CAPÍTULO 6: INCIDENCIA EN EL PRESUPUESTO PUBLICO[1]

No existen los DESCA sin asignación de presupuesto público. De suerte que podemos lograr la incorporación en los planes de desarrollo líneas, programas y proyectos específicos para la protección de los derechos sociales de alguna población en particular, pero si tales políticas no se sustentan en una asignación de recursos del presupuesto territorial, lo consagrado en esa parte dogmática o de principios del plan de desarrollo no pasará de ser pura retórica.

Por lo mismo necesitamos ganar las organizaciones sociales y de derechos humanos en Colombia en el trabajo de análisis, monitoreo e incidencia en los presupuestos públicos. Existen importantes experiencias en varias regiones en presupuestos participativos (IDPAC: 2009), pero aún no se consolida una verdadera tendencia del movimiento social de incidir, analizar y hacer seguimiento con perspectiva de derechos al presupuesto publico en los diferentes niveles territoriales. Aportaremos en este capítulo algunas ideas alrededor del trabajo de análisis presupuestario como forma de la incidencia en las políticas públicas locales.

El presente capítulo tiene como propósito desarrollar de manera sucinta algunos elementos sobre el presupuesto público y verificar qué posibilidades tiene la sociedad civil de incidir en él. Inicialmente se realizará una descripción de la estructura general de las finanzas públicas en Colombia, ubicando cuáles son los recursos (exógenos y endógenos) que fluyen en el municipio para financiar sus responsabilidades y a los derechos; también se hará un balance del régimen normativo al que se encuentran atados los gobiernos locales para financiar las políticas sociales. En segunda medida se avanzarán algunas ideas sobre la construcción del presupuesto (su ciclo) y las oportunidades de incidir en sus distintos momentos. Por último expresaremos algunas notas sobre el presupuesto participativo y una básica aproximación al análisis presupuestario.

1 Este capítulo contó con la participación para su elaboración de la investigadora Jenny Chaves Rosero de la Corporación Thimos.

6.1. ESTRUCTURA GENERAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Las finanzas públicas (o la hacienda pública) tiene que ver con el conjunto de políticas estatales para regular el gasto público y los impuestos e ingresos. De la relación entre estos dos elementos depende la estabilidad económica del país y su situación en superávit o déficit.

Las finanzas públicas configuran una compleja estructura del aparato estatal, en sus diferentes niveles territoriales, para el manejo de los recursos públicos con los cuales cumplen los fines que le señala la constitución (art. 2) [2].Como instrumento económico las finanzas públicas son indispensables para la planeación, pues ellas se encargan del estudio, la proyección y manejo de los recursos para lograr el adecuado funcionamiento de la administración pública, buscar el bienestar colectivo y la garantía de los derechos.

2 Entre ellos servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las finanzas públicas dependen a su vez de la política económica del gobierno a través de la cual procura alcanzar los objetivos de desarrollo económico, bienestar social, de estabilidad y autonomía económica.

La política económica comprende a las políticas fiscal, cambiaria y monetaria, que deben articularse adecuadamente para evitar desequilibrios entre ellas, asegurando el manejo eficiente de los recursos públicos, tanto del sector central como de los que se transfieren a las entidades territoriales para financiar la prestación de los servicios.

En el manejo macroeconómico del país intervienen de manera coordinada las tres ramas del poder público:

- La rama legislativa tramita y aprueba las leyes en los diferentes campos de la política económica.

- La rama ejecutiva mediante el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación y la Dirección General de Presupuesto se ocupa del manejo de la política fiscal. A cada uno de los establecimientos públicos[3] se les encargó el suministro de bienes y servicios para la comunidad (artículo 70, ley 489 de 1998). La Junta Directiva del Banco de la República y la Junta Monetaria se encargan del control de la política monetaria y de los medios de pago.

- El poder judicial a través de sus diferentes jurisdicciones atiende los conflictos que se puedan generar de las normas de la política económica o en la ejecución de los recursos públicos.

