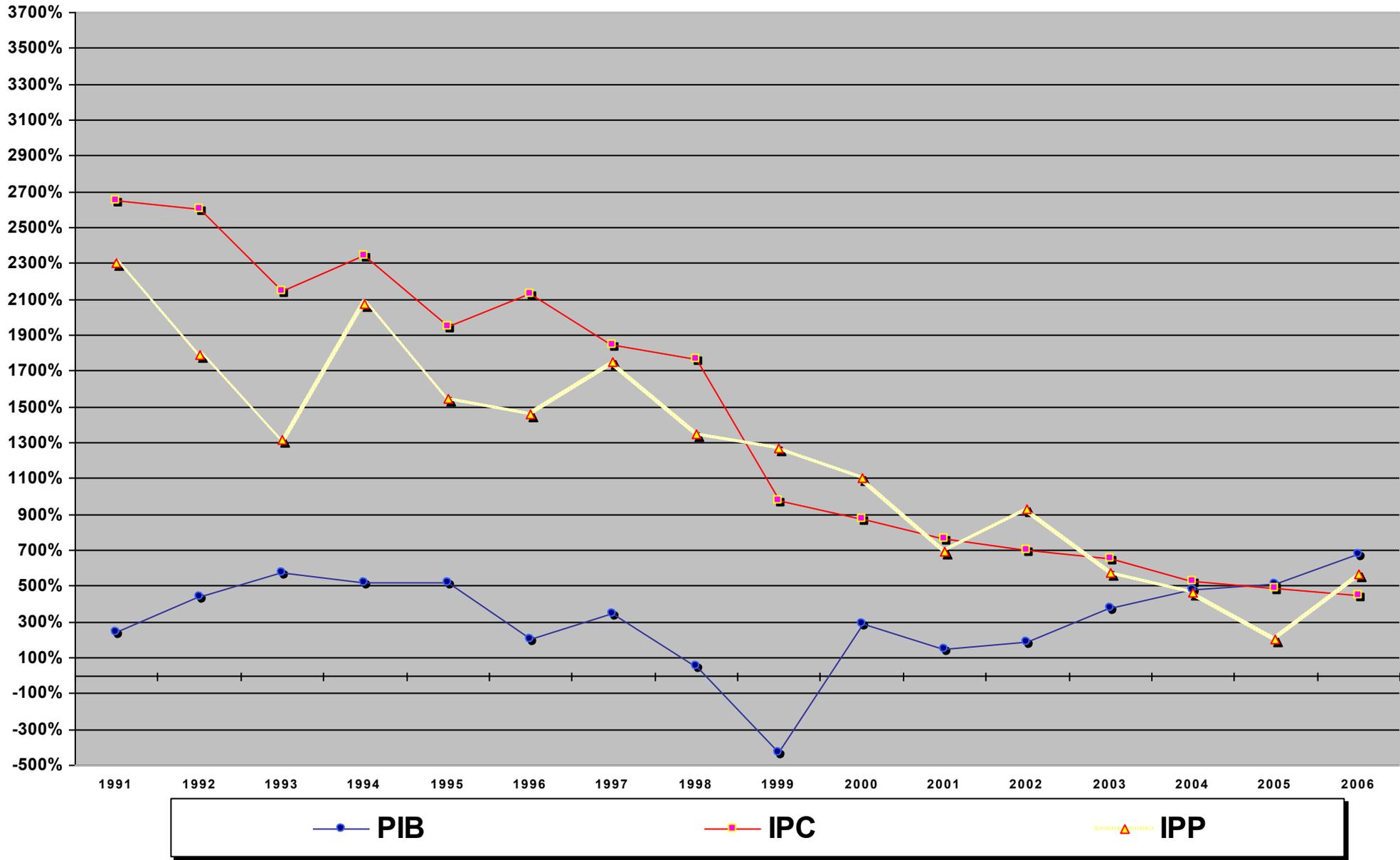
AÑO	PIB %	IPC %	IPP %
1991	2.40	26.48	23.06
1992	4.40	26.06	17.88
1993	5.71	21.47	13.19
1994	5.15	23.43	20.73
1995	5.20	19.47	15.43
1996	2.06	21.28	14.54
1997	3.43	18.41	17.49
1998	0.56	17.69	13.50
1999	-4.25	9.77	12.71
2000	2.90	8.70	11.04
2001	1.50	7.60	6.93
2002	1.90	7.00	9.28
2003	3.80	6.50	5.72
2004	4.78	5.25	4.64
2005	5.13	4.85	2.06
2006	6.80	4.48	5.66
2007	7.32	5.69	5.54
2008	2.50	7.67	1.27

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

Los indicadores de crecimiento de la economía colombiana a finales de la década de los noventa, han estado por debajo del 3%; la tasa de desempleo ha alcanzado una cifra record del 18.7%; la balanza comercial ha sido negativa, afectada también por los intereses generados por la deuda externa, que asciende a la suma de \$107 billones, lo cual genera \$9.8 billones de intereses⁴⁶. En esta circunstancia de deterioro de la economía colombiana, el gobierno se ha visto en la necesidad de acoger el programa de ajuste fiscal recomendado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Banca Internacional, restringiendo el presupuesto público

⁴⁶ Diario El Espectador, marzo 16 de 2003, Bogotá, D. C.

Gráfica 21. Crecimiento de Economía Colombiana - Indicadores Macroeconómicos, 1991 - 2006



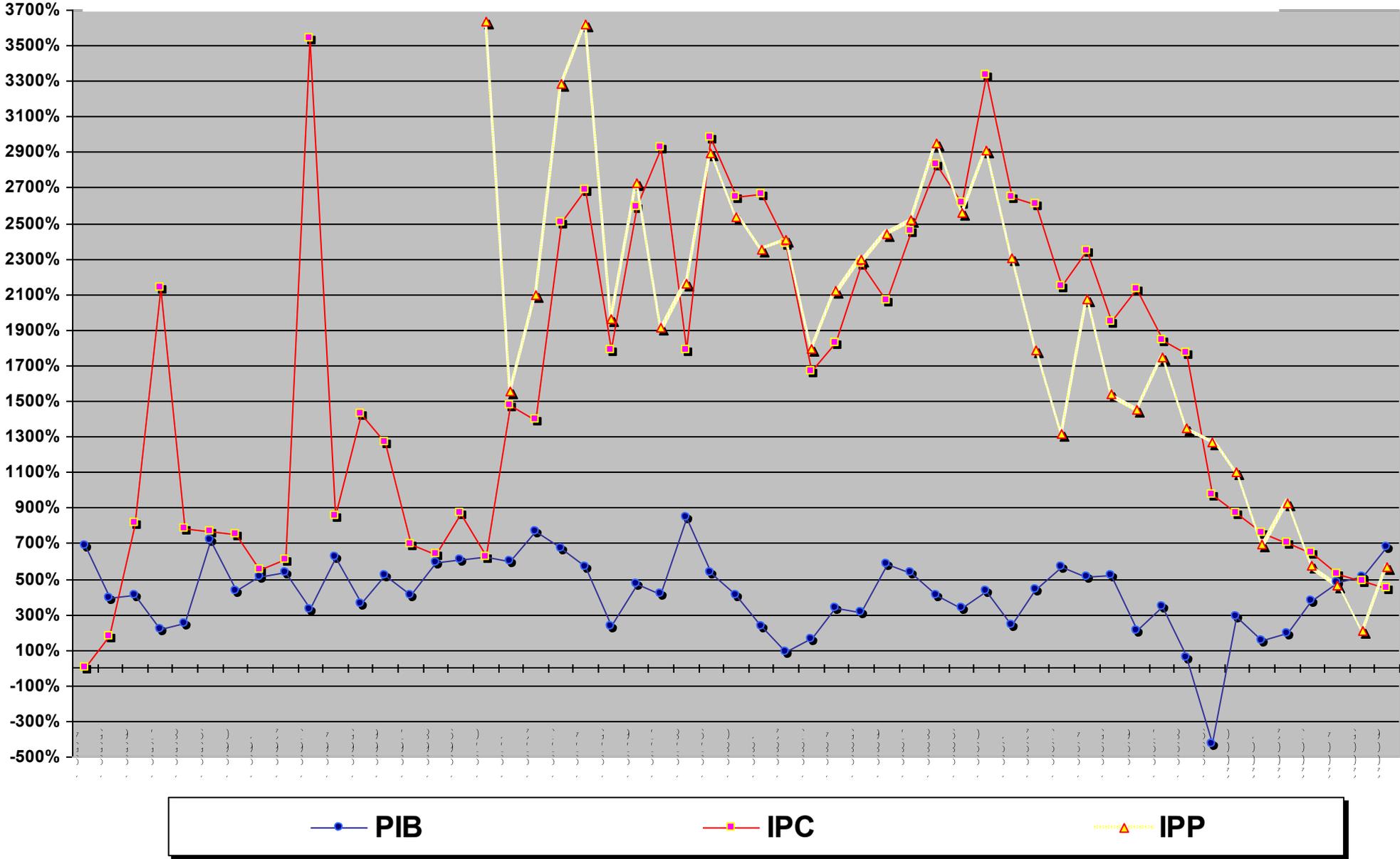
nacional, vigencias 2002, 2003, 2004 y 2005, lo cual ha llevado a una disminución de la inversión pública, un desmejoramiento de la calidad de vida, y por ende, a un estado de pobreza generalizado de la población colombiana, agravado también por el conflicto armado que vive el país y la corrupción.

Frente a estos resultados desfavorables de la economía colombiana por el desbalance macroeconómico de las cuentas fiscal y corriente, el gobierno ha adelantado acciones tendientes a reducir el impacto de la recesión económica, a través de la racionalización del gasto público y la estructuración de los ingresos, con reformas tributarias, ajustes al sistema pensional, reducción del tamaño del estado, las finanzas regionales y locales. En general, un programa de ajuste macroeconómico, con reformas que pretenden eliminar un balance fiscal desfavorable: el déficit fiscal.

En conclusión, con este planteamiento teórico, los productores, (oferta) y consumidores (demanda), deben adecuarse para competir en el mercado. Así, de esta actividad económica se obtendrán los ingresos que permitirán a los individuos *acceder a los bienes y servicios necesarios para satisfacer sus necesidades*. Se puede afirmar sin lugar a dudas, en concordancia con esta teoría de pensamiento económico, “*que el objeto de desarrollo es la economía*”, es decir, la mejor forma de emplear el capital en la producción y distribución de la riqueza en la que no interviene el gobierno, “Laissez-faire-Laissez Passer.” En estas condiciones, según los teóricos del pensamiento clásico, la generación de la riqueza (excedente económico) que permite la reproducción del capital y de esta manera el crecimiento de la economía, trae como consecuencia el desarrollo de la sociedad. Para ellos, es decir, los defensores Neoliberales, no interesa que los medios de producción correspondan a monopolios privados y que la riqueza (excedente económico) se acumule para la clase social capitalista. Esa es la realidad económica que se observa no solamente a nivel del país sino también de Europa Occidental. Es el fenómeno de la Globalización de la Economía.

En contraposición a estos planteamientos de modelos económicos, existen otras teorías alternativas que están siendo desarrolladas y que podríamos analizarlas por

Gráfica 22. Crecimiento de la Economía Colombiana - Indicadores Macroeconómicos, 1954 – 2006. Compilado



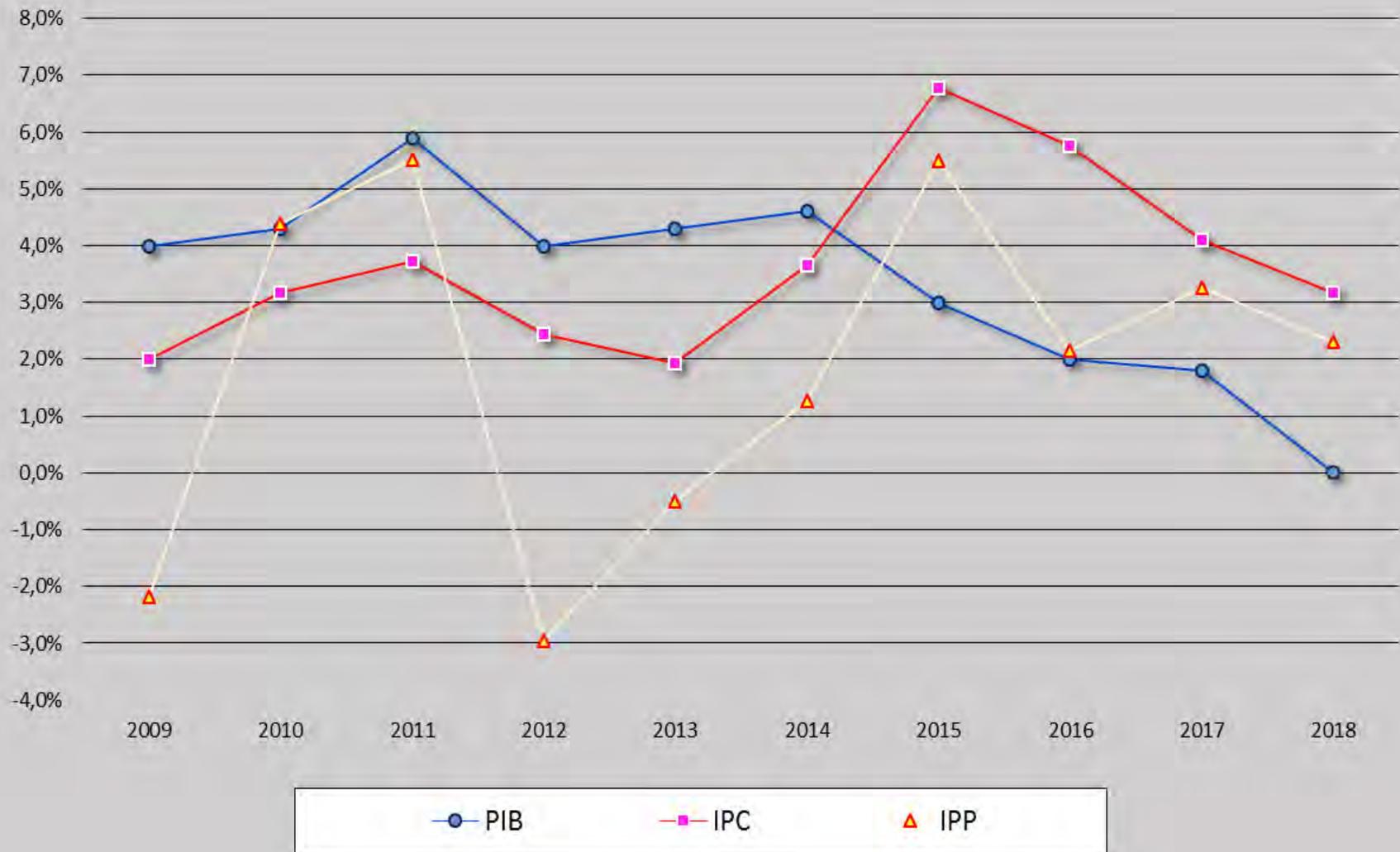
cuanto atenúan ciertos rasgos y procesos o radicalmente se contraponen. Un pensamiento de *“unanimismo caracterizado por ausencia de ideologías”*, generado por el derrumbe del Sistema Socialista del bloque de la Europa del este, es inevitable, según argumentan algunos pensadores del neoliberalismo económico, que a su vez sostienen que la globalización de la economía con el funcionamiento de unos mercados flexibles es la salida, justificando un gran mercado a nivel del universo en donde todos compiten en igualdad de condiciones, en mi opinión a nivel teórico, ya que la realidad es otra.

Cuadro 4. Crecimiento de la Economía Colombiana - Indicadores Macroeconómicos, 2009 - 2018

AÑO	PIB %	IPC %	IPP %
2009	4.00	2.00	-2.19
2010	4.30	3.17	4.38
2011	5.90	3.73	5.51
2012	4.00	2.44	-2.95
2013	4.30	1.94	-0.49
2014	4.60	3.66	1.27
2015	3.00	6.77	5.50
2016	2.00	5.75	2.16
2017	1.80	4.09	3.27
2018	2.70	3.18	2.31

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

Repensar un nuevo modelo de economía es la alternativa no solo para Colombia sino también para los demás países de América Latina, mal llamados subdesarrollados; un Modelo Económico que garantice el crecimiento de la economía que beneficie a toda la población, este objetivo es posible en la Economía. De nada sirve lograr un crecimiento económico aceptable, cuando los beneficios se concentran en una mínima parte de la población, por cuanto esos son los resultados deplorables de los últimos veinte y ocho años (1990-2018), las cifras macroeconómicas demuestran que la desigualdad social se mantiene, por la aplicación del modelo neoliberal. Este es el reto, ya que *“la economía no puede estar por encima de la política”*, en donde los intereses del gran capital en el afán de ganancia desborda todo concepto de equidad consagrado en nuestra Constitución Nacional. En las gráficas 19, 20, 21, 22 y 23 se observa el desarrollo de la



economía colombiana. Este análisis se centra en la economía con intervención del estado, “Teoría Keynesiana” y la “Teoría del Pensamiento Clásico y Neoclásico”, en mi opinión, ambas bien fundamentadas.

A partir de lo expuesto anteriormente, es evidente que el crecimiento económico en Colombia en las últimas décadas a pesar de ser positivo en algunos períodos, no favorece equitativamente a la mayoría de la población, lo cual me lleva a plantear una serie de inquietudes que tienen que ser resueltas de fondo, con la posibilidad de que, de no lograrlo pondría en riesgo las relaciones Sociedad – Estado como actualmente se desarrollan.

Es por tal motivo que se debe lograr que los beneficios del crecimiento económico cubran a la mayoría de la población, a través de los resultados favorables macroeconómicos.

Me parece oportuno traer a colación una frase que escuche en la conferencia “El Acto creativo”, realizada en el primer Congreso Internacional de Creatividad de la Universidad de la Salle de Bogotá, dictada por Manfred Max Neef:

“Desde la esterilidad de la certeza hacia la fecundidad de la incertidumbre”

Hoy se observa que las relaciones entre hombres y éste con su naturaleza se deteriora a ritmos impresionantes, se vive en los grandes centros de las ciudades con mucha tensión, mayor estrés, mayor pobreza, mayor desigualdad, así mismo, la naturaleza está agredida, ésta se destruye; aparecen los ríos contaminados y algunos desaparecen, crecen los desiertos, con resultados como el calentamiento global con un cambio climático, el hombre está actuando en forma irracional no solamente con su naturaleza, sino también consigo mismo.

Las propuestas deben ir encaminadas a un nuevo Modelo Económico para Colombia, las cuales se pueden lograr mediante un Pacto - Contrato Social, que involucraría a todos los sectores económicos de la sociedad, en igualdad de condiciones representados por los Trabajadores, Empresarios y Gobierno.

2.- La Democracia y los Mecanismos de Participación Ciudadana

2.1.- La Democracia: Según el artículo 1º. de la Constitución Política, *“Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”*.

En la aplicación de éste artículo constitucional, hay que entender la democracia como ordenamiento político moderno, como Giovanni Sartori lo plantea. *“La Democracia indica un conjunto de ideales, bien un sistema político, característica que comparte con los términos de socialismo y comunismo. . . la democracia no se ha identificado nunca con una corriente concreta de pensamiento; es más bien un producto de todo el desarrollo de la civilización occidental”*. En este sentido el ejercicio de la democracia conlleva la *“necesaria correspondencia entre los actos del gobierno y los deseos de aquellos (ciudadanos) que son afectados por ellos.”* Para Giovanni Sartori, *la democracia política es condición necesaria para que existan la democracia social y la económica, sino existe dicha democracia en el sistema político, necesariamente no existirán las demás.*

De otra parte, según los griegos, etimológicamente democracia significa poder (Kratos) del pueblo (Demos), o sea, *“Poder Popular,”* que se traduce en la práctica, como el sistema o régimen político en el que el pueblo ejerce su soberanía. Aquí nace la pregunta: ¿Cómo el pueblo ejerce su soberanía? Sobre el particular, diferentes investigadores han planteado distintas formas para ejercer dicho poder popular, en los países con gobiernos liberal-democráticos. A continuación se presentan algunos planteamientos:

Barry Holden plantea cinco (5) grupos de la Teoría Democrática, que son: *“Radical, Neorradical, Pluralista, Elitista y Liberal–Democrática”*.

Según Giovanni Sartori, la teoría completa de la democracia es conjuntamente, descriptiva y prescriptiva, es aplicación de la teoría a la práctica y es la teoría del estado liberal – democrático y fundamenta su análisis sobre la democracia, la cual se dará, siempre y cuando se dé la *“Democracia Política”*.

Otro pensador, Lord Acton hace una relación entre gobierno y democracia, quien afirma: *“La prueba más segura para juzgar si un país es verdaderamente libre es el quantum de seguridad de la que gozan las minorías.”* Sobre ésta frase de Lord Acton, Ferrero escribió: *“En las democracias la oposición es un órgano de la soberanía popular tan vital como el gobierno. Cancelar la oposición significa cancelar la soberanía del pueblo.”*

De acuerdo con esta última consideración de democracia, esta se da si realmente se permiten ciertas garantías para el ejercicio de la oposición. Algunos politólogos creen que una mayoría, que por lo general es simple, como es el caso en el que la mayoría (51%) somete a la minoría (49%), justifica dichas reglas democráticas. En concordancia con lo argumentado por Lord Acton, un gobierno es democrático si la mayoría respeta los derechos y la libertad de las minorías para el ejercicio de la actividad política, es decir, tal como lo afirma Sartori, en todo estado liberal-democrático, su fundamento está en la democracia política y es a través de un verdadero *Estatuto de la Oposición* que se contemplan reglas claras y precisas. Si se logra consolidar en el país una verdadera y real *Democracia Política*, es posible construir una *Democracia Económica*.

La tendencia universal de una democracia moderna real es la de dar participación ciudadana, transfiriendo competencias del gobierno central al local, por cuanto garantiza un acercamiento de las decisiones al ciudadano, es lo que se podría llamar la democracia participativa, así los presupuestos jugarían un papel fundamental de acercar la acción del gobierno.

En aquellos países Democráticos en los cuales se ha logrado implementar el *Estatuto de la Oposición*, el ejercicio del poder se realiza con un control ciudadano,

el cual brinda seguridad y confianza al sistema político. Este es el gran reto que deben asumir los colombianos para consolidar un régimen político que corresponda a las expectativas y realizaciones, con miras a la construcción de un país con bienestar y en paz, llevando a la práctica lo plasmado en la Carta Política. De otra parte, *este mismo reto y compromiso, debe ser asumido por la clase política colombiana.*

En el ejercicio de la política económica, pensamiento del liberalismo económico de libre empresa *“los gobiernos se legitiman en la medida que dan respuesta a las necesidades y preferencias de sus ciudadanos considerados políticamente iguales”*, como lo afirma R. A. Dahl. Para que los Gobiernos se legitimen, Dahl plantea los siguientes postulados:

Primer postulado. - Formulación de preferencias, expresar las preferencias en forma individual o colectiva, lograr que las preferencias sean medidas por su contenido.

Segundo postulado. - Libertad de asociación y organización, libertad de pensamiento y expresión, derecho de voto, derecho de los líderes políticos a competir por el apoyo electoral, fuentes alternativas de información y elecciones libres y correctas, (sin coacción y honestas).

Al igual, David Osborne argumenta que *“La ventaja más evidente de la competencia es una mayor eficiencia⁴⁷”*, considera que la economía de libre empresa consagra la eficiencia y la eficacia para ser efectivos, con resultados positivos como soporte de la competitividad. En conclusión, podríamos decir para el caso colombiano, la eficiencia y la eficacia como mecanismo para la acumulación de la riqueza excedente económico, no radica el problema económico de la igualdad o de la equidad, sino que éste se fundamenta en las diferentes formas aplicadas para la redistribución de esa riqueza, que corresponde al régimen político-económico vigente en el país, el neoliberalismo.

⁴⁷ Osborne David, Gaebler Ted. La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público. Ediciones Paidós. Barcelona, España. 1994

2.2.- Los Mecanismos de Participación Ciudadana: A partir de la Constitución Política de 1991, se han generado espacios y mecanismos de participación democrática y en el título IV se consagra dicha participación, así:

- El voto
- El plebiscito
- El referendo
- El cabildo abierto
- La consulta popular
- La iniciativa legislativa
- La revocatoria del mandato

En los artículos del 103 al 106 se plasma los mecanismos de la participación ciudadana, en los cuales se definen dichos mecanismos de participación, en ejercicio de su soberanía, “Poder Popular,” está regulada por la Ley 134 de 1994.

La participación comunitaria hace referencia a la organización, gestión y movilización, a través de los cuales el ciudadano es protagonista de su propio desarrollo. Esta pretende vincular a la población a la gestión pública en los aspectos administrativos de gobierno, además, la participación se debe entender como civilista y está dada por la interacción individuo-sociedad-estado.

Los ciudadanos en forma individual o a través de asociaciones civiles y comunidades organizadas pueden participar de la vigilancia y fiscalización de la gestión pública. Por tanto, la participación ciudadana se refiere a aquella mediante la cual el ciudadano, de manera individual toma parte en la escogencia de autoridades públicas o elige a sus representantes o a organismos legislativos del orden nacional, regional o local, pero además en la programación presupuestal, “presupuestos participativos”.

Se considera que la participación ciudadana es un derecho fundamental de toda persona, encaminado a ejercer un control ciudadano en la convivencia de los

habitantes del territorio colombiano, su objetivo es promover el desarrollo de principios de solidaridad y equidad encaminados al logro de un ambiente pacífico donde se reconozcan y asuman la dimensión colectiva de los derechos y sus correlativos deberes.

En consecuencia, el presidente de la República, Gobernadores y Alcaldes podrán consultar al pueblo decisiones de trascendencia Nacional, Departamental y Municipal, respectivamente, previo los requisitos y formalidades de ley.

2.2.1.- El Voto: Se consagra como un derecho y un deber ciudadano, es libre, universal, directo y secreto. Se ejerce este derecho a partir de la mayoría de edad que se obtiene en Colombia a partir de los 18 años cumplidos. (CN Arts. 103 y 258.)

2.2.2.- El Plebiscito: Consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir, es una consulta política, gira en torno a una decisión política, no a un acto legislativo. Es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una decisión del ejecutivo respecto a políticas que no requieren la aprobación del Congreso.

2.2.3.- El Referendo: consulta directa al pueblo para que se pronuncie sobre algún tema de interés colectivo, para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente y se divide en referendo aprobatorio y referendo derogatorio; puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local. Un referendo constitucional solo puede promoverse a través del pueblo o del Gobierno Nacional. Si es promovido por el pueblo debe ser presentado al Congreso de la República, respaldada por el 5% de ciudadanos del censo electoral.

2.2.4.- El Cabildo Abierto: es una reunión pública de los Concejos Municipales, Distritales o las Juntas Administradoras Locales, en donde los ciudadanos pueden

participar directamente y discutir acerca de los asuntos de interés común. Es de nivel local y de carácter consultivo.

Para la consulta de un asunto en cabildo abierto, se debe presentar la solicitud de cabildo, con no menos de 15 días de anticipación a la fecha de iniciación del periodo de sesiones, por parte de un número no inferior al cinco por mil de los ciudadanos inscritos en el censo electoral correspondiente. Las organizaciones civiles pueden participar en todo el proceso de convocatoria y celebración.

2.2.5.- La Consulta Popular: el artículo 8 de la Ley 134 de 1994 establece la Consulta Popular, en la cual se hace una pregunta de carácter general sobre un asunto en particular de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, Gobernador o Alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto. En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria, es decir, el resultado obliga al gobernante. Mediante este mecanismo el gobernante acude al cuerpo electoral para consultar su opinión y luego tomar su decisión.

2.2.6.- La Iniciativa Popular Legislativa: es el derecho que asiste al elector para presentar proyectos de ley o de reforma constitucional. En Colombia lo podrán hacer un número de ciudadanos igual o superior al 5% del censo electoral existente en la fecha o el 30% de los concejales o diputados del país. La iniciativa popular será tramitada por el congreso de acuerdo a lo establecido para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia, así mismo, de ordenanzas ante las Asambleas o de acuerdos ante los Concejos.

2.2.7.- La Revocatoria del Mandato: es el derecho de una fracción del cuerpo electoral a solicitar la destitución de un funcionario de naturaleza electiva antes de expirar su mandato. Esta solo opera para gobernadores y alcaldes, ya que estos inscriben junto con su candidatura el programa de gobierno, por lo que al momento de ser elegidos, quienes los eligen están imponiéndole al elegido el programa que inscribió, el voto programático.

2.2.8.- Otras instancias de participación: igualmente existen diferentes instancias de participación para garantizar la democracia “*Poder Popular*” en el ejercicio de las funciones constitucionales que son: las veedurías ciudadanas, comités de desarrollo y control social de servicios públicos, derecho de petición, acción de cumplimiento, audiencias públicas, acciones populares o de grupo, solicitud de publicación o de información y la acción de tutela, mecanismos de control político y jueces de paz.

2.2.8.1.- Las Veedurías ciudadanas: estas son asociaciones de ciudadanos que buscan proteger el interés público mediante la participación y según circunstancias, presentando las denuncias correspondientes.

Las veedurías existen por la sola voluntad de los ciudadanos, que deciden constituirse como veeduría, sin importar su número. Estas pueden ser convocadas por entidades públicas y se rigen por los siguientes principios:

Independencia Política.- Aunque en una democracia es fundamental la oposición política, las veedurías deben guardar distancia de partidos o intereses políticos o electorales para no perder la credibilidad.

Transparencia.- Esta se debe dar en todas sus acciones.

Respeto.- El buen trato al servidor público, la presunción de inocencia y la creencia en las instituciones son indispensables para una actuación democrática y constructiva.

Pluralidad.- Entre mas diversos sean los actores o miembros, más legítima será la veeduría.

Legalidad.-Las herramientas constitucionales y legales son suficientes y representan medios legítimos de actuación para ejercer el derecho y el deber de participar.

Objetivos de las veedurías ciudadanas.- El propósito fundamental es hacer parte de un cambio de mentalidad del ciudadano colombiano, en el que el eficiente y honesto manejo de las actividades públicas no dependa solamente de unos órganos de control estatales, sino también de la propia sociedad civil. Este cambio implica

empezar a reconocer que en el nuevo estado colombiano la participación no es sólo un derecho sin también un deber.

Entre sus objetivos se pueden señalar:

- Vigilar y fiscalizar la ejecución y calidad técnica de los trabajos y actuaciones públicas.
- Vigilar la oportuna coordinación de las entidades públicas en el desarrollo y posterior servicio de las obras, de tal manera que los trabajos no se retrasen o sean posteriormente afectados negativamente por una entidad o política oficial.
- Monitorear el efecto de las obras y servicios en el desarrollo urbano y paisajístico del sector donde se realizan, teniendo en cuenta su impacto en la generación de una mayor productividad y equidad social urbana.
- Solicitar a interventores, supervisores, contratistas, autoridades oficiales y demás autoridades concernientes, los informes verbales o escritos que permitan conocer el cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos y sus resultados.
- Difundir a la opinión pública las principales conclusiones de sus acciones; para esto es muy importante relacionar la veeduría con el mayor número de medios de comunicación posible.
- Realizar denuncias ante las autoridades competentes sobre las irregularidades que sean encontradas.
- Hacer recomendaciones a la entidad o funcionario responsable sobre mejores maneras de ejercer sus funciones.

Fundamento legal y constitucional de las veedurías ciudadanas.- *“Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra*

*índole*⁴⁸. Las veedurías tienen un sólido fundamento constitucional y legal. Se señalan algunos artículos de nuestra Constitución Política donde se consagra claramente este deber y derecho ciudadano, así:

Art. 1. *“Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada. . . democrática, participativa y pluralista. . . “*

Art. 3. La soberanía reside exclusivamente en el pueblo del cual emana el poder público. El pueblo ejerce en forma directa o por medio de sus representantes.

Art. 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

Art. 92. Cualquier persona natural o jurídica podrá solicitar de la autoridad competente la aplicación de las sanciones penales o disciplinarias derivadas de la conducta de las autoridades públicas.

Art. 103. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles. . . . sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diversas instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública.....

Art. 270. La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública, que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

Informes formales de veeduría.- Observados como la principal herramienta de las veedurías, consisten en los señalamientos por parte de la veeduría a alguna organización de control como la Contraloría o la Procuraduría, de lo que consideran fallas técnicas, ineficiencias, o malos manejos por parte de las entidades objeto de

⁴⁸ Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, pacto de San José de Costa Rica, ratificado en Colombia por la Ley 16 de 1972, artículo 16.

veeduría. Igualmente se pueden hacer informes a la ciudadanía a través de los medios de comunicación, carteleras institucionales, cartas, o en las audiencias públicas.

Reuniones informales.- Más allá de cualquier reunión formal, regulada o llevada a cabo por medio de actas, las reuniones informales buscan una mayor flexibilidad en la comunicación de sus integrantes y por lo tanto una mayor capacidad para la libertad de expresión y la generación de ideas.

Estudios especializados realizados por los miembros de las veedurías o sujetos externos.- Las veedurías pueden utilizar estudios para adquirir un mayor conocimiento acerca del funcionamiento de las actividades públicas bajo veeduría. Estas investigaciones pueden ser desarrolladas por la propia veeduría o también se pueden aprovechar investigaciones hechas por personas externas a la veeduría.

¿A Qué se le hace Veeduría?

- A un servicio público como la educación, la salud, el acueducto, alcantarillado, la justicia, la seguridad, la energía, la telefonía, etc.
- A la construcción, mantenimiento o concesión de obras públicas como puentes, vías, aeropuertos, escuelas, hospitales, parques, etc.
- Al otorgamiento de contratos o licencias por parte del estado para la explotación de bienes públicos como el espectro electromagnético (televisión, radio, telefonía inalámbrica) y la explotación del subsuelo (petróleo, carbón), entre otros.
- A la preservación del medio ambiente y del espacio público.
- Al ejercicio de la administración pública en general de un municipio, una secretaría, un departamento, un ministerio, una entidad descentralizada. También, a la ejecución de un Plan de Desarrollo.
- Finalmente en todos aquellos ámbitos y aspectos en los que se empleen recursos públicos.

Beneficios que podemos señalar de las veedurías:

- Se fortalece el conocimiento de los ciudadanos sobre lo público y por tanto se mejora la cultura ciudadana.
- Se acerca el estado al ciudadano y viceversa.
- Las decisiones estatales se fortalecen y mejoran al tener en cuenta la opinión del destinatario final, el ciudadano.
- Permite que el estado sea más transparente para todos, generando mayor confianza.
- Se fortalece la democracia.
- Se previene la corrupción y la ineficiencia.

Riesgos que podemos señalar de las veedurías ciudadanas:

- La ejecución de las políticas y proyectos públicos se retrasan.
- En algunos casos, las opiniones de los ciudadanos pueden no ser competentes y distorsionar la imagen de la administración.
- La percepción de la visión ciudadana de los proyectos no es general y sus opiniones pueden ser parciales, de corto plazo y fragmentados.

2.2.8.2.- Comités de desarrollo y control social de servicios públicos: en desarrollo del artículo 369 de nuestra carta política se expide la Ley 142 de 1994 artículo 62 mediante la cual se regulan estos comités y con el decreto 1429 de 1995 se reglamenta su conformación y funcionamiento.

Con estos comités se promueve la participación ciudadana los cuales presentan un enfoque netamente participativo del individuo en procura del control de la gestión como uno de los principios del Estado Social de Derecho, un ejemplo claro de la participación comunitaria la cual busca en esencia la participación activa del individuo, consolidando un canal de interlocución entre los ciudadanos y las autoridades de control.

2.2.8.3.- Derecho de petición: está consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política: "Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las

autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta respuesta. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”. Adicionalmente, el derecho de petición es regulado por el Código Contencioso Administrativo.

Con excepción de los documentos catalogados como reservados por la ley, todas las actuaciones del estado y sus funcionarios son públicas, visibles para los ciudadanos y como tal, podemos tener acceso a ellas. Otra forma de realizar un derecho de petición, consiste en solicitarle al estado que actúe en favor del ciudadano para reconocerle un derecho en particular.

El derecho de petición es un derecho fundamental, por lo tanto, y en caso de que sea necesario hacerlo respetar, podemos recurrir al mecanismo de la tutela. Solo en caso de que sea agotado el derecho de petición, y sin que la autoridad haya resuelto dentro de los términos legales establecidos, el ciudadano o la organización pueden instaurar la acción de tutela.

2.2.8.4.-Acción de cumplimiento: es una sencilla petición que se hace a las autoridades para que cumplan lo ordenado en leyes, decretos, actos administrativos, ordenanzas de las Asambleas y Acuerdos de Concejos Municipales. Para todos los casos se puede solicitar cumplimiento, excepto cuando las normas establezcan gastos. Está regulada por la Ley 393 de 1997.

2.2.8.5.- Audiencias públicas.: herramienta según la cual la administración pública puede convocar a audiencias para discutir asuntos de interés general o colectivo relacionados con políticas, planes, programas, proyectos servicios u obras públicas que afectan sus intereses y derechos, con el objeto de involucrar más al ciudadano en el desempeño público. Está regulada por la Ley 489 de 1998, en especial los artículos 32 al 35.

2.2.8.6.- Acciones populares o de grupo: el artículo 88 de la C. P. C. contempla las acciones populares o de grupo y mediante la Ley 472 de 1998 se reguló el mecanismo por medio del cual se protegen los derechos e intereses colectivos de la sociedad. Las acciones populares pueden ser interpuestas por cualquier ciudadano,

para defender los intereses generales de la sociedad o los intereses colectivos de un grupo.

Se aplica para defender derechos relacionados con el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad social, el medio ambiente, los servicios públicos domiciliarios, la atención de desastres, los derechos de los consumidores, la moralidad administrativa de los servidores públicos, la libertad de competencia económica y otras de similar naturaleza que se definan en ella.

2.2.8.7.-Solicitud de publicación o de información: de acuerdo al Decreto 2130 de 1992, las autoridades administrativas deben publicar a la ciudadanía los proyectos de decisiones que sean consideradas como de importantes implicaciones para la comunidad. La veeduría puede solicitar su publicación, así sea el caso que éstas no tengan carácter vinculante.

De otra parte, de acuerdo al artículo 31 del Decreto 266 del 2000, todas las autoridades administrativas deben publicar los proyectos de regulaciones que se pretendan adoptar que tengan carácter general y que traten temas como normas de intervención económica, reglamentación del medio ambiente, reglamentación urbanística, las que impongan nuevas obligaciones a los productores de bienes y oferentes de servicios, entre otros.

2.2.8.8.- Acción de tutela: cualquier ciudadano podrá solicitar la protección de un juez cuando se le ha vulnerado un derecho fundamental.

2.2.8.9.- Mecanismos de control político: este se ejerce sobre el gobierno y la administración por parte del poder legislativo. A nivel municipal, los Concejos Municipales, departamental, las Asambleas Departamentales y de la nación el Congreso de la República, que está integrado por el Senado y la Cámara de Representantes. Para el ejercicio de su función legislativa se organizan en Comisiones Permanentes, (Constitucionales) Comisiones Legales y Comisiones Especiales.

2.2.8.10.-Jueces de Paz: el artículo 247 de la C. P. C. estipula *“La ley podrá crear jueces de paz encargados de resolver con equidad conflictos individuales y comunitarios. También podrá ordenar que se elijan por votación popular”*. El Gobierno Nacional los reglamento por medio de la Ley 497 de 1997 y el Decreto 23 de Enero 23 de 2002.

Los jueces de paz constituyen un medio facilitador para la convivencia y armonización de las relaciones de vecindad, ya que manejan vínculos afectivos con todas las personas de su entorno social. Ejercer una justicia de paz permite la posibilidad de solucionar los conflictos que surjan en la comunidad sin necesidad de formalidades especiales, contribuyendo al buen funcionamiento e interacción de los individuos en sociedad.

Requisitos legales para ser jueces de paz: Ser mayor de 18 años, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos y haber residido en la comunidad respectiva por lo menos un (1) año antes de la elección.

Los Jueces de paz están en capacidad de conocer asuntos de transacción, conciliación o desistimiento, limitando su competencia en acciones constitucionales, contencioso administrativas y civiles, teniendo la posibilidad de pronunciarse únicamente sobre el reconocimiento de hijos extramatrimoniales. Pueden conocer asuntos de transacción, conciliación o desistimiento, cuya cuantía no supere 100 salarios mínimos mensuales. Su período de elección es por cinco (5) años y por votación popular.

2.3.- Estatuto de la Oposición.- En desarrollo de los artículos 40 y 112 de la Constitución Política de Colombia, se formula el Estatuto de la Oposición mediante la Ley Estatutaria 1909 del 9 de Julio de 2018, en los cuales se *“establece el marco general para el ejercicio y la protección especial para el Derecho de la Oposición de las Organizaciones Políticas y algunos derechos de las Organizaciones Independientes.”* En el artículo 4º se define las finalidades de la oposición política:”

disentir, criticar, fiscalizar y ejercer libremente el control político en la gestión del gobierno”

G.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, EL CONSEJO NACIONAL DE PLANEACION Y LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

1.- Plan Nacional de Desarrollo.-

En la teoría económica existen diferentes enfoques de escuelas de pensamiento para abordar y alcanzar no solamente un crecimiento económico sino también el desarrollo social. En concordancia con la teoría económica la CPC, se precisa un estado democrático, participativo y pluralista, garantizando la igualdad de oportunidades y la distribución equitativa de los beneficios que genera el crecimiento de la economía, con lo cual se debe alcanzar un grado de bienestar y desarrollo.

Para el logro de estos propósitos la CPC en su artículo 341 responsabiliza al Gobierno Nacional de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y lo someterá a concepto del Consejo Nacional de Planeación, oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis (6) meses siguientes a la iniciación del período respectivo. (Ver gráfica 24).

En el país el desarrollo social ha sido desigual dependiendo de la escuela de pensamiento económico vigente en las diferentes etapas de la historia, (Ver gráficas 19, 20, 21 y 23). Es así que todo sistema económico identifica un modelo de economía con la cual se aspira a alcanzar el desarrollo social, por tanto el Plan Nacional de Desarrollo identifica ese modelo de economía y allí quedan expresadas las intenciones de tales propósitos, quedando involucradas las relaciones Sociedad-Estado. Así los sistemas económicos se debaten en sus propias contradicciones y desde luego esas contradicciones son inherentes al propio sistema, por tanto,

indistintamente al sistema económico, *la economía como ciencia histórico-social pretende para el hombre, un mundo confortable de bienestar y desarrollo. “Todo pensar es ideológico, en consecuencia, todo análisis e interpretación es, por definición, ideológico⁴⁹”*. Así, la Planificación Económica de cada uno de los gobiernos no es indiferente a la concepción ideológica, por lo tanto en los planes de desarrollo se plasman una serie de intereses que en muchos casos no corresponde a los intereses de la población en general y menos aún a los intereses de una Nación. Lo anterior no significa que exista una dicotomía entre ciencia y política, sencillamente cuando abordamos estos análisis de Crecimiento y Desarrollo Económico considero necesario tratarlo con la mayor objetividad posible que se acerque a la realidad.

Pero qué entendemos por Crecimiento y qué por Desarrollo. En términos de la economía el crecimiento económico es medible y objetivo y a largo plazo y en él se describe la expansión de la fuerza de trabajo, del volumen del comercio y del consumo y Desarrollo según P. Luis Lebrón *“La serie de pasos para una población determinada de una fase menos humana a una fase más humana, al ritmo más rápido posible, al costo financiero y humano lo menos elevado posible, teniendo en cuenta la solidaridad entre todas las poblaciones⁵⁰”*

Por tanto como economistas entendemos:

Desarrollo humano. *“Progresar, crecer económica, social, cultural o políticamente comunidades humanas⁵¹”*. “

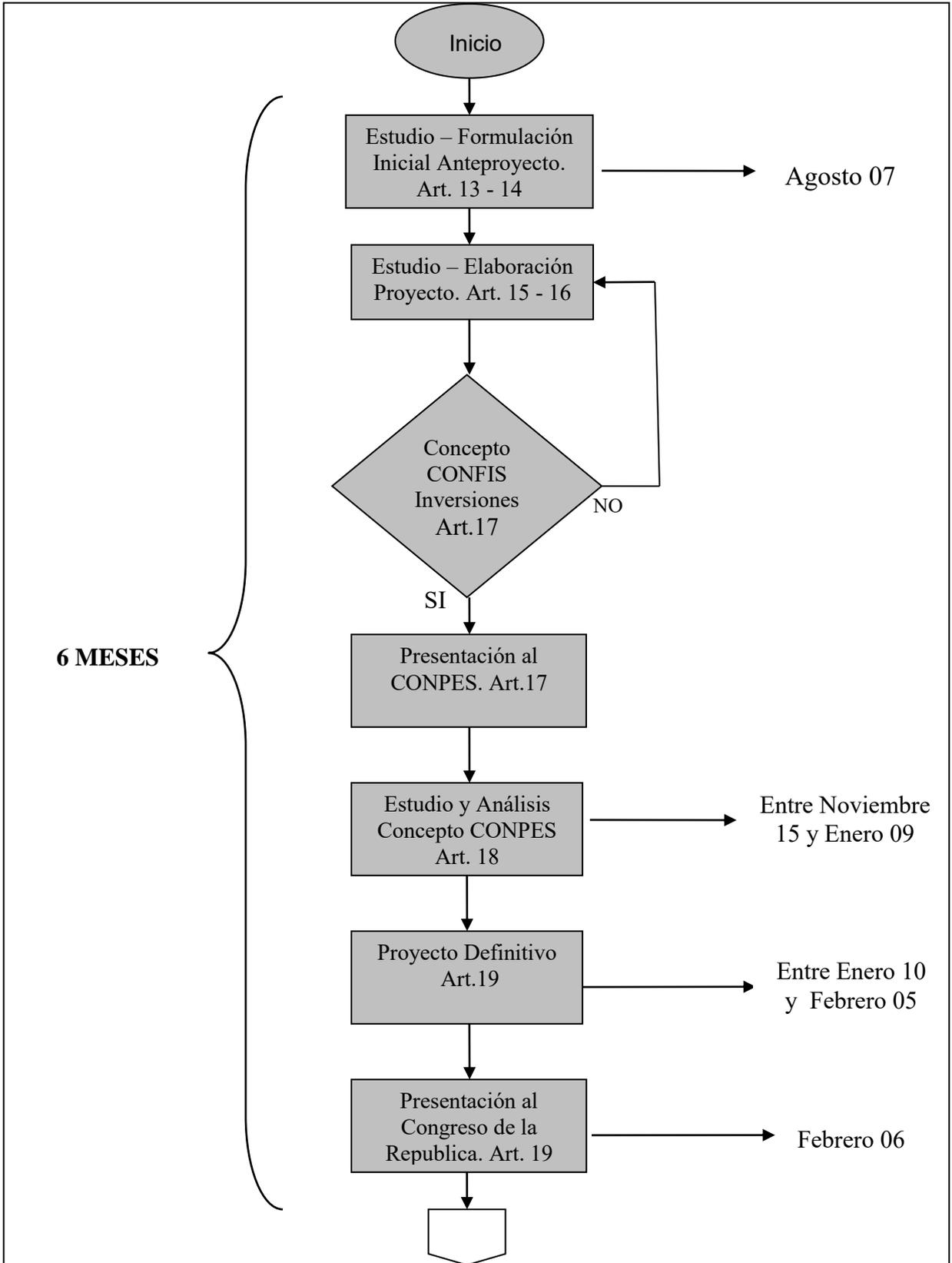
“El hambre, primer peldaño hacia el delito “. Gloria Moanack.