La entidades territoriales (Alcaldías y Gobernaciones) cumplen por su parte un papel importante en el manejo de las finanzas públicas dentro del esquema de ***descentralización*** (de competencias y recursos) acogido por la Constitución (artículos 209, 2,85, 287, etc.), que se despliega a través de los planes de desarrollo regionales elaborados en coherencia con el plan de desarrollo nacional y con el plan de inversiones.

3 Como el Instituto de Bienestar Familiar, el SENA, el INPEC, INCODER, Coldeportes, la ESAP, entre otros. Estos establecimientos públicos creados por la ley, y adscritos a algún Ministerio, son organismos de derecho público, creados para cumplir funciones administrativas, poseen personería jurídica, autonomía administrativa y presupuesto independiente.

6.2. ¿DE DÓNDE LLEGAN LOS RECURSOS A LOS ENTES TERRITORIALES?

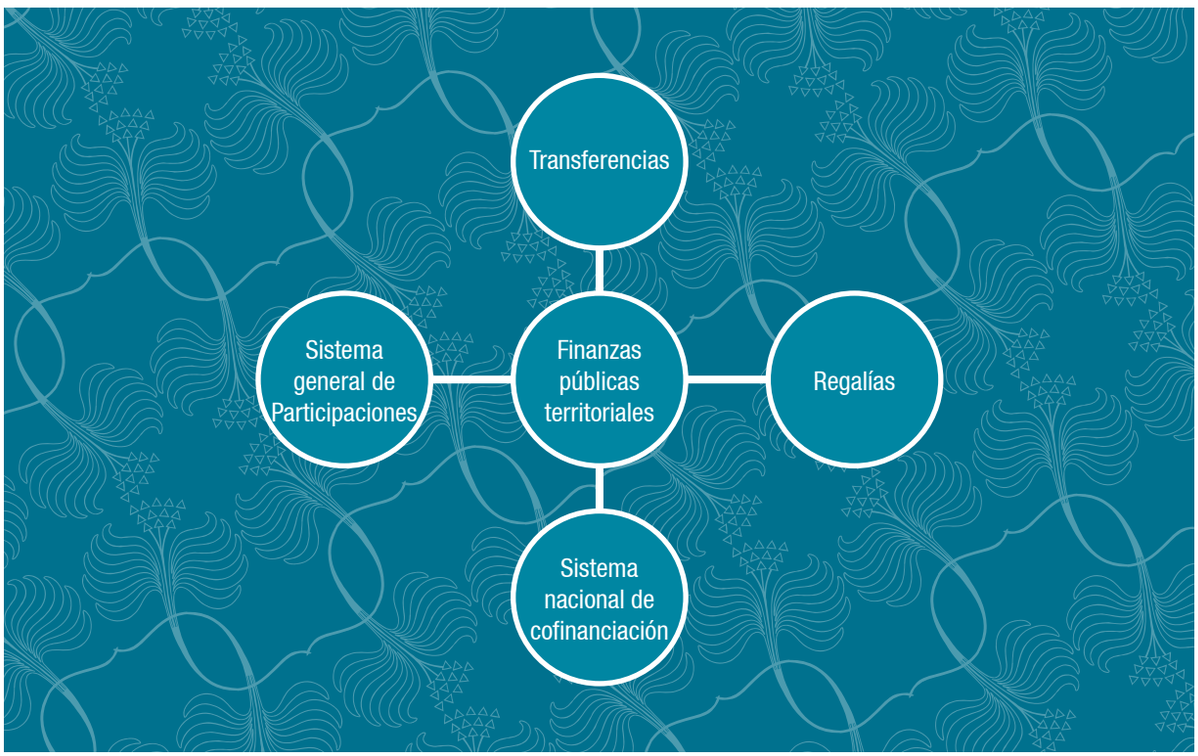
Por su origen, hay dos fuentes de financiación de las entidades territoriales:

- Unas son *exógenas*, o sea, recursos que provienen de las transferencias de la Nación o de la participación de los recursos del Estado, como son la regalías o los dineros de cofinanciación.