⁴⁹ Ander-Egg Ezequiel. Metodología y Práctica del Desarrollo de la Comunidad. Editorial El Ateneo. México.1982.

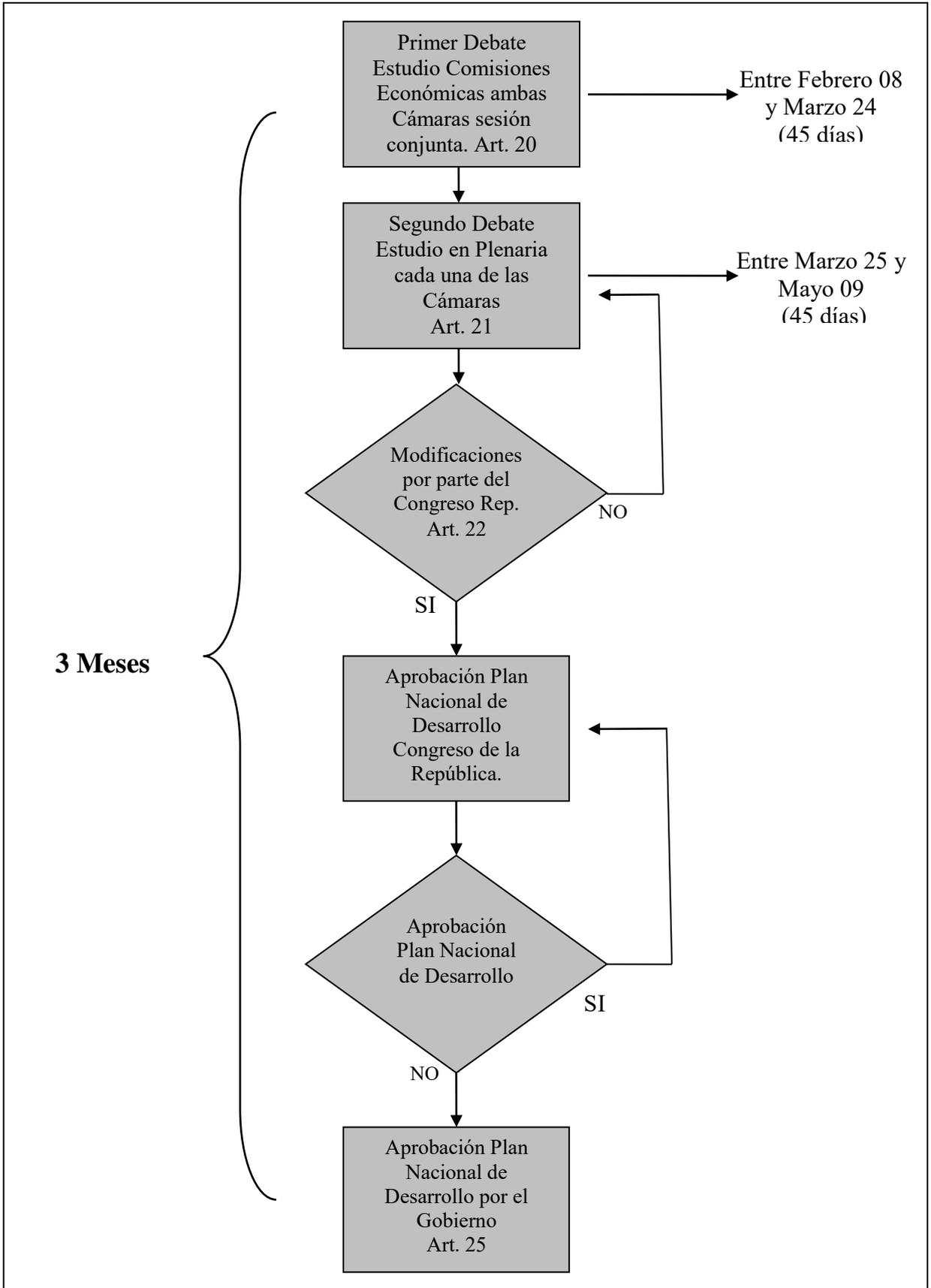
⁵⁰ Citado en Metodología y Práctica del Desarrollo de la Comunidad. Página 33-34. Ander Egg Ezequiel.

⁵¹ Diccionario de la Real Academia Española

Gráfica 24. Formulación, elaboración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo.



Fuente: Ley 152 del 15 de Julio de 1994. (Artículos 13-19)



Fuente: Ley 152 del 15 de Julio de 1994. (Artículos 20 - 25)

En el Informe Nacional de Desarrollo Humano, auspiciado por el “*Programa de Naciones Unidas (PNUD) y la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (SIDA)*”,⁵² señala que el desarrollo humano es entendido como: “*La opción de los habitantes de un país para mejorar su vida*” y señala que el conflicto armado es un obstáculo para su logro.

El mencionado informe tiene en cuenta los siguientes índices para medir el desarrollo humano: Expectativa de vida, Ingresos y logros educativos. Para el caso colombiano y por efectos del conflicto armado incorpora otro indicador: la tasa de homicidios.

Según los datos que presenta el mencionado informe, entre un 15% y 27% de homicidios se relacionan con el conflicto armado y por lo tanto afecta la calidad de vida, cuantificando dicho efecto en la pérdida entre 3 y 6 meses de vida de los colombianos.

Dicho informe identifica seis (6) formas de agresión sobre las víctimas directas del conflicto armado, que son: Guerra sucia, violencia en combate, desplazamiento forzado, terrorismo, secuestro y daños colaterales.

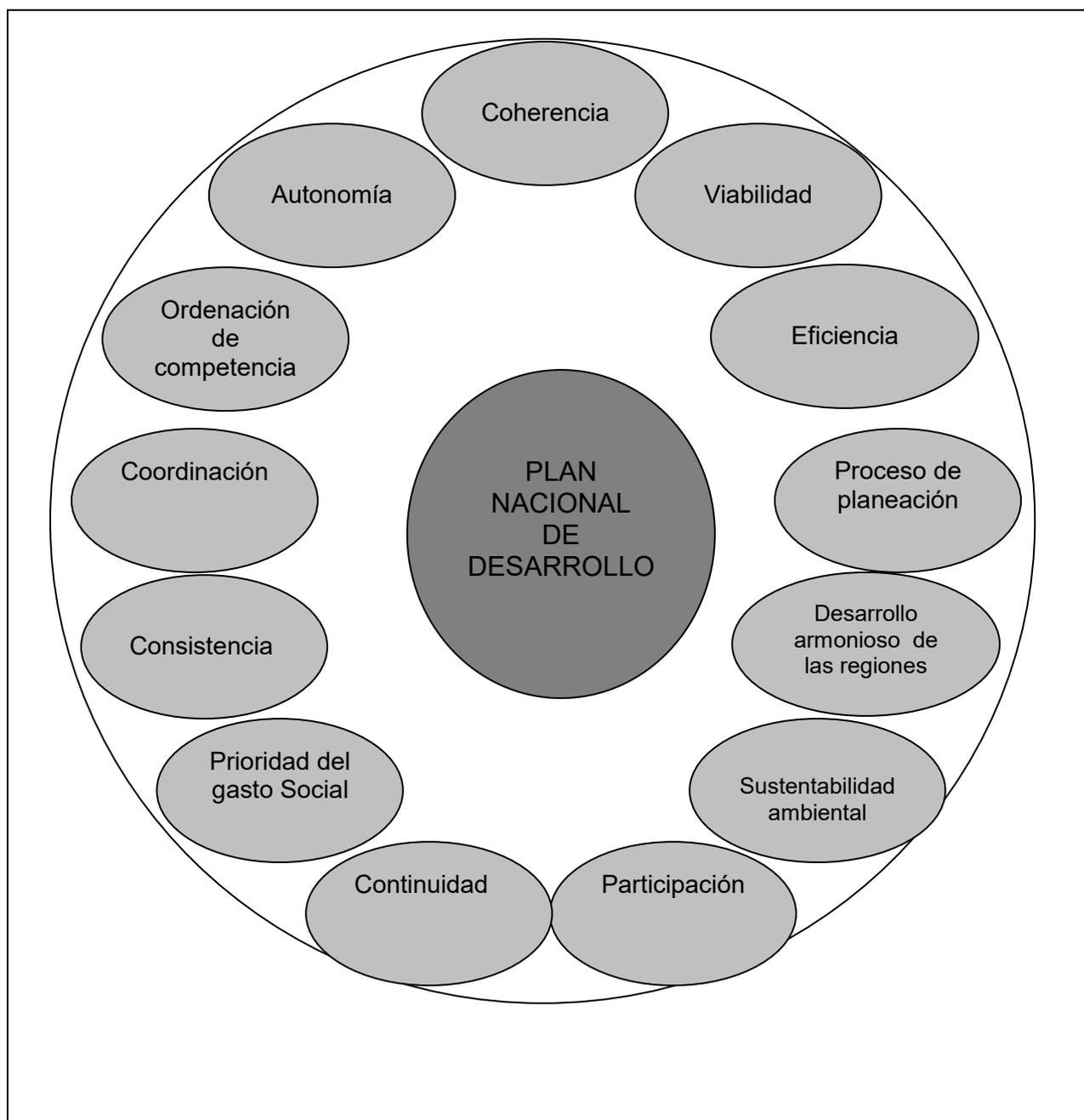
En materia de educación afirma que la existencia del conflicto permite un “Aprendizaje Social” de la violencia. No hay duda de que el conflicto armado, por las diferentes formas de agresión, afecta los demás indicadores, ya que la población es afectada directamente; como el desplazamiento forzado, situación que conlleva a una disminución de la calidad de vida.

El conflicto armado hay que analizarlo como el resultado de la falta de equidad en la distribución de la riqueza. El egoísmo como fundamento individual de la riqueza genera poder, prestigio, felicidad. Solamente si tenemos en cuenta una distribución más equitativa de esa riqueza, será posible la solución del conflicto armado. “*La democracia política hay que entenderla con la democracia económica*”.

⁵² Gómez Buendía, Hernando. El conflicto, un callejón con salida, 2003

1.1.- *Principios Generales del Plan Nacional de Desarrollo*: la Ley 152 de 1994, Art. 3 Orgánica del Plan de Desarrollo, establece los principios generales, que son: (Ver gráfica 25)

Gráfica 25. Principios Generales del Plan de Desarrollo



Fuente: Ley 152 de 1994, Art. 3. Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo

Autonomía.- La nación y las entidades territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya específicamente asignado en la constitución y la ley, así como en las disposiciones y principios contenidos en la presente ley orgánica.(literal a).

Ordenación de competencias.- En el contenido de los planes de desarrollo se tendrán en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de *conurrencia, complementariedad y subsidiaridad*⁵³, (literal b).

Coordinación.- Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen en su interior y en relación con demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo, (literal c).

Consistencia.- “Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, . . . Consistencia.- Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad, (literal d).

Prioridad del gasto público social.- Para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo de la nación y de las entidades territoriales se deberá tener como criterio especial en la distribución

⁵³ Conurrencia: Cuando dos o más autoridades de planeación deban desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común. Subsidiaridad: Cuando las autoridades de planeación de nivel más amplio deberán apoyar transitoriamente a aquellas que carezcan de capacidad técnica. Complementariedad: En el ejercicio de la competencias en materia de planeación, las autoridades actuarán colaborando con las otras autoridades para que tenga plena eficacia. (Parágrafo del Art. 3, Ley 152 de 1994.)

territorial del gasto público el número de personas con necesidades básicas insatisfechas de la población y la eficiencia fiscal administrativa y que el gasto público tenga prioridad sobre cualquier otra asignación, (literal e).

Continuidad.- Con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos. . . las respectivas autoridades propenderán por que aquellos tengan cabal culminación, (literal f).

Participación.- Durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación velarán por que se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos en la presente ley, (literal g).

Sustentabilidad ambiental.- Para posibilitar un desarrollo socio-económico en armonía con el medio natural, los planes de desarrollo. . . criterios que le permitan estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental, (literal h).

Desarrollo armónico de las regiones.- Los planes de desarrollo propenderán por la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones, (literal i).

Proceso de planeación.- La planificación como una actividad continua tiene en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación, (literal j)

Eficiencia.- Optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos teniendo en cuenta la relación entre los beneficios y los costos, (literal k)

Viabilidad.- Las estrategias programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factible de realizar, según las metas propuestas, (literal l).

Coherencia.- Los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste, (literal m)

1.2. Conformación del Plan Nacional de Desarrollo.- *De conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 de la CN el Plan Nacional de Desarrollo, está conformado:* por: Una parte general y un plan de inversiones.

1.2.1. Una parte general.- En esta parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social, ambiental que serán adoptadas por el gobierno.

Contenido del Plan en la parte general.- La parte general del Plan contendrá lo siguiente:

- Elaborar un diagnóstico general de la economía de sus principales sectores y grupos sociales, (literal a).
- Definir los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo en concordancia con el diagnóstico de la economía, (literal a).
- Establecer las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo y los mecanismos y procedimientos generales para lograrlos, (literal b).
- Establecer las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental, que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar las metas y objetivos, (literal c)
- Establecer las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas y de aquellas otras entidades que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales vigentes, (literal d).

1.2.2. Plan de Inversiones: contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

Contenido del Plan en las Inversiones.- El Plan de Inversiones contendrá lo siguiente:

- La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes del gasto público.
- Descripción detallada de los programas y subprogramas con sus metas y objetivos.

- En los presupuestos plurianuales, los que requieren más de una vigencia fiscal se proyectarán los costos de los programas que se formulen en la parte general del plan. En la ejecución de los proyectos de largo plazo se debe garantizar su financiación hasta su culminación.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que las haya sido asignada por la Constitución y la Ley. Los planes estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de corto y mediano plazo.

De acuerdo con la anterior normatividad, el Plan Nacional de Desarrollo expresa las formas de relación Sociedad- Estado - Mercado y como tal se constituye en instrumento de gestión y cohesión en torno a objetivos comunes por parte de la administración, sectores sociales, económicos, políticos, en el corto y mediano plazo y deben corresponder a una acción programática.

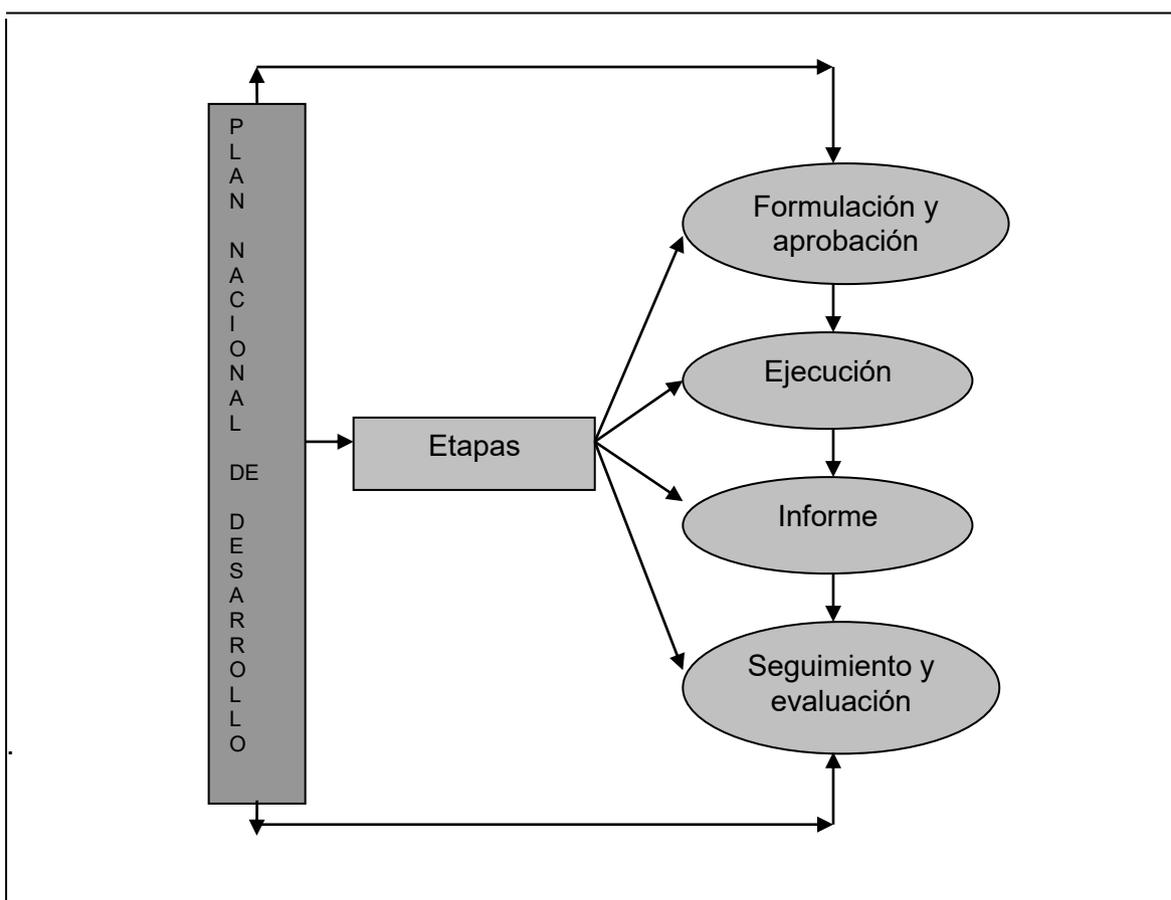
Así las cosas, se pretende que los diferentes estamentos de la sociedad civil a través de sus representantes se manifiesten previamente para que la formulación del plan sea participativa e integradora de las aspiraciones y propósitos colectivos, de esta manera, el derrotero de la economía del cuatrienio esté direccionado a la solución de los grandes problemas nacionales con justicia y equidad que el país requiere.

1.3.- *Etapas en la elaboración y aprobación del plan nacional de desarrollo.*- Para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, la Ley 152 de 1994 contempla cuatro (4) etapas, que son: (Ver gráfica 26)

Primera Etapa.-

Formulación, elaboración y estudio por parte del Congreso para su aprobación: En esta primera etapa el Gobierno tiene seis (6) meses para su elaboración que se cuenta a partir de la iniciación del período presidencial.(Art.13). Se puede analizar en cinco (5) subprocesos, así: (Ver gráfica 24).

Gráfica 26. Etapas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo



Fuente. Ley 152 de 1994, Artículo 1

Primer subproceso.-

Estudio-formulación inicial del anteproyecto.- Una vez elegido el Presidente de la República todas las dependencias de la Administración deberán prestarle el apoyo necesario para que él y las personas que designe, adelante las gestiones correspondientes para la formulación inicial del anteproyecto del Plan de Desarrollo, (Art.14).

Segundo subproceso.-

Estudio-elaboración del proyecto.- El Director del Departamento Nacional de Planeación coordinará las labores de formulación, de conformidad con las orientaciones del Presidente de la República, continuará con la formulación del Proyecto del Plan de Desarrollo, con la participación de los Ministerios, Entidades Territoriales, Consejo Superior de la Judicatura y las Regiones Administrativas y de Planificación que se organicen en desarrollo del artículo 306 de la Constitución Política, es decir, dos o más departamentos podrán constituirse para alcanzar el desarrollo económico y social de dicho territorio, (Artículos 15-16).

Tercer subproceso.-

Estudio y análisis del Consejo Nacional de Política Económica y Social, (CONPES).- Previo visto bueno del CONFIS en lo concerniente a las implicaciones fiscales correspondiente al Plan de Inversiones, el Director Nacional de Planeación presentará el proyecto del plan a discusión y estudio del CONPES ampliado con los miembros del CONPES Social, (Art. 17).

Concepto del Consejo Nacional de Planeación, (CONPES).- El proyecto del plan, como documento consolidado en sus diferentes componentes, es sometido por el Presidente de la República a consideración del CNP a más tardar el 15 de Noviembre para su análisis y discusión y rinda su concepto y formule las recomendaciones que considere prudente y conveniente antes del 10 de Enero. Si llegado el 10 de enero, el Consejo no se hubiere pronunciado sobre la totalidad o parte del plan, se considerará surtido este requisito en esa fecha.El 15 de noviembre

el Presidente de la República enviará al Congreso copia del proyecto de plan de desarrollo, (Art.18).

Cuarto subproceso.-

Aprobación Presidencia de la República.- Una vez analizado y estudiado el Plan de Desarrollo pasa finalmente a la aprobación del Presidente de la República y a nombre del Gobierno a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público, presenta el proyecto definitivo a consideración del Congreso de la República, entre Enero 11 y Febrero 7, para su discusión y estudio. Para dicho efecto el Presidente de la República convocará al Congreso a sesiones extraordinarias, (Art.19).

Quinto subproceso.-

Discusión y estudio por parte del Congreso de la República.- El procedimiento es el siguiente:

Primer Debate.- Este primer debate se hace en las comisiones económicas de ambas cámaras, en sesión conjunta, en un término improrrogable de 45 días, (Art.20).

Segundo Debate.- Con base en el informe del primer debate, cada una de las cámaras en sesión plenaria discutirá y decidirá sobre el proyecto del Plan de Desarrollo, en un término improrrogable de 45 días, (Art.21).

Para dicho estudio por parte del Congreso, éste podrá solicitar a las autoridades de planeación su concurso para que explique las dudas y controversias que se puedan presentar sobre el mismo, (Art.24)

Modificaciones al Proyecto del Plan de Desarrollo por parte del Congreso de la República.-

El Congreso de la República puede introducir modificaciones al Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando mantenga el equilibrio financiero, para este efecto, debe contar con el visto bueno y en forma escrita del Gobierno Nacional a través del Ministro de Hacienda y Crédito público, (Art.22).