- Otras son *endógenas*, se trata de recursos que se originan en su jurisdicción, en virtud de un esfuerzo propio, o por decisión política de las autoridades locales. Son los recursos procedentes del recaudo contemplados en fuentes tributarias propias, como lo determinó la sentencia C–897 de 1999 de la Corte Constitucional.

6.3. RECURSOS EXÓGENOS

Los recursos exógenos para financiar a los entes territoriales fundamentalmente provienen de cuatro transferencias nacionales. De cada una de ellas hablaremos ahora:



6.3.1. Las transferencias[4]

Las transferencias generales fueron concebidas por el Constituyente de 1991 como el mecanismo transmisor de la descentralización. Son los recursos que se trasladan a las entidades territoriales sin contraprestación[5] en función de sus competencias[6] y responsabilidades.

Las transferencias sin contrapartida pueden ser condicionadas a ser utilizadas en determinado bien o servicio (por ejemplo, para educación o salud) o en determinados porcentajes; en circunstancias específicas facultan al receptor para invertirlas en lo que crea más conveniente. En nuestro medio, las transferencias son definidas en la constitución y en la ley por una fórmula matemática en la cual intervienen algunas variables socioeconómicas para calcularlas y distribuirlas a cada ente territorial.

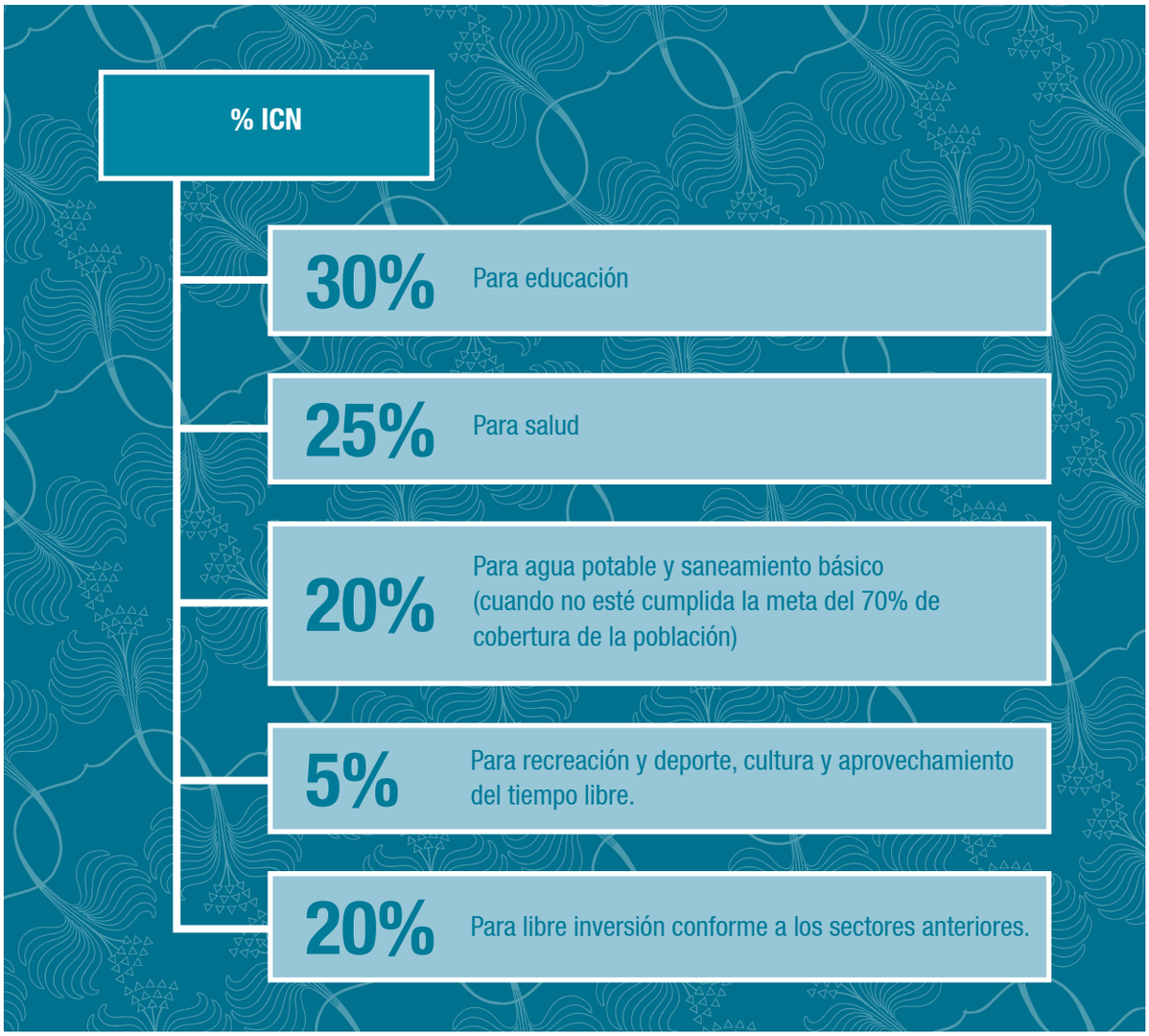
La Ley Anual de Presupuesto Nacional es la que decide la forma en que se realiza la distribución de las transferencias. Estas se consignan directamente por giros del Ministerio de Hacienda a los municipios. Otras provienen del Sistema General de Participaciones y de las regalías, como veremos luego. Las transferencias de los resguardos indígenas se reciben a través de los municipios.

Estos recursos se asignan de acuerdo con dos criterios (García: 2009, 159):

4 Con base en García, Galindo Germán. 2009. Fortalecimiento de las finanzas públicas territoriales. En: Revista Escuela de Administración de Negocios, Núm. 65, enero–abril, 2009, pp. 157–178. Universidad EAN. Bogotá.
5 Cuando las transferencias se realizan con contrapartida, se exige una contribución a quien las recibe para financiar el bien o el servicio a que están destinadas; es el caso de los recursos de cofinanciación (Decreto 2132 de 1992) que son negociados por el beneficiario, quien comparte los costos de las inversiones.
6 Véase en el anexo del capítulo 3 el listado de competencias de los entes territoriales.

• Distribución de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN)

Estas transferencias generales provienen de los ingresos corrientes que percibe la Nación por impuestos, contribuciones, tasas, multas o por la celebración de contratos o convenios. Estos dineros son distribuidos entre los sectores de educación, salud, vivienda, agua potable y saneamiento básico, subsidios para la población pobre, servicios públicos domiciliarios, sector agrario, grupos de población vulnerable, justicia, protección al ciudadano, educación física, recreación y deporte, cultura, prevención y atención de desastres, desarrollo institucional, pago del servicio de la deuda, construcción y mantenimiento de redes viales municipales e intermunicipales y otros sectores que el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) estime convenientes.



6.3.2. El Sistema General de Participaciones

El Sistema General de Participaciones (SGP) fue instituido por la Ley 715 de 2001, como resultado de la reforma constitucional a las transferencias (acto legislativo 01 de 2001), que eliminó el *situado fiscal.* El SGP está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales para la financiación de los servicios.

Originalmente esos artículos de la constitución de 1991, establecieron el marco general para la asignación de funciones y la distribución de las transferencias del gobierno nacional hacia las entidades territoriales.

En particular, el artículo 356, definió el destino de los recursos del *situado fiscal* para la salud y la educación, pero no determinó el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que debían transferirse con este fin.