Modificaciones al Proyecto del Plan de Desarrollo por parte del Gobierno Nacional.- En el trámite legislativo el Gobierno puede introducir modificaciones a cualquiera de sus partes, si se hace al Plan de Inversiones Públicas debe mantener el equilibrio financiero, (Art.23).

Aprobación del Plan de Desarrollo por Decreto.- Si el Congreso Nacional no aprueba el Plan de Inversiones Públicas, en un término de tres (3) meses, el Gobierno pone en vigencia mediante decreto con fuerza de ley, el proyecto presentado por éste, (Art.25).

Segunda etapa:

Ejecución, planes de acción: con base en el Plan Nacional de Desarrollo aprobado para cada uno de los organismos públicos de todo orden, a los que se aplica esta ley, preparará su correspondiente plan de acción, teniendo en cuenta los principios a que se refiere el Artículo 3 de la presente Ley, así como las disposiciones constitucionales y legales pertinentes, (Art.26).

El Presidente de la República presentará al Congreso al inicio de cada legislatura un informe detallado de su ejecución, (Art.30).

Tercera Etapa:

Informe.- En el mes de Abril de cada año el Departamento Nacional de Planeación (DNP) presentará al CONPES un informe sobre el resultado del total de las evaluaciones, este documento servirá de base para el diseño del plan de inversiones del siguiente año. Corresponde al Departamento Nacional de Planeación, diseñar el

sistema de evaluación de gestión y de resultados de la administración, con el fin de comprobar el cumplimiento de la metas, (Art.29)

Cuarta Etapa:

Seguimiento y evaluación.- Al efectuar las recomendaciones la entidad que realiza la evaluación del Plan de Desarrollo estará atenta a efectuar un seguimiento de las reorientaciones y/o ajustes para comprobar que éstas sean tenidas en cuenta y que de ello se obtenga una mejor actuación de la administración, (Art.29).

1.4.- Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, (BPIN): se define como un sistema de información de proyectos de inversión, para concretar los planes de desarrollo a través de proyectos específicos, (Ley 152/94 Art.27).

Con el fin de garantizar la debida coherencia y armonización entre la formulación presupuestal y el Plan Nacional de Desarrollo, se observarán en lo pertinente las reglas previstas para el efecto por la ley orgánica de presupuesto, (Art.28).

Los Ministerios, Departamentos Administrativos, la Contraloría, la Procuraduría, la Veeduría, la Registraduria, la Fiscalía y las entidades del orden nacional, deberán sujetarse a los lineamientos del Plan de Desarrollo, para el cumplimiento de los planes de acción, (Art.27).

El objetivo del registro de los proyectos en el Banco de Proyectos es que sirva como instrumento de planeación, mejorando la toma de decisiones en la programación de los recursos de inversión en el presupuesto, racionalizando su ejecución, orientando la inversión hacia la generación de beneficios netos. Además es una herramienta que garantiza la integración y financiamiento de proyectos de desarrollo de los departamentos y municipios, de otra parte procura que se fortalezca el sistema de cofinanciación y transferencia de recursos a los niveles territoriales, (Art.27).

Se registra en dicho banco, los programas y proyectos viables, técnica, ambiental, económica y socialmente, que sean susceptibles de su financiación con recursos del presupuesto nacional, (Art.27)

En los proyectos de inversión, uno de los aspectos a considerar es el análisis costo/beneficio, definido como: *“una herramienta utilizada por algunos gobiernos para evaluar proyectos en los casos en que el mecanismo de mercado no proporciona una indicación exacta de los costos y beneficios para la sociedad”*.

Con relación a la evaluación *“social”* el análisis costo/beneficio de proyectos es *“una herramienta para escoger entre diversas opciones de inversión. La selección se basa en la ganancia medida a precios “sombra”*.

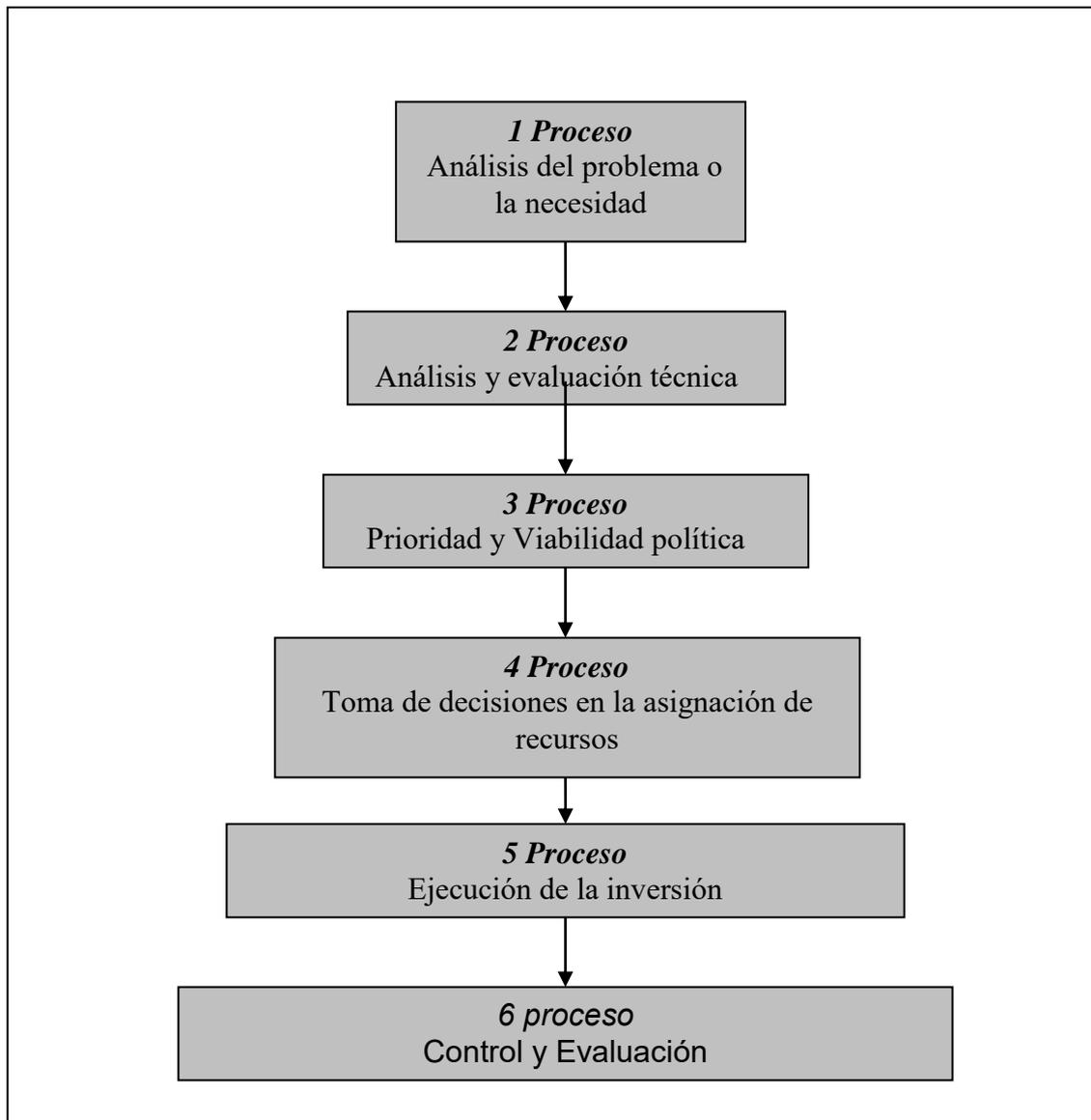
En general la inversión plasmada en los diferentes programas y proyectos pretenden generar impactos económicos aumentando el bienestar de la sociedad, que se logra siempre y cuando maximicemos el crecimiento económico con la generación de empleo con equidad.

1.5.- Procesos para la Asignación de los Recursos de Inversión de los proyectos presentados al BPIN.- Para la asignación de los recursos de inversión el Departamento Nacional de Planeación (DNP) considera varios procesos, los cuales merecen mucha atención por parte de los Administradores de los recursos públicos en las organizaciones. Estos son: (Ver gráfica 27).

- Primer proceso: análisis del problema o la necesidad, identificando el proyecto a llevar a cabo.
- Segundo proceso: análisis y evaluación técnica, que corresponde al estudio de factibilidad.

- Tercer proceso: prioridad y viabilidad política, en concordancia con el estudio económico-financiero y en sujeción al principio de equidad, población y necesidades insatisfechas.

Gráfica 27. Procesos para Asignación de Recursos de Inversión



Fuente. Departamento Nacional de Planeación

- Cuarto proceso: toma de decisiones en la asignación de los recursos, teniendo en cuenta los procesos anteriores.

- Quinto proceso: ejecución de la inversión.

- Sexto proceso: se debe incorporar el proceso referente al control y evaluación como un seguimiento a la gestión.

2.- Consejo Nacional de Planeación

La CN en su artículo 340 crea el Consejo Nacional de Planeación y se podría Interpretar como la máxima instancia de participación ciudadana.

2.1.- Atribuciones: este Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión y estudio del Plan Nacional de Desarrollo, (Art.340 CN).

2.2.- Composición: está integrado, por: Representantes de las entidades territoriales, sectores económicos, sectores sociales, sectores ecológicos, sectores culturales y sectores comunitarios.

La representación al Consejo Nacional de Planeación se integrará de la siguiente manera: (Art.340 CN. y Ley 152/94, artículo 9).

2.2.1.- En representación de las *entidades territoriales*, sus máximas autoridades administrativas, así: cuatro (4) por los municipios y distritos, cuatro (4) por las provincias que llegaren a constituirse en entidades territoriales, cinco (5) por los departamentos, uno (1) por las entidades territoriales indígenas y uno (1) por cada región que llegare a conformarse.

2.2.2.- En representación de los *sectores económicos*, cuatro, (4) escogidos de ternas que elaborarán las organizaciones jurídicamente reconocidas que agremien y asocien a los industriales, los productores agrarios, el comercio, las entidades financieras y aseguradoras, microempresarios y las empresas y entidades de prestación de servicios.

2.2.3.- En representación de los *sectores sociales*, cuatro, (4) escogidos de ternas que elaborarán las agremiaciones nacionales y asociaciones respectivamente, jurídicamente reconocidas que agremien o asocien a los profesionales, campesinos, empleados, obreros, trabajadores independientes e informales.

2.2.4.- En representación del *sector educativo y cultural*, dos (2) de ternas que elaborarán las agremiaciones jurídicamente reconocidas, escogido de terna que representen las agremiaciones nacionales, universidades, instituciones de educación primaria y secundaria de carácter público o privado, las organizaciones que agrupen a nivel nacional los estudiantes universitarios, así como aquellas cuyo objeto sea el desarrollo científico o cultural.

Parágrafo: Habrá por lo menos un (1) representante del sector universitario.

2.2.5.- En representación del *sector ecológico*, uno (1) de terna que elaborarán las organizaciones jurídicamente reconocidas, escogido de terna de organizaciones cuyo objeto sea la protección y defensa de los recursos naturales y del medio ambiente.

2.2.6.- En representación del *sector comunitario*, uno (1) de terna que presenten las agremiaciones nacionales comunitarias jurídicamente reconocidas.

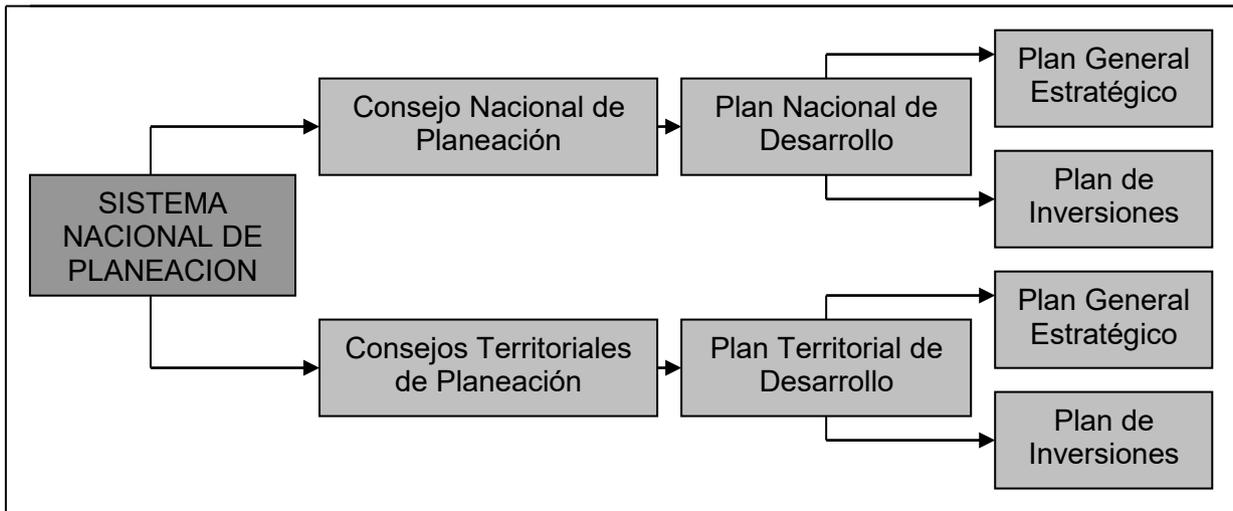
2.2.7.- En representación de las *comunidades indígenas y negras*, uno (1) de los indígenas, uno (1) de las comunidades negras, uno (1) de las comunidades isleñas y dos (2) de mujeres escogidas por las entidades no gubernamentales.

2.3.- Designación: el procedimiento para su designación se hará por parte del Presidente de la República, de listas que le presenten las correspondientes autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores antes mencionados, quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades. (CN Art.340-Ley 152/94 Art.9).

2.4.- Período de Elección: su elección es por ocho (8) años y cada cuatro (4) años se renovará parcialmente en la forma que establezca la ley, (CN Art.340 y Ley 152/94).

3.- Sistema Nacional de Planeación: el artículo 340 de la CN define que el Sistema Nacional de Planeación, estará integrado por: el Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales de Planeación. (Ver gráfica 28).

Gráfica 28. Sistema Nacional de Planeación



4.- Los presupuestos participativos.-

El escenario de la economía mundial está basado en un modelo económico que pretende ser hegemónico a nivel universal, la globalización, cuyos resultados para Colombia han sido desfavorables, por tanto se hace necesario que se avance en la participación ciudadana para darle legitimidad a las acciones de gobierno y un ejemplo de ello sería en los presupuestos. El gobierno nacional como el local, están en mora para implementar, desde el punto de vista legal, el carácter participativo de los presupuestos. De esta manera se fortalecería la democracia, por cuanto acerca al ciudadano a las decisiones de gobierno.

Los gobiernos locales, si tienen la voluntad política, pueden estimular dicha participación, generando espacios que están contemplados en la Carta Magna,

como: el cabildo abierto, los foros comunitarios, las audiencias públicas; con ello, se logra el empoderamiento social, legitimando la acción de la administración pública y de esta manera se fortalece la construcción de una ciudadanía plena.

Los presupuestos participativos hay que entenderlos como una forma nueva de hacer política y una respuesta de los sectores democráticos, para evitar la fragmentación social, la desigualdad y la pobreza en el país.

Es responsabilidad de la clase política armonizar la democracia representativa con la participativa, para que Colombia sea realmente un estado social de derecho, tal cual como se define en la Constitución Política de 1991.

¿Pero qué es realmente la participación?

Según la Real Academia Española: “Acción o efecto de participar”, ello implica que la comunidad debe conocer en qué consiste dicha participación, es decir, facilitar mediante procesos educativos en qué consisten los presupuestos, así mismo, hacerla partícipe de las decisiones, por ejemplo, sobre cómo se van a distribuir los recursos públicos de inversión.

Si se avanza en este propósito, la acción del gobierno se verá fortalecida en donde la ciudadanía asumirá un rol de pertenencia y responsabilidad, que necesariamente contribuirá a la implementación de políticas públicas coherentes y transparentes que se verán reflejadas en una mejor calidad de vida de la población.

4.1.- Definición de presupuestos participativos: método sistemático de formulación, evaluación y seguimiento, mediante el cual los organismos estatales someten a consideración de la población, a través de audiencias públicas, foros comunitarios, las inversiones a realizar para el cumplimiento de los objetivos fijados por el gobierno en un período de tiempo determinado.

A pesar de que la legislación vigente contempla una democracia representativa, tanto en la elaboración, como en la aprobación y en la ejecución, se debe estimular la voluntad política para involucrar a la comunidad en todos estos procesos; se requiere hacer una innovación para lograr un empoderamiento social y el fortalecimiento de la democracia, que sólo es posible en el marco de una democracia realmente participativa y como resultado final un país para todos, menos desigual, con menos pobreza y mejor calidad de vida para la población.

H. PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT) Y PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

1.- Ordenamiento del Territorio

La adopción de la Ley 388 de 1997 (POT), permitió corregir los vacíos de integración que se venían presentando en el desarrollo territorial y urbano y se considera que los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial se constituyen en orientadores de una forma *integral de desarrollo*, que el país requería, en busca de una mejor *calidad de vida y desarrollo humano* de la población colombiana.

1.1.- Objetivos: la Ley 388 de 1997 en su artículo sexto, dice:” El ordenamiento del territorio Municipal y Distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, para racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible”

Esta norma pretende ordenar el territorio, corregir el crecimiento desbordante de la ciudad y la ruptura de los límites reflejada en su dimensión física de las entidades territoriales, por lo tanto, dicho plan se configura como una proyección del desarrollo territorial y urbano que eleve la calidad de vida de los habitantes de su territorio.

1.2.- Definición: los planes de Ordenamiento Territorial, deben ser adoptados por los Municipios y Distritos y se definen según el Artículo 9 de la Ley 388/97, como: “el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas,

actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”. Esta normatividad en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, artículo 41 de la Ley 152/94.

De otra parte, también se puede definir como un conjunto de principios, instrumentos y disposiciones sobre planificación y gestión territorial, que deben ser utilizados por las administraciones locales en coordinación y concurrencia con los departamentos, áreas metropolitanas y la nación.

1.3.- Principios del Plan de Ordenamiento Territorial: (Ley 388/97, Art. 2)

- . La función social y ecológica de la propiedad
- . La distribución equitativa de las cargas y los beneficios en las acciones que el plan determina.
- . La prevalencia del interés general sobre el particular

De otra parte, se pueden considerar otros principios, como:

- La participación democrática como máxima instancia de participación con la cual se logra un sentido de pertenencia de sus habitantes
- La función pública del urbanismo considerando la ciudad como hábitat integral para el mejoramiento de la calidad de vida
- La articulación del POT con el Plan de Desarrollo, con el fin de garantizar un direccionamiento de todas las acciones que se realicen en el futuro

1.4.- Elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Ordenamiento Territorial: en este proceso se aplicarán en cuanto sean compatibles, las mismas reglas previstas para el Plan Nacional de Desarrollo. (Art.36 Ley 152/94).

A nivel territorial el Plan de Desarrollo deberá tener en cuenta las políticas, estrategias y programas de gobierno presentado por el candidato al momento de inscribirse y que sirvió de base para la elección.

El procedimiento es el ya descrito para el Plan Nacional de Desarrollo de las mismas etapas (Art.37 Ley 152/94), teniendo en cuenta que:

En lugar del Departamento Nacional de Planeación (DNP) actuará la Secretaría General, Departamento Administrativo o la Oficina de Planeación Territorial según sea el caso.

En lugar del CONPES, actuará los Consejos Territoriales de Planeación, (CTP).

En lugar del Congreso, actuará la Asamblea Departamental o el Concejo Municipal

1.5.- Coordinación y Articulación entre los Diferentes Niveles de Gobierno: se debe propender en el proceso de planeación, la coordinación y articulación, Nación - Entidades Territoriales, para ello, se requiere de un Sistema de Información y además cumplir con los preceptos de orientación en concordancia con las disposiciones legales ya descritas.

1.6.- Designación de los Consejos Territoriales de Planeación: para su conformación se aplica lo estipulado en la Ley 152 de 1994 Art. 11, del Plan Nacional de Desarrollo y corresponde a los Gobernadores y Alcaldes su designación, de ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan las Asambleas y Concejos, según sea el caso. Las ternas podrán acompañarse de la siguiente documentación:

- Hoja de Vida de los candidatos

- Carta de la organización postulante en la cual se indique el sector para el cual presenta la terna.

- Certificación de la personería jurídica de la organización postulante expedida por la autoridad competente

El Consejo Consultivo de Planificación de los Territorios Indígenas, estará integrado por las autoridades indígenas. En su elaboración deberán tener en cuenta las políticas y estrategias del plan nacional de desarrollo para garantizar su coherencia.

1.7.- Informes del Plan de Ordenamiento Territorial: el Gobernador o Alcalde presentará los respectivos informes en el cumplimiento del POT a la Asamblea o al Concejo, respectivamente y a las demás autoridades de planeación territorial.

1.8.- Banco de Proyectos: todas las entidades territoriales deben tener como instrumento para una mejor asignación de recursos el banco de programas y proyectos y que sean susceptibles de ser financiados con el respectivo presupuesto de la entidad correspondiente.

2.- Integración de los Planes de Ordenamiento Territorial con los Planes de Desarrollo

Al elaborar el Plan de Desarrollo y Plan de Ordenamiento Territorial, el legislador pretendió con la Ley 388/97, que la planeación económica y social se hiciera en forma integral, incluyendo la dimensión territorial, finalizando de esta manera el proceso de planeación desarticulado, donde la región planeaba a espaldas del Sector Central Nacional, como si se tratara de cosas diferentes, de esta manera, el ordenamiento del territorio crea las condiciones para que el Plan de Desarrollo cumpla con las metas y objetivos previamente definidos.

Así las cosas, se planea el futuro del Municipio, Distrito con una visión de Barrio, Comarca, Región, de manera ordenada para que éste sea sostenible, equitativo y autónomo.

2. 1.- Coherencia y Armonía de los planes de ordenamiento territorial y los planes de desarrollo: los Planes de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial, como orientadores de las actuaciones de los gobiernos locales, deben garantizar su coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo, además, deberán estar armonizados con los respectivos presupuestos, es decir contar con la viabilidad financiera.

El Plan de Desarrollo que se adopte debe contemplar el ordenamiento y proyección del territorio, manteniendo coherencia y armonía de las acciones que de ellos se pretende integrar, es decir, deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos.

De otra parte, se hace necesario definir los componentes de corto, mediano y largo plazo como elementos direccionadores de ocupación del territorio con los planes, programas y proyectos que se pretendan realizar.

3.- Participación Ciudadana

Para la participación de la ciudadanía en la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial, está contemplada en el artículo 22, Ley 388/97 la participación comunitaria a través de las organizaciones cívicas como las denominadas Juntas de Acción Comunal, las cuales podrán designar representantes para el trámite de las propuestas que consideren deben hacer parte del componente urbano y rural, aplicando los mecanismos democráticos para que se asegure la representatividad de los voceros.

Es de observar que la participación ciudadana debe hacer presencia en todas y cada una de las etapas del proceso de formulación y elaboración del POT, además en su posterior evaluación y seguimiento.

4.- Componentes del Plan de Ordenamiento Territorial

En su contenido el plan de Ordenamiento Territorial aplica lo estipulado para el Plan Nacional de Desarrollo y está constituido por los siguientes componentes: Ley 388/97. Art.11).

4.1.-Componente general: estará constituido por los objetivos, las estrategias, y contenidos estructurales de largo plazo.

El componente general define los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo del desarrollo municipal y distrital, adecuándolo al aprovechamiento y manejo del suelo y del conjunto de los recursos naturales, (Ley 388/97 Art.12).

4.2.- Componente urbano: el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano.

El componente urbano define la ocupación, usos y la extensión del suelo urbano, limitando su expansión con miras a lograr un crecimiento ordenado de la ciudad, delimitando las Unidades Barriales Autónomas, (UBAS) la estructura del territorio, como la infraestructura vial y de transporte, agua, acueducto, saneamiento básico, redes primarias y secundarias de servicios públicos, las Unidades Comarcales Autónomas (UCAS), (Ley 388/97, Art.13).

4.3.- Componente rural: el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.

El componente rural constituye el pilar fundamental de la sostenibilidad del medio ambiente local y regional, está orientado a preservar los recursos naturales, el bosque nativo y las fuentes hídricas, representadas en los cerros, rondas de los ríos, quebradas y cuerpos de agua, así como el tratamiento de los residuos líquidos y sólidos y en general establece políticas de conservación y restauración con miras a un desarrollo sostenible, (Ley 388/97 Art.14).

5.- Disposiciones Finales y Anexos

Se especifican a través de cuadros y planos la localización estratégica de la entidad territorial, detallando la ocupación, clasificación, tipos, usos del suelo dentro de una estructura reticular, ambiental, orográfica, hídrica.

I.- EL SISTEMA PRESUPUESTAL COLOMBIANO

1.- Marco Legal

La Constitución Política de Colombia consagra en el título XII del Régimen Económico y de la Hacienda Pública, lo relacionado sobre el Presupuesto, el Plan Nacional de Desarrollo, la Distribución de los Recursos Económicos y las Competencias, la Finalidad Social del Estado y Servicios Públicos y la Banca Central. Estos temas están señalados en los artículos 332 al 373 de la CN.

En el Artículo 352 la CN consagra que, además de lo señalado en esta Constitución, la “Ley Orgánica de Presupuesto regulará lo concerniente a la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los Organismos y entidades estatales para contratar”. Además se señala en el Artículo 353 de la CN, respecto a las entidades territoriales, los principios y las disposiciones señaladas en el Título XII del Régimen Económico y de la Hacienda Pública, se aplicarán en lo que fuere pertinente, para la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto.

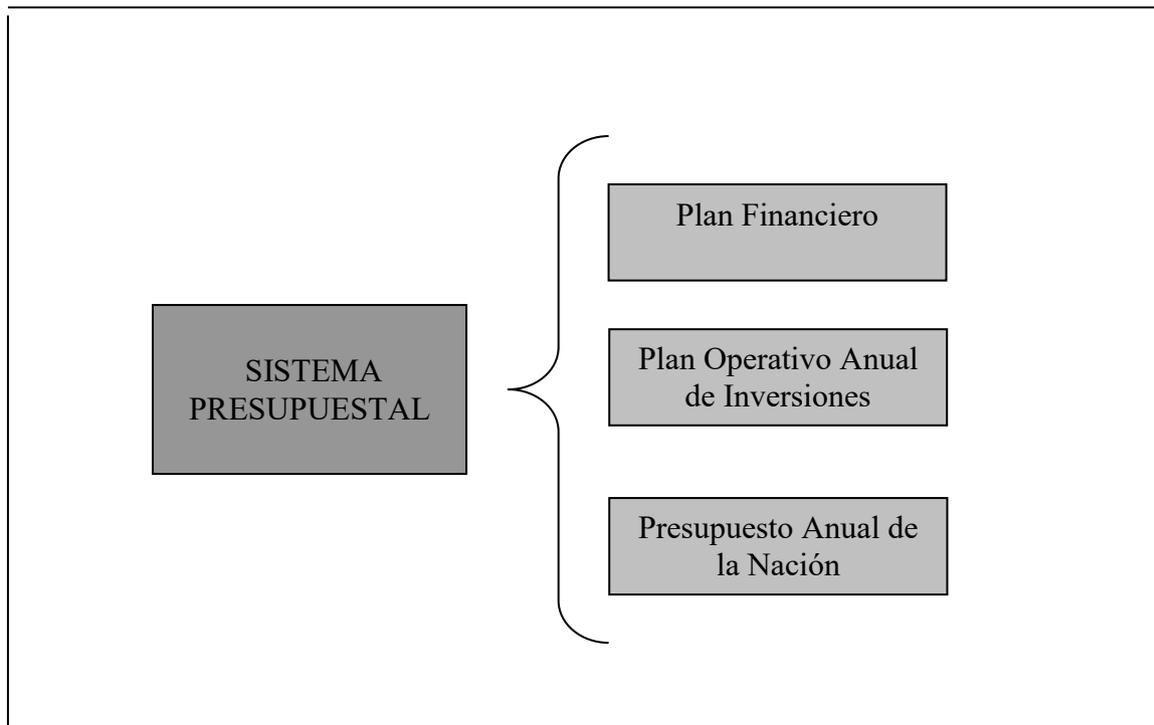
En aplicación del Artículo 352 de la Constitución Política se expide el Decreto 111 de enero 15 de 1996 mediante el cual se compila la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, que conforman el “Estatuto Orgánico de Presupuesto”.

Dicha compilación la realiza el Gobierno aplicando el Artículo 24º, Ley 225 de 1995 en lo cual el Congreso de la República autoriza al Gobierno Nacional para que pueda compilar las normas sin cambiar su redacción y contenido, esto da origen al “Estatuto Orgánico de Presupuesto”. En consecuencia, “todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en el mencionado Decreto 111 de 1996, Art.1”.

2.- Sistema Presupuestal Colombiano

El Sistema presupuestal colombiano, Art. 6º Decreto 111/96 está integrado por: el Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Presupuesto Anual de la Nación. El marco fiscal de mediano plazo establecido con la ley 819 de Julio 9 de 2003 articula los anteriores componentes, es decir, el Plan Financiero, El Plan Operativo Anual de Inversiones y el Presupuesto Anual de la Nación, cuya ejecución se sustenta en el Plan Anual Mensualizado de Caja. (Ver gráfica 29).

El Marco fiscal de mediano plazo, en su artículo 2º Superávit primario y sostenibilidad permite el desarrollo eficiente del sistema presupuestal, ya que cada año el Gobierno Nacional determinará para la vigencia fiscal siguiente una meta de superávit primario para el sector público no financiero consistente con el programa macroeconómico, garantizándose de esta forma la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico, orientando la gestión presupuestal a futuro en un período de diez (10) años de vigencias fiscales.

Gráfica 29. Conformación del Sistema Presupuestal

Fuente: Decreto 111/96, Art.6.

2.1.- El Plan Financiero: lo define el artículo 7º del decreto 111 de 1996 en los siguientes términos. *“Es un instrumento de Planificación y de 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, por tanto, es un programa de corto y mediano plazo, en los cuales se tiene en cuenta los ingresos, los gastos, el déficit y su financiación compatibles con el Programa Anual de Caja y las Políticas Cambiaria y Monetaria”.*

De acuerdo con la anterior definición del artículo en comento, el Plan Financiero se constituye en un instrumento base para la programación macroeconómica, por los efectos que tiene sobre la actividad económica del país. En este plan se determinan las acciones necesarias de Política Económica para lograr los recursos con miras a financiar los planes y programas, contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo, por la cual se constituye en un instrumento de planificación y gestión financiera.

El Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) fija las metas de pagos tanto del Sector Público Financiero y no Financiero y aprueba el Programa Anual Mensualizado de Caja, financiado con recursos de la nación, para cada órgano, de acuerdo con las funciones asignadas en el ordinal 1 del artículo 6, decreto 111/96.

2.1.1.- Marco Fiscal de Mediano Plazo: la ley 819 de Julio 9 de 2003, en su Art. 1 determinó que antes del 15 de Junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno presentará a las Comisiones Económicas de Senado y Cámara, un marco fiscal de mediano plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto. Además de la nación las entidades territoriales también están obligadas a elaborar dicho marco fiscal.

2.1.2.- Contenido del Marco Fiscal de Mediano Plazo: Este marco contendrá, como mínimo:

- El Plan Financiero contenido en el artículo 4 de la ley 38/89, modificado por el inciso 5 del artículo 55 de la ley 179/94.

- Un programa macroeconómico plurianual

- Las metas de superávit primario⁵⁴ a que hace referencia el artículo 2° de la presente ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad.

- Un informe de resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia fiscal anterior.- éste 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 incumplido 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

⁵⁴ Se entiende por superávit primario aquel valor positivo que resulta de la diferencia entre la suma de los ingresos corrientes y los recursos de capital, diferentes a desembolsos de crédito, privatizaciones, capitalizaciones, utilidades del Banco de la República (para el caso de la Nación) y la suma de los gastos de funcionamiento, inversión y gastos de operación comercial. Parágrafo Art.2°.

deuda pública y debe ser consistente, Art 4º de la misma ley, con el programa macroeconómico y metas indicativas para los superávits primarios de las diez (10) vigencias fiscales siguientes. Para la elaboración de la meta del superávit primario, tendrá en cuenta supuestos macroeconómicos, tales como: tasas de interés, inflación, crecimiento económico y tasa de cambio determinadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación y el Banco de la República. Art. 2º, inciso 3º.

- Una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes.
- El costo fiscal de las leyes sancionadas, de los proyectos de ordenanza o acuerdos sancionados en la vigencia fiscal anterior.
- Una relación de los pasivos exigibles y contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la Nación, el Departamento o el Municipio.
- En todo presupuesto se deben incluir indicadores de gestión presupuestal y de resultado de los objetivos, planes y programas desagregados para mayor control de presupuesto.

2.1.3.- Seguimiento.- el CONFIS velará por su cumplimiento. Este se realizará de manera independiente y detallada de acuerdo con la metodología que para el efecto establezca. Decreto 4730 de 2005 Art.3.

2.2.- Plan Operativo Anual de Inversiones, (POAI): es un instrumento de programación anual de inversiones que contiene los proyectos de inversión. Se clasifican por sectores, órganos y programas. La programación debe corresponder a las metas financieras expresados en el plan financiero y a las prioridades del Plan de Desarrollo. El plan debe incluir el orden de prioridades para los programas y Proyectos de Inversión.

Los proyectos se podrán financiar con apropiaciones del presupuesto y su preparación está a cargo del Departamento de Planeación Nacional, Departamental o Municipal o quien haga sus veces y su monto depende de la meta de inversión fijada en el Plan Financiero. Corresponde a la delegación constitucional, artículo 346 para que el Gobierno formule anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Operativo, debe guardar concordancia con el Plan de Inversiones, (Nacional, Departamental o Municipal), uno de los componentes del Plan de Desarrollo; (Nacional, Departamental o Municipal).

2.3.- Presupuesto Anual de la Nación: en su elaboración se contemplan los siguientes pasos o procesos: el programa macroeconómico, elaboración del plan financiero, anteproyecto de presupuesto presentado por las entidades y organismos, elaboración del plan operativo anual de inversiones, elaboración del proyecto de presupuesto y presentación al Congreso de la República, (Ver gráfica 30).

2.3.1.-Definición de Presupuesto Público: desde el punto de vista político es un acto mediante el cual se calculan todas y cada una de las rentas o ingresos y se autorizan y se apropian los gastos o egresos de funcionamiento e inversión y el servicio de la deuda, teniendo en cuenta los planes y programas de desarrollo.

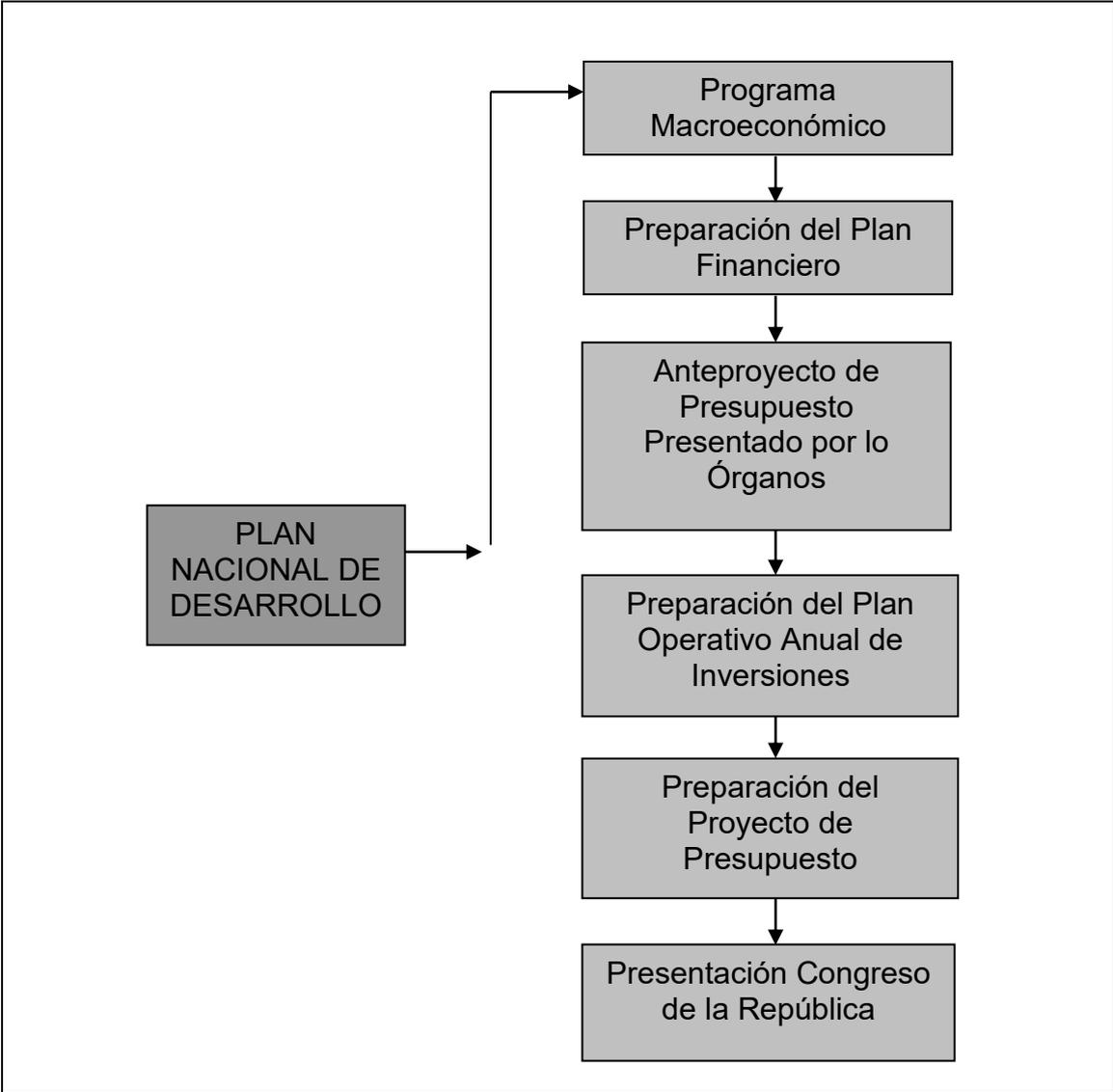
Desde el punto de vista jurídico-legal, es la expresión soberana por medio de la cual se registran las rentas o ingresos y se autorizan los pagos o egresos, en un período de tiempo, generalmente de un (1) año, (corto plazo), que comienza el 1 de Enero y termina el 31 de Diciembre, período conocido con el nombre de la vigencia fiscal.

El exministro de Hacienda y Crédito Público, Juan Camilo Restrepo, lo define como: “El conjunto de normas que regulan el proceso de preparación, ejecución y control

de los gastos públicos y al mismo tiempo ordenan el proceso de recaudo de los ingresos fiscales⁵⁵

2.3.2.- Definición de Presupuesto Desequilibrado: los artículos 54 y 55 del Decreto 111 de 1996 contemplan la posibilidad de presentar el presupuesto en forma desequilibrada entre ingresos y egresos, así: “Si los ingresos legalmente autorizados

Gráfica 30. Elaboración del Presupuesto Anual de la Nación



⁵⁵ Restrepo Juan Camilo. Hacienda Pública. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 1996

no fueren suficientes para atender los gastos proyectados el Gobierno por conducto del Ministerio de Hacienda, mediante un proyecto de ley propondrá los mecanismos para obtención de nuevas rentas o la modificación de las existentes que financien el monto de los gastos contemplados”, Art.54. Si el presupuesto fuere aprobado, sin que se hubiere expedido el proyecto de ley sobre los recursos adicionales, a que se refiere el artículo 347 de CPC, el gobierno suspenderá mediante decreto, las apropiaciones que no cuenten con financiación, hasta tanto se produzca una decisión final del Congreso” Art.55. (Ley 179/94 Artículo 30).

2.3.3.- Definición de Apropiación: según el Decreto 111 de 1996, Art. 89, las apropiaciones incluidas en el presupuesto general, nación, departamento o municipio, son autorizaciones máximas de gastos que el Congreso, la Asamblea y el Concejo, aprueba, para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de Diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y en consecuencia no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse.

3.- Composición del Presupuesto Anual de la Nación: El presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes: presupuesto de rentas, presupuesto de gastos o ley de apropiaciones y las disposiciones generales, Art.11 decreto 111/96, (Ver gráfica 31).

3.1.- Definición de Presupuesto de Rentas: es el cálculo de los ingresos corrientes que se espera recaudar durante la vigencia fiscal, de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, así mismo, se deben tener en cuenta las rentas de capital, y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional

3.1.1.- Definición de los Recursos de Capital: se consideran todos aquellos recursos extraordinarios como los de crédito interno o externo, recursos del balance del tesoro, el diferencial cambiario, rendimientos por operaciones financieras, excedentes financieros de los establecimientos públicos, las utilidades del Banco de

la Republica, descontadas las reservas de estabilización cambiaria y monetaria, utilidad de las empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta y donaciones, que son originados en el normal ejercicio operacional y que deben ser registradas tanto contable como presupuestalmente, (Art. 31 Decreto 111/96).

3.1.2.- Definición de las Contribuciones Parafiscales: el artículo 338 de la CPC establece que en tiempo de paz, solamente el Congreso, las Asambleas y los Concejos Distritales y Municipales, podrán imponer contribuciones fiscales y parafiscales. Según el Art.29 Decreto 111/96, estos “son gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector”. Estas contribuciones se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y por separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración, (Ley 179/94 Art. 12 y Ley 225/95 Art. 2).

3.1.3.- ¿Que son los Fondos Especiales?

De conformidad con el Art. 30, Decreto 111/96, 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”.

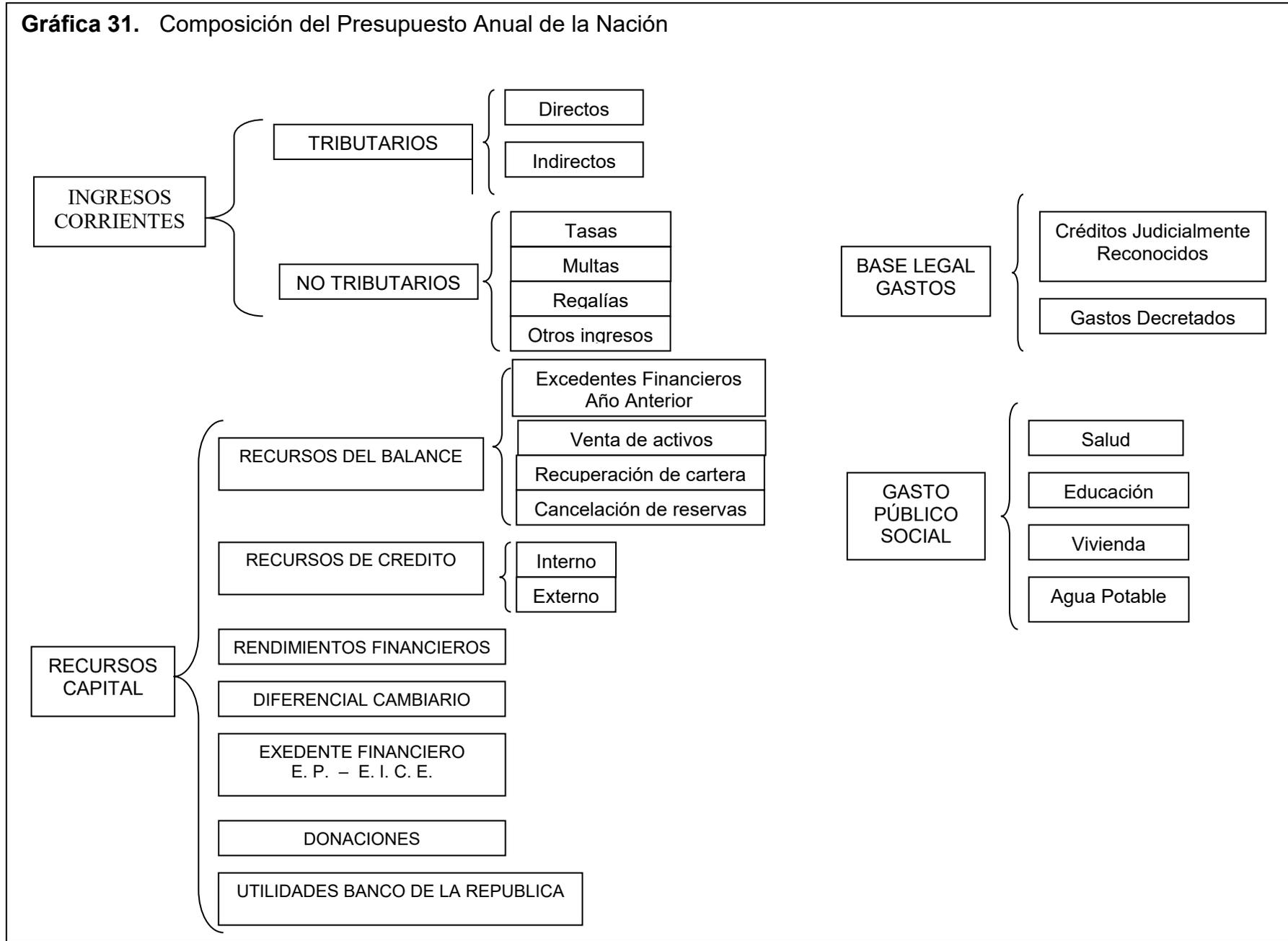
3.2.- Definición de Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones: con base en la estimación del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, se asignan los gastos de cada una de las entidades y organismos que conforman el respectivo presupuesto, haciendo la diferencia entre: Gastos de funcionamiento, de Inversión y el Servicio de la Deuda Pública.

3.3.- Que son las Disposiciones Generales: son normas temporales que garantizan la correcta ejecución del presupuesto del respectivo año y se dictan con la expedición del mismo las cuales regirán para el año fiscal respectivo.

El Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, está integrado por:

- Los Ingresos Corrientes de la Nación, compuestos por:

Gráfica 31. Composición del Presupuesto Anual de la Nación



- Los Tributarios, que no tienen contraprestación directa y que están establecidos por norma legal. Desde el punto de vista de su residencia.

Se subclasifican en:

Directos.- Comprende los tributos que recaen sobre la renta o la riqueza de las personas naturales o jurídicas. Estos se recaudan en forma directa y tienen en cuenta la residencia del tributo o del sujeto pasivo. Para el Ex ministro de Hacienda, Juan Camilo Restrepo, constituye un impuesto directo “todo impuesto que sea percibido por vía nominativa, en virtud de un documento previamente establecido por la ley, sobre el cual señala el contribuyente la cantidad de materia imponible que se reconoce, lo que forma el título, en virtud del cual la administración puede proceder a recabar el impuesto”⁵⁶

Indirectos.- Son aquellos tributos que recaen sobre la producción, extracción, consumo y otros. Son indirectos por que se trasladan a otros contribuyentes, los consumidores, por ejemplo el impuesto al valor agregado, (IVA). Para el Ex ministro de Hacienda Juan Camilo Restrepo, constituye un impuesto indirecto “con ocasión de hechos o circunstancias que la administración constata a medida que se van produciendo, como el registro de un acta, la declaración de una sucesión, la fabricación o el transporte de alcohol”⁵⁷

Los no Tributarios, subclasificados en:

- Tasas.- También llamadas tarifas y son todos aquellos ingresos que se obtienen por la contraprestación de servicios específicos, es decir, tienen una destinación específica y que se encuentran regulados por la Nación, el Departamento y el Municipio y que se gravan por los beneficios recibidos, en este caso, por ejemplo; algunos servicios públicos, la sobre tasa a la gasolina.

⁵⁶ Citado por Ángel Farazo Gabriel Jaime, Hacienda Pública, Biblioteca Jurídica DIke, Página 50, 2000.

⁵⁷ Ibib página 151

- Multas.- Es el producto de las sanciones pecuniarias por contravención de las normas legales cometidas por personas naturales o jurídicas.

- Regalías.- Son recursos que se perciben como contraprestación económica por la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio de un Departamento o Municipio.

- Transferencias.- Son recursos que se obtienen sin contraprestación y provienen en virtud de artículo 357 CPC del Sistema General de Participaciones, para el financiamiento del gasto social, este incluye el situado fiscal y las participaciones en los ingresos corrientes de la nación.

- Otros Ingresos.- Se agrupan todos aquellos recursos que no han sido clasificados en los numerales anteriores.

Los Recursos de Capital, según el artículo 31 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, comprenderán:

- Los Recursos del Balance.- Estos se originan por la liquidación del ejercicio fiscal del año inmediatamente anterior, incluye, entre otros, los excedentes financieros del año inmediatamente anterior, el superávit de tesorería, la cancelación de reservas, la recuperación de cartera y la venta de activos.

- Los Recursos de Crédito Interno y Externo, con vencimiento mayor a un año de acuerdo con los cupos autorizados por el Congreso de la República, Asambleas o Concejos.

¿Qué son los Recursos de Crédito?

- Son los ingresos provenientes de operaciones de crédito público que tienen por objeto obtener recursos, mayor a un año. Estos recursos inciden en la variación del patrimonio, como por ejemplo en la creación de pasivos como consecuencia de

créditos o por la emisión de títulos de deuda pública, pueden ser crédito interno cuando el sector público compite con el sistema financiero para captar ahorro del público y externo cuando se captan recursos del exterior, pueden ser financieros o de proveedores.

- Los Rendimientos Financieros, originados por las diferentes operaciones realizadas con el sector financiero, como por ejemplo el mayor valor en pesos por la colocación de títulos del Gobierno Nacional en el Banco de la República, los provenientes de la utilidad en la cuenta especial de cambios, intereses, corrección monetaria.

- El diferencial cambiario, originado por la monetización de los desembolsos de crédito externo y de las inversiones en moneda extranjera. (Diferencias de cambio en los desembolsos en moneda extranjera). Conversión de moneda extranjera a moneda nacional. (Cuando se presenta un mayor valor entre su compra y la venta).

- Las donaciones.- Son ingresos sin contraprestación recibidos de otros gobiernos o de instituciones públicas o privadas, de carácter nacional o extranjero.

- Los excedentes financieros de los establecimientos públicos, de las empresas industriales y comerciales del estado y de las empresas de economía mixta, con el régimen de aquéllas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga.

- Las utilidades del Banco de la República, descontadas las reservas de estabilización cambiaria y monetaria.

- Las rentas o ingresos que se perciban en forma ocasional, deberán incluirse como tales dentro de los correspondientes grupos o subgrupos, como por ejemplo la venta de activos, la recuperación de cartera vencida, derechos o acciones de propiedad de la nación, departamento o municipio.

Presupuesto de Gastos.- Este se compone de los gastos de funcionamiento, el servicio de la deuda pública y los gastos de inversión.

¿Qué son los gastos de funcionamiento?

Estos corresponden a las erogaciones necesarias para el normal funcionamiento de las dependencias incorporadas en el presupuesto general de la Nación, del Departamento y del Municipio. Es decir, son todas aquellas apropiaciones necesarias para el normal desarrollo de las actividades administrativas y técnicas de la Nación, Departamento o Municipio.

¿Qué es el servicio de la deuda?

Son las erogaciones por diferentes conceptos, como: amortización a capital, intereses, comisiones y otros gastos para cubrir las obligaciones de crédito externo o interno. Estos gastos deben presupuestarse por separado de los gastos de funcionamiento e inversión.

Gastos de Inversión: aquellas erogaciones susceptibles de causar réditos o de ser económicamente productivas y que tengan cuerpo de bienes de utilización duradera. Es importante señalar que cuando se habla de Inversión no se puede considerar como un gasto a pesar de las normas presupuestales, como por ejemplo, la educación. Se clasifican por capítulos, programas y subprogramas con su respectiva financiación.

El presupuesto de inversión, de la Nación, el Departamento y el Municipio, debe incluir los proyectos contenidos en el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) aprobado por la instancia correspondiente, Congreso, Asamblea, Concejo, clasificados por capítulos, programas y subprogramas, junto con su respectiva financiación.

¿Qué es el gasto público social?

Según el artículo 41 del decreto 111/96 se define como aquel cuyo objetivo es la solución de las Necesidades Básicas Insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable y vivienda, que contribuyan al logro del mejoramiento de la calidad de vida de la población.

El presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el año inmediatamente anterior. A nivel territorial se podrá financiar con rentas propias de la respectiva entidad territorial.

En el presupuesto de gastos según el artículo 38 del decreto 111/96, sólo se podrá incluir apropiaciones que correspondan a:

- Créditos judicialmente reconocidos, los laudos arbitrales y las conciliaciones, se presupuestaran con cargo a la sección presupuestal correspondiente.
- Gastos decretados conforme a la ley
- Las apropiaciones destinadas a dar cumplimiento a los planes y programas de desarrollo económico y social plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo.
- Además, los proyectos de ley mediante las cuales se decreten 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. (Ley 38/89 Art. 24, Ley 179 Art. 16,55, incisos 1 y 4 Art.71).

Los gastos de funcionamiento se clasifican, en:

- Gastos Personales.- Son las apropiaciones para cubrir los gastos del personal de nómina, gastos de representación, honorarios, servicios técnicos.

- Gastos Generales.- Se agrupan las apropiaciones necesarias para el pago de bienes y servicios, como por ejemplo: Servicios públicos, arrendamientos, materiales y suministros.

- Transferencias.- Son todas aquellas apropiaciones para pagos a personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, siempre sin contraprestación directa en bienes y servicios. Estas pueden ser, corrientes y de capital.

Servicio de la Deuda.- compuesta por la deuda interna y la deuda externa. La deuda interna corresponde a empréstitos por créditos a la banca comercial y la deuda externa.; corresponde a empréstitos por créditos a la banca internacional.

¿Qué son las Reservas Presupuestales?

Son compromisos adquiridos por la administración, que a Diciembre 31 de cada año no se han cumplido y que están legalmente contraídos, y desde luego, desarrollan el objeto de las apropiaciones. Cada órgano constituirá al cierre de la vigencia las Cuentas por Pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios. Art.89 decreto 111/96.

Por facilitar un control práctico en la ejecución de las reservas, se recomienda llevar un formato por separado de los pagos realizados; su utilización permite un control efectivo para la toma de decisiones. (Ver cuadro 5).

El pago de estas obligaciones se incluye en el Programa Anual de Caja. (PAC). La normatividad vigente consagra sanciones de reducción del presupuesto de gastos de funcionamiento, cuando éste no se ejecuta en su totalidad, así cuando las reservas constituidas superen el 2% del presupuesto del año inmediatamente anterior. De igual manera sucede sobre las apropiaciones de inversión, cuando éstas superen el 15% del presupuesto de inversión del año inmediatamente anterior.

Cuadro 5. Informe ejecución mensual reservas de apropiación

CODIGO	DETALLE	RESERVAS CONSTITUI- DAS (1)	CANCELADAS (2)	RESERVAS DEFINITIVAS (3 = 1 – 2)	PAGOS MES	PAGOS ACUMULADOS (4)	SALDO POR PAGAR (3 – 4)
	Servicios Personales						
	Gastos Generales						
	Adquisición de Bienes						
	Adquisición de Servicios						
	Total Funcionamiento						
	Inversión						
	Construcción de Infraestructura						
	Adecuación – Mantenimiento – Edificios -						
	Protección - Bienestar Social – Recurso Humano						
	Total General						

¿Qué son los presupuestos plurianuales?

Corresponde a la programación financiera de los proyectos cuando para su ejecución abarcan más de una vigencia fiscal. Hay que tener en cuenta que cuando se realicen proyectos de largo plazo, antes de iniciarse otros proyectos se debe tener presente que los primeros proyectos tengan garantizada la financiación hasta su culminación.

Hay que tener en cuenta que todos los proyectos detallados en el plan operativo anual de inversiones (POAI), deben haber sido inscritos o registrados en el Banco de Proyectos de Inversión. (BPIN).

J.- PRINCIPIOS PRESUPUESTALES, COBERTURA DEL ESTATUTO PRESUPUESTAL Y CONSEJO SUPERIOR DE POLITICA FISCAL (CONFIS)

1.- Principios Presupuestales

Son los principios rectores del sistema presupuestal están regulados por el Decreto 111 de 1996, Artículos 12 al 21, que son: (Ver gráfica 32).

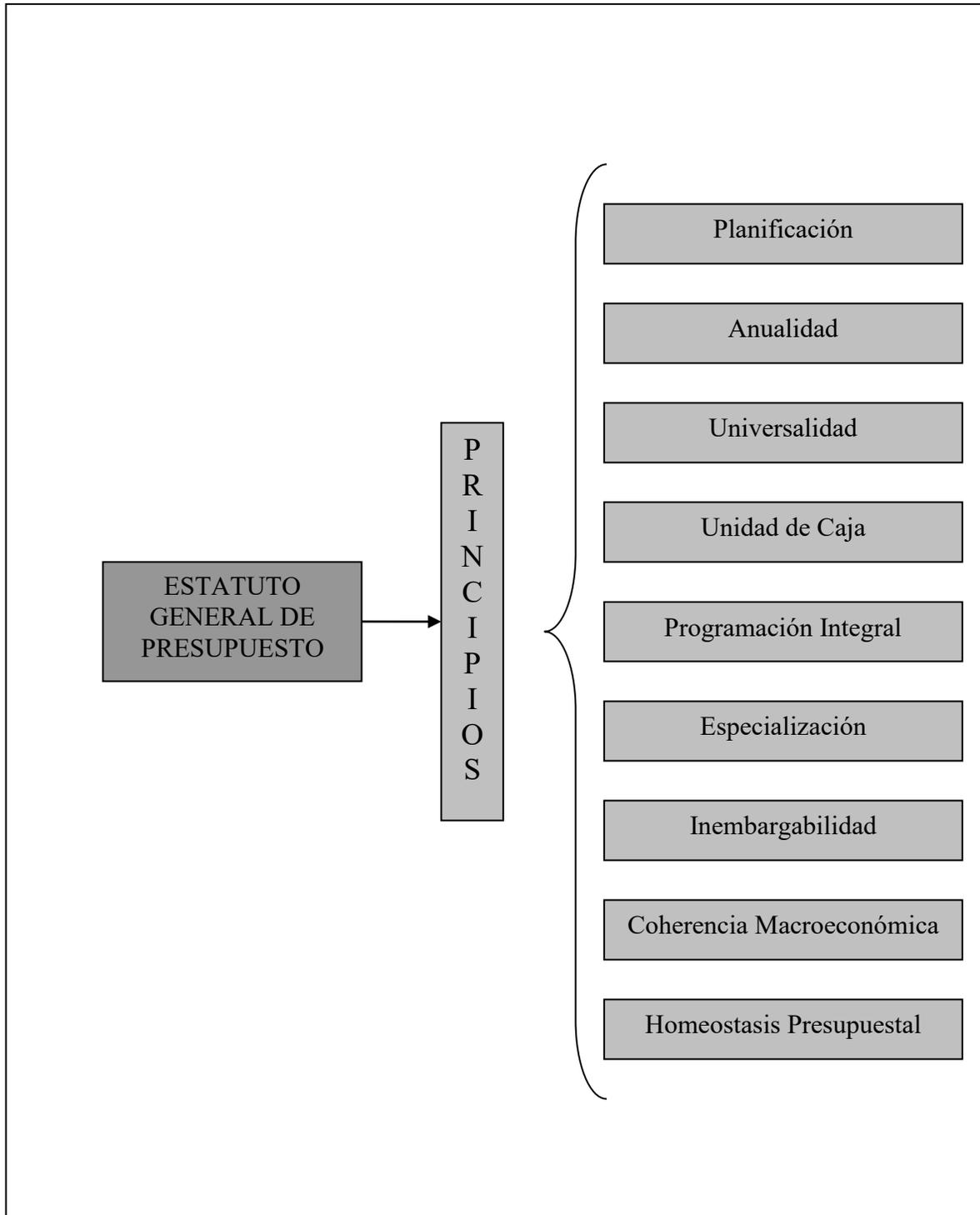
1.1.- Planificación.- (Art.13)

El Presupuesto General de la Nación que se expide anualmente, deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y el Plan Operativo Anual de Inversiones, (Ley 38 de 1989, Art. 9, Ley 179 de 1994 Art. 5).

1.2.- Anualidad.- (Art.14)

El año fiscal comienza el 1 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, (Ley 38 de 1989, Art.10).

Esto quiere decir en la práctica que la vigencia presupuestal es igual al año calendario, todos los años se elaborará un presupuesto y tendrá su vigencia por el respectivo año.

Gráfica 32. Principios Presupuestales

Fuente: Decreto 111 de Enero 15 de 1996, artículos del 12 al 21.

1.3.- Universalidad.- (Art.15)

Opera únicamente en lo relacionado con los gastos, es decir, el presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espera realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia ninguna autoridad puede efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto, (Ley 38/89, Art.11, Ley 179/94 Art.55, inciso 3, Ley 225/95, Art.22).

1.4.- Unidad de Caja.- (Art.16)

Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se hace un acervo común con el cual se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación, excepto las rentas de destinación específica.

El superávit fiscal que los Establecimientos Públicos liquiden al cierre de la vigencia fiscal es recurso presupuestal para la Nación, de libre destinación en la cuantía que determine anualmente el Consejo Nacional de Política Económica y Social, (CONPES).

Los rendimientos financieros de los establecimientos públicos provenientes de la inversión de los recursos originados en los aportes de la Nación, deben ser consignados en la Tesorería General de la República, en la fecha que indiquen los reglamentos de la presente Ley; se exceptúan los obtenidos con los recursos recibidos por las entidades de previsión y seguridad social para el pago de prestaciones sociales de carácter económico.

Se pretende con este principio que “la totalidad de los ingresos públicos deben ingresar sin previa destinación, a un fondo común desde donde se asigna la financiación del gasto público”.

1.5.- Programación Integral.- (Art.17)

Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demande como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes. El programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución, (Ley 38/89 Art. 13).

1.6.- Especialización.- (Art. 18).

Las apropiaciones deben referirse en cada organismo o entidad de la administración a su objeto y funciones y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas, (Ley 38/89, Art.14, Ley 179/94. Art.55 inciso 3).

1.7.- Inembargabilidad.- (Art.19).

Las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación son inembargables. La forma de pago de las sentencias a cargo de la Nación se efectuará de conformidad con el procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo y demás disposiciones legales concordantes. También son inembargables las cesiones y participaciones de que trata el capítulo 4 del título XII de la Constitución Política.

Los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo, so pena de mala conducta.

Es de observar que este principio no se aplica a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y a las Sociedades de Economía Mixta con régimen de Empresa Industrial y Comercial, dedicadas a actividades no financieras.

1.8.- Coherencia Macroeconómica.- (Art.20).

El presupuesto debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República, (Ley 179/94, Art.7).

1.9.- Homeostasis Presupuestal.- (Art. 21)

El crecimiento real del presupuesto de rentas incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, debe guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico, (Ley 179/94, Art.8). Este es un principio que ha sido difícil de cumplir por cuanto el sistema económico capitalista gira en ciclos económicos, recesión y expansión.

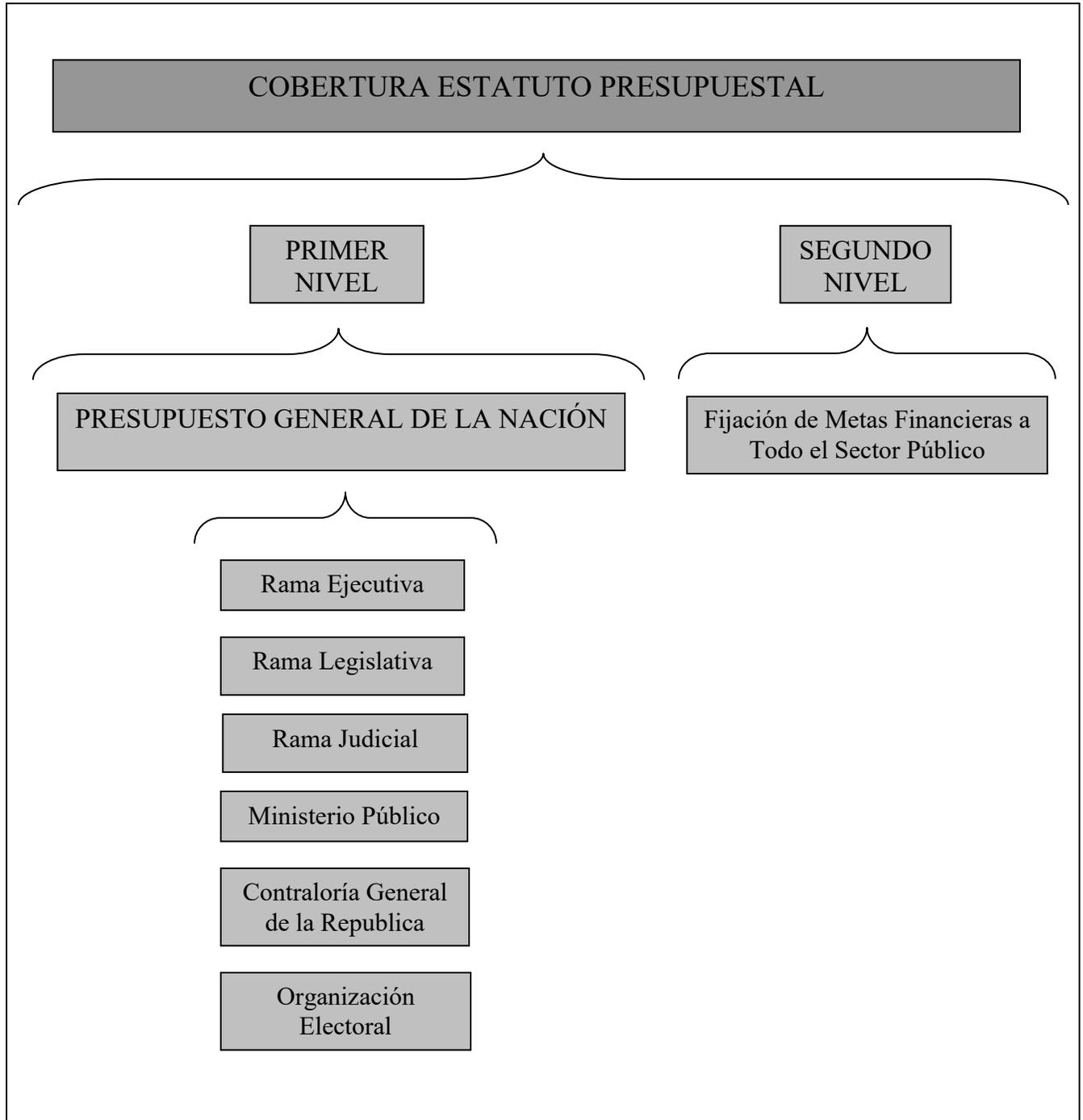
Es de observar que los principios de la Homeostasis Presupuestal y la Coherencia Macroeconómica, no son aplicables a nivel territorial. La reciente ley 819 de 2003, Marco Fiscal de Mediano Plazo, en su artículo 6 habla de la consistencia del presupuesto para las entidades territoriales, lo cual a mi parecer ayuda al cumplimiento de las metas fijadas por el Gobierno.

2.- Cobertura del Estatuto Presupuestal

Está regulada por el decreto 111 de 1996, artículo 3º y consta de dos (2) niveles, que son: (Ver gráfica 33).

2.1.- Un primer nivel: que corresponde al Presupuesto General de la Nación, compuesto por los Presupuestos de los establecimientos Públicos del Orden Nacional y el Presupuesto Nacional.

El Presupuesto Nacional, comprende las Ramas del Poder Público: la Ejecutiva, la Judicial y la Legislativa, además el Ministerio Público, la Contraloría General de la República y la Registraduría del Estado Civil, con excepción de los establecimientos públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta.

Gráfica 33. Cobertura del Estatuto Presupuestal

2.2.- Un segundo nivel: que incluye la fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de los excedentes financieros de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta, con el régimen de aquéllas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley otorga.

A Nivel Territorial.-

El presupuesto departamental como Municipal está conformado igualmente por un primer y segundo nivel, así:

Un primer nivel compuesto por los presupuestos departamental y municipal, éstos se integran al presupuesto del nivel central de la administración (Secretarías de Gobierno, Educación, Obras Públicas, Hacienda, Asamblea Departamental, Concejo Municipal, Contraloría Departamental, Contraloría Municipal, Personería Municipal.

Un segundo nivel, que incluye la fijación de metas financieras a todo el sector público departamental y Municipal y la distribución de los excedentes financieros de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta, con el régimen de aquéllas.

3.- Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS)

3.1.- Naturaleza: la coordinación general del Sistema Presupuestal Colombiano está a cargo del CONFIS, el cual ejerce las funciones de dirección y seguimiento. Este organismo está adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y es el responsable de la Política Fiscal de la Nación. (Art. 11 Ley 179/94, Art. 25 decreto 111/96).