Fijó pautas muy generales para la distribución de estos recursos: *"El 15% del situado se distribuirá en partes iguales entre los departamentos, el distrito capital y los distritos de Cartagena y Santa Marta. El resto se asignará en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios de salud y educación, teniendo en cuenta, además, el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial"* (art. 356). Adicionalmente ordenó que no se *"podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas".*

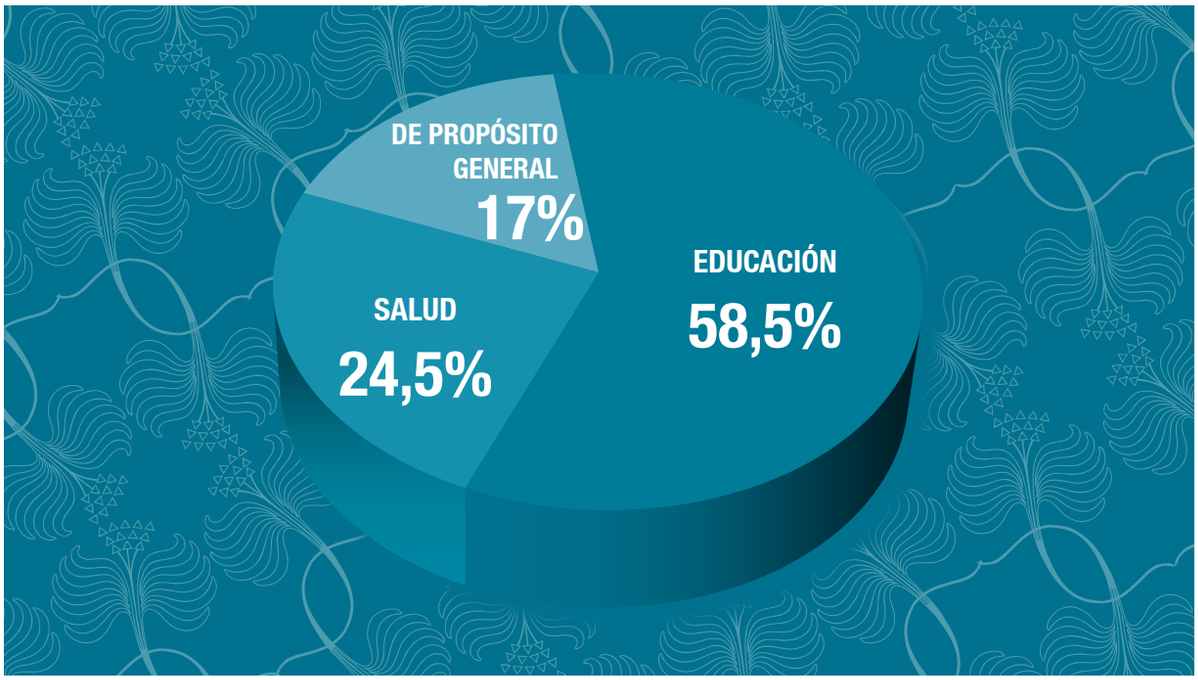
El artículo 357, por su parte, definió tanto los porcentajes sobre los ingresos corrientes de la nación que deben transferirse a los municipios y a otras entidades territoriales, como algunos criterios para su distribución.

Indicó que: *"la participación de los municipios se incrementará, año por año, del 14% de los ingresos corrientes de la nación en 1993 hasta alcanzar el 22% como mínimo en el año 2002".* Igualmente postuló que "*el 60% de las participaciones se distribuirá en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de la población de cada municipio".* El 40% restante deberá distribuirse *"de acuerdo a la población total, a la eficiencia fiscal y administrativa y al progreso demostrado en calidad de vida".*

La fórmula constitucional indicaba claramente que los recursos transferidos a los entes territoriales para la inversión social fueran progresivos cada año. La Ley 60 de 1993 (reformada por la Ley 715 de 2001) definió concretamente las funciones de los departamentos y municipios, la distribución territorial del situado fiscal y de las participaciones, así como los criterios para tal asignación, teniendo como propósito el fortalecimiento de la descentralización y la responsabilidad de las entidades territoriales (art. 10).

Este carácter descentralizador fue atajado por la Ley 715 que re–centralizó el manejo de las finanzas públicas. La programación y distribución del Sistema General de Participaciones quedó en manos del CONPES, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Protección Social y otras entidades del orden nacional.

Los recursos del SGP se distribuyen sectorialmente así (artículo 4, Ley 715):



Previo al giro de estas participaciones, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la liquidación anual deduce cada año montos equivalentes al 4% de dichos recursos, que corresponden a las asignaciones especiales, repartidas en esta forma:

SGP	MENOS ASIGNACIONES ESPECIALES	DESTINO
100%	0,5%	Distritos y municipios para alimentación escolar.
	0,52%	Resguardos indígenas (según población).
	0,08%	Municipios cuyos territorios limitan con el Río Grande de la Magdalena en proporción a la ribera de cada municipio (según certificación del IGAC).
	2,9%.	Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), creado por la Ley 549 de 1999 con el fin de cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores.
Total	4,00%	Estos recursos se descontarán por el Ministerio de Hacienda, antes de la distribución del SGP.

Con más detalle, la distribución de los recursos del SGP es de la siguiente forma:

CONCEPTO	PORCENTAJE
Distribución Sectorial	**96%**
Educación (Departamentos, Distritos y Municipios)	58,5%
Salud (Departamentos, Distritos y Municipios)	24,5%
Agua Potable y Saneamiento Básico	5,4%
Propósitos Generales PG (Distritos, Municipios y San Andrés)	11,6%
Libre destinación de Municipios 4,5 y 6categoría y municipios de menos de 25 mil habitantes.	42% de PG
Libre Inversión	17% de PG

Propósito General, después de descontar libre destinación de Municipios 4, 5 y 6 categoría y municipios de menos de 25 mil habitantes.	
Deporte	4% de PG
Cultura	3% de PG
Fonpet	10% de PG
Libre inversión	83% de PG
Asignaciones Especiales	**4%**
Alimentación Escolar (Municipios y Distritos)	0,5%
Propósito General, después de descontar libre destinación de Municipios 4,5 y 6 categoría y Municipios de menos de 25.000 habitantes	
Deporte	4% de PG
Cultura	3% de PG
Fonpet	10% de PG
Libre inversión	83% de PG

Algunas normas que regulan el Sistema General de Participaciones son:

Ley 715 de 2001	Dicta normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.
Decretos 788 de 2002 y 1512 de 2002 (reglamentarios de la Ley 715 de 2001)	Dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

Ley 788 de 2002	Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones; Arts. 35 Parágrafo 2o. Inciso Final, 85, 103.
Ley 863 de 2003	Establece normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control, para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.

6.3.3. Las Regalías

El artículo 360 de la Constitución estableció las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables y los derechos de las entidades territoriales donde se lleven a cabo actividades de explotación y transporte de esos recursos y de sus derivados, es decir, lugares como puertos marítimos y fluviales.

El artículo 361 amplió el derecho de regalías al resto de las entidades territoriales, al decir: *"Con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios, se creará un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley".*

De acuerdo con Antonio Hernández Gamarra (2011):

> *"Desde un punto de vista económico, las regalías constituyen el valor que el Estado recibe por la extracción de los recursos naturales no renovables (RNNR) y, por lo tanto, no pueden interpretarse como un tributo para quienes explotan esos bienes.*
>
> *Esa distinción es muy importante porque las regalías deberían usarse para reponerle al patrimonio estatal el valor del bien que se vende, y no para reparar los efectos secundarios que se presenten con ocasión del desarrollo de los proyectos.*
>
> *En particular, la reparación de los daños ambientales deberá ser prevista y regulada por la respectiva licencia, de tal suerte que se garantice la sostenibilidad ambiental del proyecto. Si al evaluar un proyecto se encuentra que los costos de la reparación*

ambiental lo hacen inviable económicamente, habría que concluir que esa actividad no podría adelantarse.

Así las cosas, el valor de las regalías, que se determina a partir de las cantidades producidas y del canon que se fije para cada recurso natural, debe entenderse neto de los costos que para reparar o mitigar los daños ambientales incurran tales compañías.

La norma constitucional vigente no fija ese canon, no determina el reparto de las regalías entre los beneficiarios, y es muy flexible al señalar los usos que se le pueden dar a estos recursos. Por lo tanto, sobre estas materias no es necesario plantear una reforma constitucional, pues ellas están reguladas por la ley y no por la Constitución.