3.2.- Composición.- según el Art. 25 decreto 111/96, el Art. 11 de la Ley 179/94 y la Ley 38/89 Art. 18).

- El Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien lo presidirá.

- Los Viceministros de Hacienda

- El Director del Departamento Nacional de Planeación

- El Consejero Económico de la Presidencia de la República

- Los Directores Generales de Presupuesto Nacional, Crédito Público, Impuestos y Aduanas

Es de observar que la Secretaría Ejecutiva la ejercerá el Director General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

3.3.- Funciones.- según el Decreto 111/96 Art. 26, la Ley 179/94 Art. 10 y la Ley 38/89 Art. 17.

Este Consejo cumple funciones de orientación, coordinación, seguimiento, evaluación y control del sistema presupuestal y fiscal. A nivel territorial cumplirá estas mismas funciones.

- Estudiar el Plan Financiero del Sector Público elaborado por el Departamento Nacional de Planeación y someterlo a estudio del CONPES.

- Ordenar las medidas pertinentes para el estricto cumplimiento del Plan Financiero.

- Definir las metas financieras para la elaboración del Programa Anual Mensualizado de Caja del sector público, realizando las modificaciones que considere conveniente y darle su respectiva aprobación para su inmediata aplicación.

- Estudiar el Plan Operativo Anual de Inversiones y conceptuar sobre las implicaciones fiscales, previa presentación al CONPES

- Aprobar y modificar mediante resolución, los presupuestos de ingresos y gastos de las empresas industriales y comerciales del estado y las sociedades de economía mixta, previa consulta con el ministerio respectivo.

A nivel territorial.-

- Asesorar al Gobernador o Alcalde sobre la política fiscal

- Aprobar los anteproyectos de presupuesto y de sus establecimientos públicos antes de su presentación a la Asamblea o Concejo.

- Adoptar los planes, programas y proyectos de inversión de las entidades territoriales y de sus establecimientos públicos y Empresas Industriales y Comerciales.

- Estudiar, modificar y aprobar mediante resolución los presupuestos de las empresas Industriales y Comerciales y las de Economía Mixta.

- Determinar la cuantía de las utilidades de las empresas Industriales y Comerciales, que han de formar parte de los recursos de capital del presupuesto departamental o municipal.

- Autorizar la financiación a través de créditos del Departamento o Municipio y de los establecimientos públicos, antes de su presentación a la Asamblea o Concejo.

- Aprobar el plan financiero plurianual y el plan de inversiones y hacer su seguimiento.

- Aprobar los programas anuales mensualizados de caja (PAC) del Departamento o Municipio y de sus establecimientos públicos.

- Distribuir los excedentes financieros a la Nación.

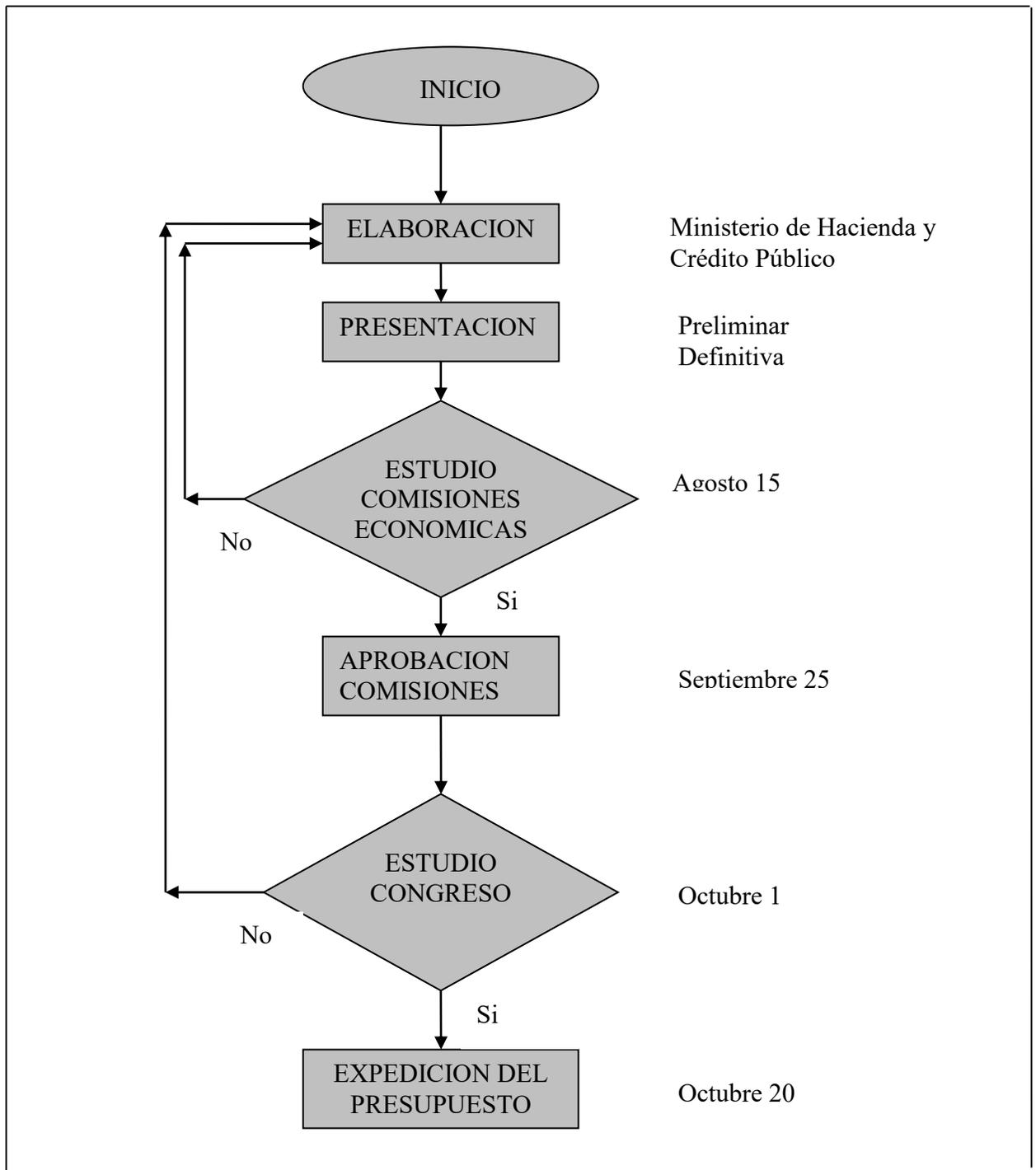
k.- PRESENTACION, ESTUDIO Y APROBACION DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO POR PARTE DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA

1.- Elaboración: el presupuesto es elaborado por la rama ejecutiva a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Presupuesto Nacional, respaldado por los anteproyectos que presentan los distintos órganos de planeación en todos los niveles del gobierno y la administración, (Ver gráfica 34).

1.1.- Presentación preliminar.- El Gobierno Nacional enviará a las comisiones Económicas del Senado y Cámara cada año durante la primera semana del mes de Abril, del 1 al 7 los anteproyectos elaborados por cada órgano de presupuesto anual de rentas y gastos, (Art.51 Decreto 111/96, Ley 225/95, Art.20).

1.2.- Presentación definitiva.- El Gobierno Nacional someterá el proyecto de presupuesto general de la nación a consideración del Congreso por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público durante los primeros diez (10) días de cada legislatura, (que empieza el 20 de Julio), el cual contendrá el proyecto de rentas, gastos y el resultado fiscal. Se presenta adjunto con un mensaje presidencial, (Art 52 Decreto 111/96, Ley 38/89, Ley 179/94 Art.25).

2.- Estudio y aprobación: una vez presentado el proyecto de presupuesto al Congreso pasa a estudio de las respectivas Comisiones Económicas, escucharán a la Junta Directiva del Banco de la República a través del Gerente del Banco de la República para que exprese su opinión sobre el impacto macroeconómico y sectorial del déficit y del gasto propuesto.

Gráfica 34. Proceso, estudio y aprobación del presupuesto general de la nación

Fechas a tener en cuenta en su trámite:

Agosto 15: Antes de dicha fecha, es decir, los 10 primeros días de cada legislatura que empieza el 20 de Julio y Agosto 15, si las Comisiones Económicas de Senado y Cámara consideran que el proyecto de presupuesto no se ajusta a los preceptos de la Ley Orgánica, en cuyo caso será devuelto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En su discusión, oirán al Gerente del Banco de República para conocer su opinión sobre el impacto macroeconómico y sectorial del déficit y del nivel del gasto propuesto. (Art.56 decreto 111/96)

Agosto 30: Si es devuelto el proyecto de presupuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público lo presentará de nuevo, teniendo en cuenta las observaciones realizadas por el Congreso, (Art.56 decreto 111/96).

Septiembre 15: El Congreso, a través de las comisiones económicas de Senado y Cámara definirá sobre el monto definitivo del presupuesto de gastos, (Art.56 decreto 111/96).

Septiembre 25: Plazo máximo para aprobación del proyecto en primer debate por parte de las Comisiones Económicas de Senado y Cámara. Toda deliberación en primer debate se hará en sesión conjunta de las comisiones de Senado y Cámara, (Art.57 decreto 111/96).

Octubre 1: Se inicia la discusión del proyecto de presupuesto por parte de las Plenarias, Senado y Cámara, (Congreso de la República). La votación para su decisión se hace por separado. Una vez cerrado el primer debate, se designan los ponentes para su revisión e informe en segundo debate, tanto en la Cámara como en el Senado.

El segundo debate podrá hacerse en sesiones plenarias simultánea e inmediatamente. (Ley 38/89 Art.40, Ley 179/94 Art.27 y 55 inciso 20 y decreto 111/96 Art.57y 58).

Octubre 20: Plazo máximo para que el Congreso expida el Presupuesto General de la Nación y si no se expidiere el presupuesto, regirá el proyecto presentado por el Gobierno, incluyendo las modificaciones que hayan sido aprobadas en el primer debate. (Ley 38/89 Art.43, Ley 179/94, Art.29 y decreto 111/96, Art.59). Esta eventualidad consagrada en la normatividad se le conoce como la “dictadura fiscal”.

Diciembre 10: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 348 de la CN, si el Congreso no expidiere el presupuesto, regirá el presentado por el Gobierno dentro de los términos del artículo precedente. Para su expedición el Gobierno podrá reducir gastos y en consecuencia suprimir o refundir empleos cuando así lo considere necesario teniendo en cuenta los cálculos de rentas e ingresos del año fiscal.(Art.64 decreto 111/96, E. O. P.).

Repetición del Presupuesto.- se origina cuando el Gobierno Nacional no lo presenta oportunamente en los términos establecidos en la CN y en el Estatuto Orgánico, lo que implica que rige el del año inmediatamente anterior.

L.- PROCESO DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO, PLAN ANUAL MENSUALIZADO DE CAJA, CLASIFICACIÓN E IMPORTANCIA, CONTROL.

1.- Ejecución del Presupuesto.- La ejecución de los gastos del Presupuesto General de la Nación se hará través del Programa Anual Mensualizado de Caja, (PAC). Art.73 CN, (Ver cuadro 8).

1.1.-Definición del Plan Anual Mensualizado de Caja, (PAC).- es el instrumento mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles en la cuenta única nacional, para los órganos financiados con recursos de la nación y el monto máximo mensual de pagos de los establecimientos públicos del orden

nacional en lo que se refiere a sus propios ingresos, con el fin de cumplir sus compromisos. En consecuencia, los pagos se harán teniendo en cuenta el PAC y se sujetarán a los montos aprobados en él. Art. 73 CN.

Así que la ejecución de los fondos de liquidez del presupuesto de la Nación, Departamento o Municipio, se hará a través de éste mecanismo en donde se define el monto máximo mensual de fondos de todas las entidades y organismos del estado, en lo que se refiere no solamente a sus propios fondos, sino también de manera general, todos los ingresos para los compromisos de gastos presupuestados.

1.2.- Clasificación: (Ver cuadros 6 y 7)

Ingresos: corrientes, tributarios, fondos especiales, contribuciones parafiscales, recursos de capital.

Gastos: gastos de funcionamiento, gastos de personal, gastos generales, transferencias corrientes.

Gastos de Inversión

Servicio de la deuda pública, tanto interna como externa

Cuadro 6. – Plan Anual de Caja (PAC) consolidado mensual

CODIGO	NOMBRE	ENERO			DICIEMBRE		
		PAC	Ejecución	%	PAC	Ejecución	%
	INGRESOS						
	Ingresos Corrientes						
	Tributarios						
	Fondos Especiales						
	Contribuciones Parafiscales						
	Recursos de Capital						
	Total Ingresos						
	GASTOS						
	Gastos de Funcionamiento						
	Gastos de Personal						
	Gastos Generales						
	Transferencias						
	Gastos de Inversión						
	Servicio de la Deuda						
	Total Gastos						

1.3.-Control: con miras a ejercer un control permanente del plan anual mensualizado de caja, se clasifica de acuerdo a los códigos del presupuesto general, nación, departamento o municipio, organismos y entidades del estado y se hará por mensualidades. Será elaborado por las diferentes dependencias que lo conforman, bajo la dirección y asesoría de la Oficina de Hacienda de cada una de las entidades y organismos del estado, teniendo en cuenta las metas financieras establecidas en el Plan Financiero.

El organismo rector es la Dirección del Tesoro Nacional quien ejerce la función de coordinación y expresa las directrices y parámetros a través del Manual de Tesorería. Corresponde a lo que se conoce como flujo de caja en la empresa privada.

1.4.- Importancia del programa anual de caja. Se resume en:

- Permite proyectar mensualmente la cantidad de fondos que estarán disponibles para atender los gastos, evitando problemas de iliquidez.
- Permite identificar los períodos de flujos de efectivo temporales, excesos y defectos, que ayudan a la gestión financiera, como la oportunidad de solicitar créditos o colocación de recursos en inversiones.
- Permite la toma de decisiones en forma oportuna para que la gestión financiera sea óptima. Este proceso se inicia el primer día de la vigencia fiscal, y comprende:

1.5.- Recaudo de las rentas o ingresos: de conformidad con el artículo 189, inciso 20 de la CPC corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión de acuerdo con las leyes. Esta función la ejerce la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, (Ver cuadro 7).

El giro de los gastos, (compromisos) y la ordenación de los pagos, (obligaciones).

Esta función la ejerce la Tesorería General de la República, entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con los compromisos registrados en el programa anual mensualizado de caja, (Ver cuadro 8).

Las modificaciones al presupuesto: en cualquier mes del año fiscal, el Ministro de Hacienda y Crédito Público podrá reducir, adicionar o aplazar total o parcialmente las apropiaciones presupuestales, siguiendo lógicamente el ordenamiento legal para ello.

Cuadro 7. - Programa mensualizado del plan anual de caja

Mes	Asignado	Mes Anterior	Acumulado	%	Pago Mes	Saldo
Enero						
Febrero						
Marzo						
Abril						
Mayo						
Junio						
Julio						
Agosto						
Septiembre						
Octubre						
Noviembre						
Diciembre						
TOTAL						

Estas modificaciones se pueden presentar, por:

Créditos Adicionales.- Cuando se presenta un mayor valor del recaudo de los ingresos corrientes o se registra un ingreso inesperado.

Disminuciones.- Cuando no se prevé que no se llegará alcanzar ¿a cumplir con las metas que se ha proyectado.

Traslados.- Obedece a una redistribución, debidamente justificada en el valor aforado entre una renta u otra, servicio de la deuda e inversión y por reducción o suspensión y entre un gasto y otro de funcionamiento.

Cuadro 8. - Informe Ejecución de Ingresos

PRESUPUESTO DE RENTAS		PTO. INICIAL	ADICIONES	PTO. DEFINITIVO	RECAUDOS MES	RECAUDO TOTAL	% EJEC.
COD.	CONCEPTO						
	Recursos propios						
	Ingresos corrientes						
	Ingresos no tributarios						
	Venta de bienes por operación comercial						
	Publicaciones y material impreso						
	Venta de otros bienes						
	Venta de servicios						
	Servicios académicos						
	Servicios técnicos						
	Servicios administrativos						
	Aportes otras entidades						
	Aportes Ley 21/82						
	Otros ingresos						
	Recursos de capital						
	Recursos de balance						
	Total Ingresos						

Cuadro 9. - Informe mensual de ejecución del presupuesto de gastos

CODIGO	DESCRIPCIÓN 2	APROPIACIÓN INICIAL	MODIFICACIONES			TOTAL MODIFICACIONES	APROPIACIÓN VIGENTE 3
			TRASLADOS		REDUCCIONES		
			ACUMULADOS	CRÉDITOS			
	FUNCIONAMIENTO						
	TOTAL						
	INVERSION						
	TOTAL						

Contabilización.- La Contaduría General de la Nación, en concordancia con la Ley 298 del 23 de Julio de 1996, consagra que, como “autoridad doctrinaria en materia de interpretación de las normas contables y demás temas que son objeto de su función normativa” establece los procesos de recopilación y divulgación de los conceptos contables, de esta manera, todas las entidades y organismos del estado presentaran la información financiera de acuerdo a los lineamientos contables expedidos por el Contador General de la Nación. Esta información se da en forma presupuestal, financiera y patrimonial, condensados en los Estados Financieros.

M.- PROCEDIMIENTOS Y NORMAS EN LA PREPARACIÓN DEL PRESUPUESTO

1.- Procedimientos:

1.1.- Programación Presupuestal: consiste en definir los parámetros económicos, procedimientos y responsabilidades en la elaboración de los anteproyectos de presupuesto de ingresos y gastos. A nivel de la Nación se hace mediante unas bases de cuotas que asigna la Dirección Nacional de Presupuesto. A nivel territorial, Departamental y Municipal corresponde a las Secretarías de Hacienda y las Oficinas de Planeación, establecer dicha base de cuotas.

1.2.- Responsabilidad en la Preparación y Programación del Proyecto de Presupuesto: a nivel Departamental, Municipal, el Gobernador o Alcalde según corresponda coordina la iniciativa del gasto así como su ejecución, teniendo en cuenta la coherencia de éste con el Plan de Desarrollo, el Plan Financiero y el Plan Operativo Anual de Inversiones.

A nivel de la Nación opera el CONFIS, como un organismo rector de la política fiscal, coordinador del sistema presupuestal. A nivel Departamental y Municipal se recomienda crear el CONFIS, como órgano asesor y consultivo.

Este Comité de Hacienda Fiscal, (CONFIS), lo integraría:

- El Gobernador - Alcalde, según corresponda, quien lo presidiría
- El Secretario de Hacienda, Departamental-Municipal
- El Jefe de la Oficina de Planeación, Departamental-Municipal

Es importante tener en cuenta que en la programación del presupuesto participen todas las dependencias y órganos de la administración departamental, municipal.

1.3.- Cronograma de actividades: como guía de la programación presupuestal la Secretaria de Hacienda Departamental y/o Municipal, elabora dicho cronograma de actividades con fechas precisas, en sus diferentes etapas: Elaboración, Estudio y Aprobación.

1.4.- Proceso de elaboración: para garantizar el éxito del trabajo en la elaboración del presupuesto es importante establecer los procedimientos asignando las competencias y responsabilidades de cada uno de los empleados y/o funcionarios.

Para su elaboración se debe tener en cuenta:

- Ingresos Corrientes de la Nación.- Estos se determinan con base en el comportamiento del recaudo de cada renglón rentístico, de conformidad con la metodología que establezca el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- Información del Departamento Nacional de Planeación sobre la participación del Municipio o Departamento en los ingresos corrientes de la nación.

- Objetivos y Metas

- Elaboración del Plan del Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Plan Financiero. A partir del 2007 a nivel territorial el manejo de las reservas y cuentas por pagar, según ley 819 de 2003 la presentación y elaboración del presupuesto deberá sujetarse a los correspondientes marcos fiscales de mediano plazo.

- Información sobre asignación de cuotas a las dependencias y órganos del Departamento y/o Municipio y los parámetros económicos para la elaboración de los anteproyectos.

- Elaboración del Plan de Inversiones

- Proyecto de Presupuesto.- Elaboración del proyecto de presupuesto con base en la información de los anteproyectos de gastos de funcionamiento y el plan de inversiones, presentados por cada una de las dependencias y órganos.

1.5.- Proceso de Estudio: el análisis o estudio por parte del Comité Asesor y Consultivo de Hacienda Municipal, Departamental o CONFIS municipal o departamental.

1.6.- Proceso de Presentación: se presenta el proyecto de presupuesto al Concejo Municipal o Asamblea Departamental, según el nivel territorial con el informe correspondiente por parte del Alcalde o Gobernador.

1.7.- Trámite en la elaboración del presupuesto municipal: antes del 30 de Mayo de cada año las Secretarías de Hacienda y las oficinas de Planeación, comunicarán a las dependencias, organismos y entidades las cuotas preliminares de gastos de funcionamiento e inversión, con fundamento en lo establecido en el plan financiero y el plan plurianual de inversiones del plan de desarrollo municipal. Para el efecto las Secretarías de Hacienda elaboran los formatos de preparación del anteproyecto de gastos de funcionamiento y la oficina de planeación los de inversión.

Las dependencia, organismos y entidades que conforman el presupuesto del Municipio, remitirán a más tardar el 30 de Julio de cada año los respectivos anteproyectos de gastos de funcionamiento e inversión, con los fundamentos que cada uno de ellos tiene en la ejecución de los planes, programas y proyectos del plan de Desarrollo Municipal y/o Departamental. En este proceso se hará un análisis de prioridades: los anteproyectos de inversión detallará todos los proyectos viables, así

como también los gastos de funcionamiento, sin exceder de las cuotas preliminares previamente definida por la Secretaría de Hacienda y la Oficina de Planeación.

A partir del 1 de Agosto las Secretarías de Hacienda y las Oficinas de Planeación estudiarán los anteproyectos de gastos de funcionamiento e inversión, respectivamente, realizando cada uno los ajustes correspondientes si a ello hubiere lugar. La Secretaría de Hacienda preparará el proyecto de presupuesto general del municipio y/o departamento con base en los anteproyectos presentados por los órganos y dependencias que conforman el presupuesto del municipio y/o departamento.

Antes del 30 de Septiembre las Secretarías de Hacienda lo presentarán al Gobernador o Alcalde con la debida sustentación económica y la respectiva justificación de las modificaciones efectuadas a los anteproyectos.

Antes del 10 de Octubre, si así lo considera el Alcalde lo devolverá a la Secretaría de Hacienda para que efectúe las modificaciones que a bien tenga, y sean estas incorporadas al proyecto de presupuesto.

Discusión y Aprobación del Presupuesto.- el Gobernador y/o Alcalde presentará a la Asamblea Departamental y/o Concejo Municipal para su estudio y aprobación el proyecto de presupuesto general del departamento y/o municipio el primer día del último período de sesiones ordinarias, lo presentará con un informe que indique la coherencia del proyecto con el plan de desarrollo y el plan financiero y en detalle los ingresos y los gastos del presupuesto, así mismo, el plan financiero.

En el Concejo y/o Asamblea dicho estudio comprenderá dos debates, uno en la comisión de presupuesto y otro en plenaria. Antes del 20 de noviembre la comisión de presupuesto dará el primer debate y tres días calendario después se someterá a plenaria de la corporación.