En efecto, a partir de las normas establecidas en los artículos 360 y 361 de la Constitución, las leyes 141 de 1994, y 756 de 2002, y aquellas que las modifican o adicionan, establecieron el canon de regalías para los distintos RNNR, las reglas de reparto entre sus beneficiarios y los usos que se les puede dar.

La regla de reparto está gobernada por dos principios básicos: el tipo de recurso que se explota, ya que los coeficientes de reparto se fijan diferencialmente según se trate de hidrocarburos, carbón, níquel, etc; y, el volumen de producción en cada uno de ellos.

Estos principios legales de reparto han generado una enorme fragilidad institucional que se manifiesta en lo siguiente: una distribución de las regalías, al interior de los departamentos y entre ellos, que no obedece a criterios racionales; asignación de montos, para financiar el gasto territorial y el del Fondo Nacional de Regalías (FNR), que cambian al vaivén de las cantidades producidas, de los precios internacionales o de la tasa de cambio; claras inequidades a la hora de distribuir los recursos; y, evidentes confusiones en el concepto de "cesión" para moderar esas inequidades.

A lo cual hay que agregar la falta de una institucionalidad fuerte, en casi todas las regiones minero–energéticas, que garantice el buen uso de la regalías; debilidades

en los controles para su liquidación y buen manejo; falta de planeación intertemporal del gasto; y corrupción e ineficiencias, en muchas ocasiones, tanto en las regiones como en el FNR.

Por todo ello es difícil dudar de la conveniencia de una reforma. Sin embargo, si se mantiene el principio de que la propiedad de las regalías es de las regiones, para cambiar ese estado de cosas no es necesario modificar la Constitución como pretende el Acto Legislativo".

• Antes de la reforma: regalías directas e indirectas

Las regalías directas las reciben los entes territoriales en cuyos territorios se exploten los recursos naturales no renovables, los municipios portuarios y, en algunos casos, los que están en el área de influencia de los municipios productores y portuarios.

Las regalías indirectas son los recursos entregados a las entidades territoriales en general por el *Fondo Nacional de Regalías* (creado por la Ley 141 de 1994). Deben ser destinadas al fomento de la minería, proyectos energéticos y a la preservación del medio ambiente, así como a la financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales (García: 2009, 162).

El manejo de las regalías está a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien determina el ente recaudador de los recursos provenientes de Ecopetrol y Minercol.

Los entes recaudadores giran al Fondo Nacional de Regalías el 32% de las regalías y el 68% restante fluyen a los departamentos y municipios productores y municipios portuarios. Las regalías pagadas tienen como destino financiar proyectos contemplados en los Planes de Desarrollo (en un 90%), interventoría técnica de los proyectos que se ejecuten con regalías (en un 5%) y gastos de funcionamiento y operación (en un 5%).