Si eventualmente la comisión de presupuesto encuentra que éste no se ajusta a los preceptos del estatuto de presupuesto departamental o municipal, lo devolverá al

Gobernador y/o Alcalde dentro de los siete días calendario siguiente a su presentación para que efectúe las correcciones correspondientes.

El Gobernador y/o Alcalde presentara de nuevo el proyecto de presupuesto, cuatro días calendario siguiente a su devolución, con o sin las modificaciones solicitadas, obviamente con sus razones para ello y éste seguirá su trámite.

2.- Normas y Procedimientos sobre Registros Presupuestales

2.1.- Contabilidad Presupuestal - Libros de Registro: la administración municipal y/o departamental debe llevar los siguientes libros de carácter presupuestal.

- Libro de Ingresos
- Libro de apropiaciones, compromisos, obligaciones y pagos
- Libro de vigencias futuras
- Libro de reservas presupuestales
- Libro de cuentas por pagar

2.2.- Proceso de afectación del presupuesto: en el proceso de afectación del presupuesto o asunción de compromisos, la administración municipal y/o departamental, debe tener en cuenta la expedición del certificado de disponibilidad, realizar el registro presupuestal y realizar el registro de obligaciones y autorizaciones de pago.

Certificado de disponibilidad: según el artículo 71 decreto 111/96 dice: todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con el certificado de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos. Esta exigencia hace parte del principio de legalidad del gasto público, sentencia de la Corte Constitucional C-018 de 1996 y C. P. C. artículos 345, 346 y 347. (Ver cuadro 11).

Cuadro 11. - Certificado de disponibilidad presupuestal

	Departamento Administrativo de la Función Pública	CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL
		No. FECHA:

DEPENDENCIA SOLCITANTE:	
SUCURSAL SEDE CENTRAL	
EJECUTOR Grupo de Servicios Generales	PROGRAMA

EL COORDINADOR DE PRESUPUESTO

CERTIFICA

Que en el presupuesto de GASTOS DE FUNCIONAMIENTO para la vigencia del existe saldo disponible y no comprometido por valor de \$ para amparar el compromiso que se pretende asumir así:

IMPUTACION PRESUPUESTAL

CTA/ PROG	SUBC/ SUBP	OBLG/ PROY	ORDI/SPROY	SBORD	RECURSO	Nombre Rubro	Valor
2	0	2	2		20	Servicios Públicos	
2	0	2	2		20	Servicios Públicos Liquidación impuesto	
TOTALES							

OBJETO DEL GASTO:

--

 PROFESIONAL ESPECIALIZADO PRESUPUESTO

Registro presupuestal: este se realiza una vez se haya suscrito y perfeccionado el respectivo contrato, orden de compra, la cual garantiza la financiación correspondiente. Una vez se haya registrado, se expedirá un certificado denominado Reserva Presupuestal. (Ver cuadro 10).

La existencia del certificado de disponibilidad y del registro presupuestal es un requisito de orden legal para el perfeccionamiento de los actos administrativos que afecten apropiaciones presupuestales.

Cuadro 12. - Registro Presupuestal



ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA
N.I.T.
REGISTRO PRESUPUESTAL No.

SUCURSAL SEDE CENTRAL	BENEFICIARIO:
C.C o NIT	PROGRAMA

EL COORDINADOR DE LA UNIDAD DE PRESUPUESTO

CERTIFICA

Que se registró en los libros de presupuesto de **GASTOS DE FUNCIONAMIENTO** para la vigencia fiscal del _____, el compromiso por valor de _____ dando cumplimiento a lo establecido en el Artículo 71 del decreto 111 de 1996, así :

IMPUTACION PRESUPUESTAL

CTA/ PROG	SUBC/ SUBP	OBLG/ PROY	ORD/SPROY	SBORD	RECURSO	CONCEPTO	VALOR
2	0	2	2		20	Servicios Públicos	
2	0	2	2		20	Servicios Públicos Liquidación impuesto	

OBJETO DEL GASTO:
CANCELACION SERVICIO DE _____

GDP(S) AFECTADO(S):

NRO CDP	VALOR
2	

PLAN DE PAGOS:

FECHA LIM	FECHA GIRO	FECHA MAX O.P	VALOR

DADO EN BOGOTA

PROFESIONAL ESPECIALIZADO PRESUPUESTO

SEVEN - Presupuesto de Gobierno - Digital Ware Ltda.

N.- PROCESO DE CONTROL, EVALUACIÓN DE RESULTADOS Y SEGUIMIENTO EN MATERIA PRESUPUESTAL

Las instancias de control sobre la información contable-financiera de las entidades y organismos del estado son: Control Político, Control Fiscal, Evaluación y Seguimiento. Creo se puede incorporar el Control Social y el Control Interno Administrativo.

¿Cómo se ejerce este proceso?, (Ver gráfica 35).

1.- Control Político: este control se ejerce en los diferentes niveles; nacional, Departamental y Municipal. Se pretende ayudar a garantizar el cabal cumplimiento de las funciones públicas. A nivel de la Nación, lo ejerce el Congreso de la República, a nivel Departamental, las Asambleas y a nivel Distrital y Municipal, los Concejos. La Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes ejerce un control sobre los estados financieros de la Nación.

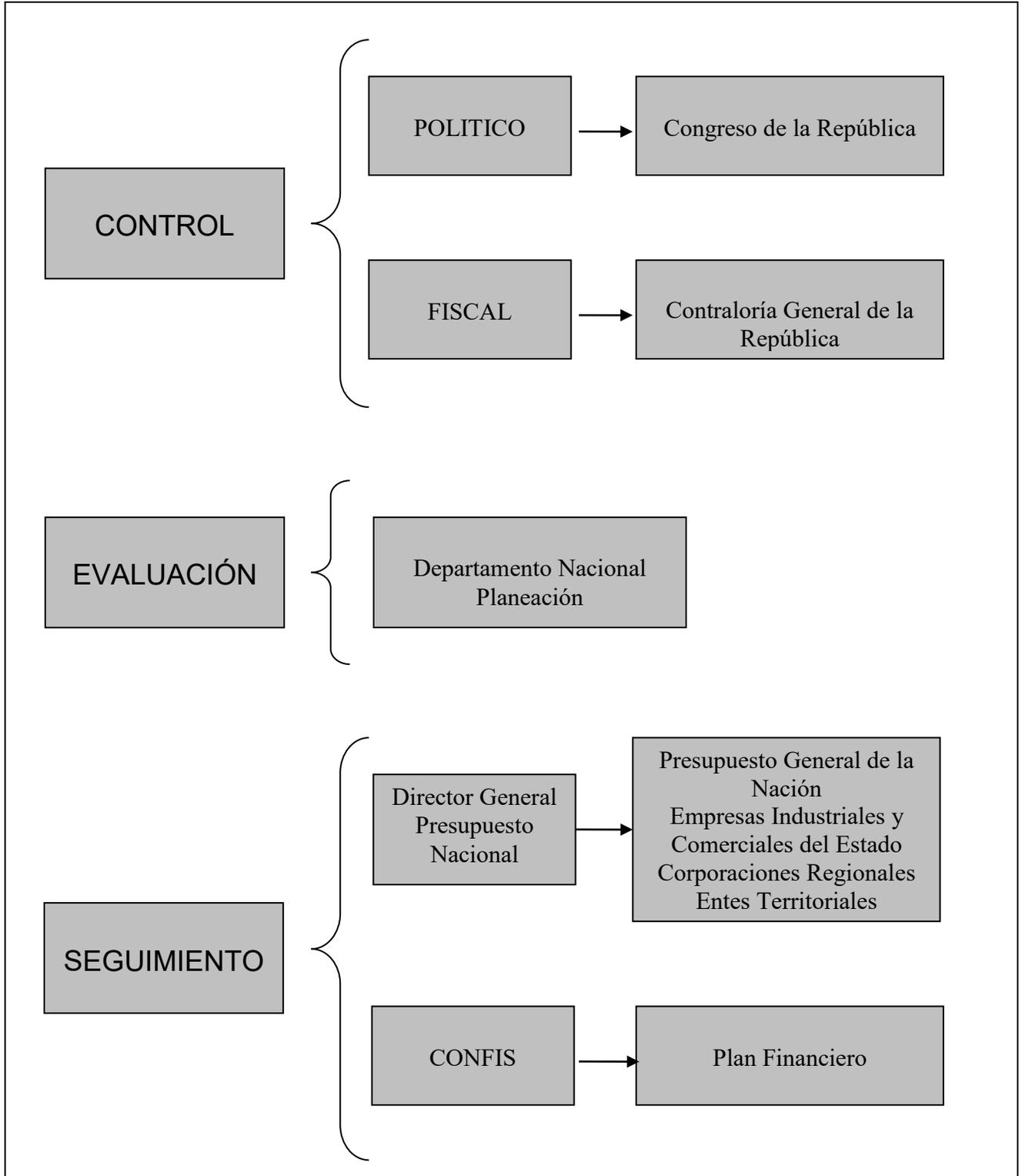
1.1.- Procedimiento:

- Citación de los Ministros de Despacho a sesiones de plenaria o a la Comisión de Presupuesto.
- Citación de los jefes de las entidades y departamentos administrativos a la Comisión de Presupuesto.
- Estudio de los informes, como por ejemplo sobre la ejecución de los planes y programas de desarrollo que presente el Presidente y/o el Ministro de Hacienda y Crédito público y los Jefes de las entidades y de Departamentos Administrativos a consideración del Congreso y/o Asambleas y/o Concejos Distritales y Municipales.

2.- Control Fiscal: por la Contraloría General de República, las Contralorías Departamentales, las Contralorías Distritales y las Contralorías Municipales.

Este control es de naturaleza técnica, lo realizan las contralorías en forma selectiva y posterior y se orienta a una verificación de la oportunidad y confiabilidad de la información financiera.

Gráfica 35. Proceso de control, evaluación de resultados y seguimiento



Desde mi perspectiva profesional debe verse como una asesoría de tipo administrativo, independiente, a través del Control de advertencia, en una adecuada gestión de los recursos públicos, es decir, de la función pública, disminuyendo los riesgos de mala utilización de recursos y que son inherentes en el proceso administrativo de las organizaciones públicas.

3.- Evaluación de resultados: la efectúa el Departamento Nacional de Planeación.

Para el efecto todas las entidades y organismos del estado suministran al departamento nacional de planeación, la información correspondiente. El DNP presenta al país los estudios y análisis económicos, que servirán de marco de referencia, para futuras actuaciones administrativas.

4.- Seguimiento: este control lo realiza la Dirección General de Presupuesto Nacional y el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) en lo concerniente a los proyectos de inversión pública.

Dentro de los elementos de control incorporaría los siguientes:

5.- Control Social, pienso que éste se da en la medida que se avance en los presupuestos participativos.

6.- Control Interno Administrativo, este se ejerce por la misma entidad y verifica los procesos relacionados con la administración de los recursos públicos.

7.- Procedimiento del Cierre Presupuestal:

El art. 36 de la Ley 42 de 1993, consagra: se registrará la ejecución de los ingresos y los gastos que afecten las cuentas del Tesoro Nacional, para lo cual tendrá en cuenta los reconocimientos y los recaudos y las obligaciones de gastos y de pagos, es decir, en términos contables se registrará por el Sistema de Causación.

GLOSARIO

- ACTIVIDAD:** Conjunto de tareas ejecutadas en una determinada área de la empresa.
- ACTUACION ADMINISTRATIVA:** Conjunto de decisiones para reconocer a los administrados sus derechos legalmente reconocidos.
- AFECCION PRESUPUESTAL:** Registro de una transacción contable que afecta un determinado rubro presupuestal.
- AJUSTE:** Registro contable que modifica una determinada cifra.
- AMENAZAS:** Posibles hechos negativos para la empresa que vulneran su posición en un mercado competitivo.
- ASESORAR:** Persona que ayuda a resolver las dudas técnicas a la alta dirección de administración de la entidad.
- ASIGNACION PRESUPUESTAL:** Distribución de las partidas a las diferentes dependencias de la entidad, de acuerdo con los proyectos y necesidades.
- ASIENTO:** Registro en los respectivos libros contables.
- ASIENTOS DE CIERRE:** Registros que se hacen al finalizar un período contable.
- AUTOCONTROL:** Actitud positiva de los empleados para autoregularse en el ejercicio de sus funciones.
- AUTOGESTION:** Capacidad de una empresa para desarrollar sus objetivos basada en la acción colectiva de sus servidores.
- AUTONOMIA:** Capacidad del ente público para actuar sin consultar previamente sus decisiones.
- CALIDAD:** Cualidad de un bien o servicio para satisfacer las necesidades de sus usuarios.
- CAUSA:** Se refiere al origen o fundamento de una determinada actuación.
- CAUSACION:** Registro de la transacción que debe hacerse en función de la corriente real de bienes y servicios que los mismos representan.
- CELERIDAD:** Capacidad de respuesta oportuna de la entidad a sus usuarios.
- CLIMA ORGANIZACIONAL:** Ambiente interno favorable o desfavorable de sus servidores en una entidad.

COMUNICACIÓN: Forma de transferir la información que genera la entidad en su normal desempeño tanto interna como externa.

CONTABILIDAD: Sistema de registro ordenado y sistemático de las operaciones de una empresa con el fin de presentar sus resultados económicos a través de los estados financieros.

CONTABILIDAD PUBLICA: Rama especializada de la contabilidad.

CONSOLIDADO: Sumatoria de los registros contables según rubros contables.

CUENTA: Identifica el registro contable en forma sistemática y homogénea.

DEBILIDADES: Dificultades internas de la entidad en una determinada operación o proceso que permitan su competitividad.

DELEGACION: Otorgamiento de facultades a un empleado para desempeñar funciones.

DESCENTRALIZACION: Otorgamiento de funciones a una autoridad para que las desarrolle en su propio nombre.

DESCONCENTRACION: Otorgamiento de funciones a una autoridad para que las desarrolle, cuya responsabilidad se conserva en cabeza de quien la delega.

DEUDA: Obligaciones contraídas con terceros con el propósito de proveer recursos económicos a la nación, departamentos, municipios o una entidad.

DISPONIBILIDAD: La existencia de apropiación suficiente para atender ciertos gastos

DOCUMENTO: Escrito que consta de datos fidedignos para ser empleados como tales para probar algo.

DOCUMENTO SOPORTE: Escritos que respaldan las operaciones que realiza la entidad pública o privada, interna o externa.

EFICACIA: Lograr de manera oportuna los resultados esperados de acuerdo con los objetivos y metas planeadas.

EFICIENCIA: Relación entre los resultados y los recursos disponibles.

EJECUCION DEL PAC: Afectación al rubro presupuestal mediante el perfeccionamiento de los compromisos adquiridos y del correspondiente registro presupuestal.

EXPEDICION Y REGISTRO PRESUPUESTAL: Perfeccionamiento del compromiso adquirido por una entidad, afectando en forma definitiva la apropiación.

EXPEDICION CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL: Garantizar la existencia de apropiación disponible y libre de afectación para la asunción de compromisos.

ENTORNO: Factores externos como internos que afectan a las empresas favorable o desfavorablemente.

EQUIDAD: Distribución de recursos, costos y beneficios entre los receptores de su acción económica.

ESTADOS FINANCIEROS: Muestran la situación económica, financiera y social de la entidad a una fecha determinada y su presentación es mensual. Los estados financieros que se consideran como básicos son el P y G y el Balance General.

ESTRATEGIAS: Forma de aplicar una determinada acción para lograr los objetivos propuestos.

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA: Esquema de organización de una entidad

EVALUACION: Proceso mediante el cual se emite un juicio de los acontecimientos operativos de la entidad.

FORTALEZAS: Conjunto de cualidades representadas en recursos físicos y humanos que ayudan a la entidad en el cumplimiento de su objeto social.

FUNCION: Parte de un proceso de la actividades que realiza la empresa.

GESTION: Proceso que desarrolla actividades con el fin de generar los resultados esperados por la entidad.

GIRO DE PAGO: Revisión de la orden de pago para expedir un documento por medio del cual se autoriza cancelar una obligación con terceros.

IGUALDAD: Condición por medio del cual las actividades de la empresa se orientan al interés general y no al particular.

INFORME DE EJECUCION PRESUPUESTAL: Documento que revela los ingresos y los gastos comparado con lo presupuestado.

IMPACTO: Incidencia de una acción generada por la entidad pública a través de programa y proyecto hacia la comunidad.

INDICADOR: Cociente que compara características determinadas de un proceso.

META: Permite determinar el grado de cumplimiento de un objetivo previamente planeado.

METODO: Forma razonada de obrar o de actuar.

OPORTUNIDADES: Hechos que pueden beneficiar hacia el futuro a la entidad y que le permite una mejor competitividad.

PRINCIPIOS: Normas que deben existir en toda entidad y que guían sus actuaciones.

PROCESO: Serie de actividades secuenciales que permite producir un resultado.

PROCEDIMIENTO: Forma como se desarrolla una actividad en un proceso.

REGISTRO: Afectación contable presupuestal

SEGUIMIENTO: Observación posterior a la implantación de las recomendaciones hechas a la entidad.

VALOR AGREGADO: Remuneración a los factores e insumos para mejorar el proceso productivo.

BIBLIOGRAFIA

Ángel Faraco, Gabriel Jaime. Hacienda Pública. Biblioteca Jurídica Dike. Editorial Universidad Pontificia Bolivariana. Medellín, 2000.

Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Impreandes Presencia S.A. Bogotá, D. C.

Burbano Ruiz, Jorge E. Ortiz Gómez Alberto. Presupuestos. Editorial Mc.Graw Hill. Segunda Edición, 1997 Bogotá, D. C.

Biblioteca Práctica de Negocios. Editorial Mc. Graw Hill. 1997

Constitución Política de Colombia. Mario Madrid Malo Garizábal. 3R Editores Primera edición. 1998

Calderón Rivera, Camilo. Planeación Estatal y Presupuesto Público. Editorial, Legis Editores S.A. 1998. Bogotá, D. C.

Decreto 359 de Febrero 22 de 1995, por el cual se reglamenta la Ley 179 de 1994

Decreto 568 de Marzo 21 de 1996, por el cual se reglamenta las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, Orgánicas del Presupuesto General de la Nación

Decreto 111 de Enero 15 de 1996, por 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 de Presupuesto

Decreto 630 de Abril 2 de 1996, por el cual se modifica el Decreto 359 de 1995

Decreto 2260 de Diciembre 13 de 1996, por el cual se introducen algunas modificaciones al Decreto 568 de 1996

M. Oswaldo. Manejo y Técnicas de Presupuesto. Documento Ministerio de Hacienda.

Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Imprenta Nacional de Colombia. 1997, Bogotá, D. C.

Harold Koontz. Heinz Weihrich Administración, una perspectiva global. Once edición Mc. Graw Hill 1999.

López Garavito, Luis Fernando. Programación Presupuestal de la Nación. Siglos XIX y XX. Documento Impreso Ministerio de Hacienda.

López Garavito, Luis Fernando. Origen y Fundamentos de la Hacienda Pública y la Economía.

Ley 38 de Abril 21 de 1989, Normativo del Presupuesto General de la Nación

Ley 80 de Octubre 28 de 1993, Estatuto de Contratación de la Administración Pública

Ley 152 de Julio 15 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

Ley 179 de Diciembre 30 de 1994, por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38/89, Orgánica de Presupuesto.

Ley 225 de Diciembre 20 1995, por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto

Ley 344 de Diciembre 27 de 1996, por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones.

Ley 388 de Julio 18 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones

Ley 617 de Octubre 6 de 2000, por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

Ley 715 de 2001, por medio del cual se determina un nuevo marco jurídico del Sistema General de Participaciones (transferencias) en salud y educación de los departamentos, distritos y municipios.

Ley 819 de Julio 9 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Mejía Cardona, Mario. El Laberinto fiscal. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá, D. C. 2002.

Pinto Blanco, Eduardo. AUDITORIA. Control Interno-Control Fiscal. Bogotá, D. C. 2000

Pérez Escobar, Jacobo. Derecho Constitucional Colombiano. Editorial Temis, Bogotá, 1997

Presidencia de la República. Manual de Organización de la Rama Ejecutiva. 1994

Porter Michael E. Estrategia Competitiva. Editorial CECOSA, 1995. México, D. F.

Restrepo, Juan Camilo. Hacienda Pública. Universidad Externado de Colombia. 1996 Bogotá, D. C.

Sallenave, Jean Paul. Gerencia y Planeación Estratégica. Grupo Editorial Norma, edición económica.

Hoja de Vida (En la solapa de la portada del libro)

EDUARDO PINTO BLANCO

Economista de la Universidad de Bogotá, Jorge Tadeo Lozano, Especialista en Gerencia Pública y Control Fiscal de la Universidad del Rosario y Magister en Ciencias Financieras y de Sistemas de la Universidad Central.

Realizo estudios de Economía sobre el Sector Público en el Instituto Nacional de Administración Pública, (INAP) de Madrid, España. También adelantó estudios de Análisis y Gestión de Sistemas para la Administración Pública, en el Centro Regional para la Enseñanza de la Informática, (CREI) de Madrid, España.

Se ha desempeñado como Auditor Interno y Externo, tanto en la empresa pública como la privada. Ha sido profesor universitario en las áreas económica y contable-financiera de varias universidades del país, igualmente Profesor de Planta, Núcleo Economía de lo Público de la Escuela Superior de Administración Pública, (ESAP) Sede Nacional, Bogotá, D.C. Además se ha desempeñado como Contralor Municipal de Facatativá, Cundinamarca. Ha sido conferencista en los temas de Auditoria y Presupuesto Público. Autor de varios artículos y del Libro AUDITORIA, Control Interno-Control Fiscal. – Ponencia: Política Pública COVID-19 Colombia, XVI Seminario Internacional virtual, 2020 INAP de España y el último artículo escrito Elecciones Presidenciales en EEUU, 2020. .

Comentarios sobre el libro (En la contraportada)

Al escribir esta obra, se pretende que toda persona vinculada a la Administración de los recursos públicos, conozca en forma sencilla, clara y precisa los conceptos de Planeación y los Presupuestos en la aplicación de las políticas públicas, que permita el desarrollo y la capacidad de gestión para el logro del mejoramiento de la calidad de vida de la población. Por tanto, es de suma importancia que los gestores públicos tengan una visión integral de los conceptos de administración en la orientación del Estado, no solamente local sino también nacional que hoy el mundo turbulento y globalizado exige.

La metodología desarrollada en este libro, permite a los gestores públicos aplicar los pasos a seguir para la Planeación y Formulación del Plan de Desarrollo, el Plan de Ordenamiento Territorial y los Presupuestos, teniendo en cuenta la normatividad vigente, con el propósito fundamental de tener una concepción gerencial organizacional, de minimizar costos con austeridad en el gasto público y maximizar utilidades con rentabilidad social, con ética, compromiso, economía y transparencia.

El Autor

Pensamiento (En la solapa interna de la contraportada)

“Los Estados Unidos parecen destinados por la providencia para plagar la América de miseria en nombre de la libertad”.

Simón Bolívar.