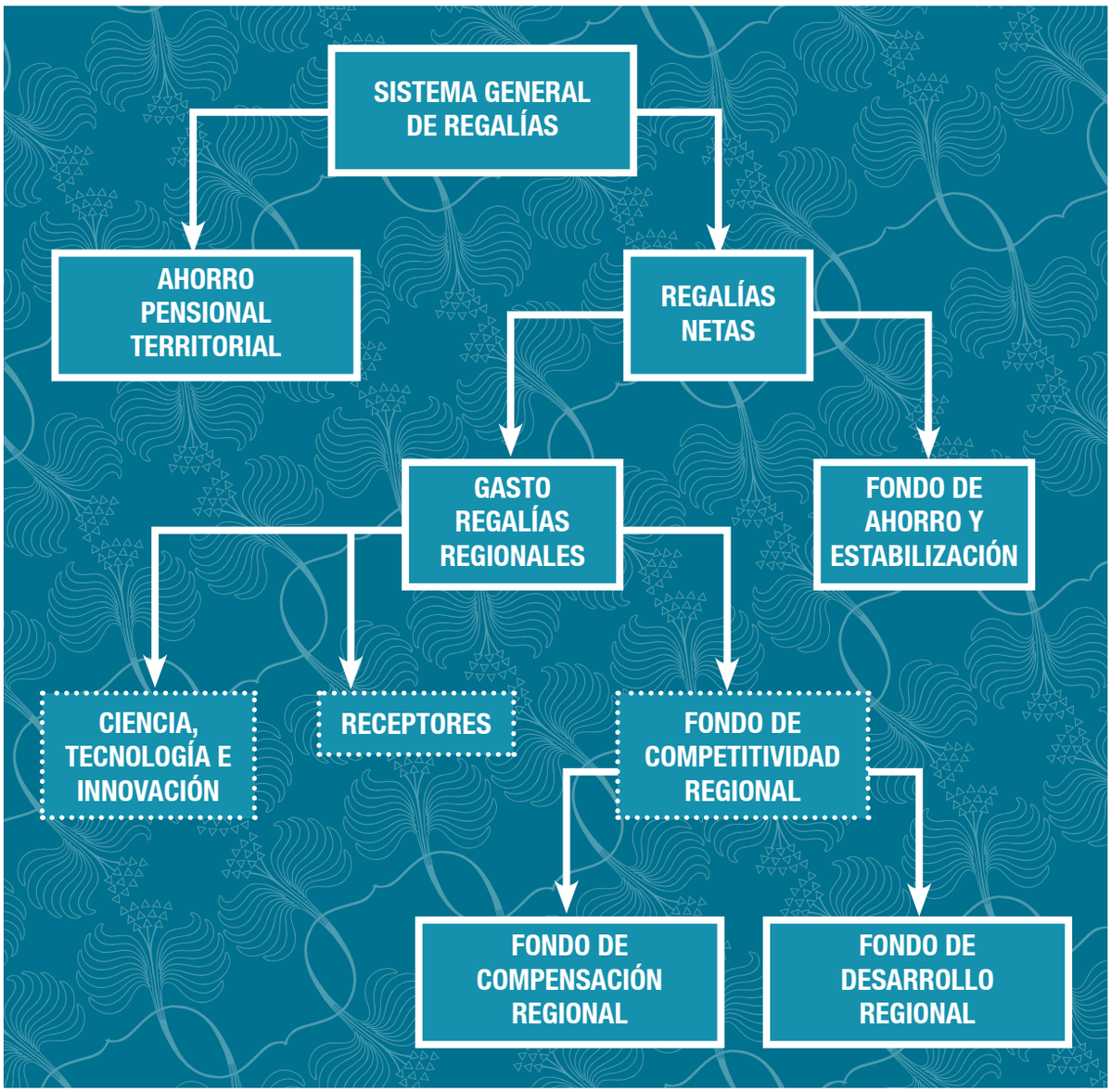
La Comisión Nacional de Regalías es la encargada de aprobar los proyectos presentados por los entes territoriales y de verificar la correcta inversión de las regalías.

- **Con la reforma a las regalías**

La reforma del Acto Legislativo 05 de 2011 teóricamente busca: (i) garantizar la sostenibilidad de las finanzas regionales. (ii) Evitar distorsiones macroeconómicas. (iii) Mantener una senda estable de gasto.

Esquemáticamente los cambios introducidos son los siguientes:

Esquema del Sistema General de Regalías



Fuente: tomado de http://www.icesi.edu.co/polis/reforma.php

Antes	Ahora
Los recursos del Fondo Nacional de Regalías son destinados a la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión.	Se crea el Sistema Nacional de Regalías y desaparece el Fondo. Una ley determinará la distribución, objetivos, fines, uso eficiente y destinación de estos ingresos. La reforma regirá a partir de 1 de enero de 2012. Si para esta fecha no ha entrado en vigencia la ley reglamentaria, el Gobierno Nacional garantizará la operación del Sistema mediante decretos transitorios con fuerza de ley, que expedirá a más tardar el 31 de diciembre de 2011.
Los recursos asignables del Fondo Nacional de Regalías son propiedad exclusiva de las entidades territoriales productoras y portuarias; recaudados y administrados por la Dirección General del Tesoro Nacional.	Con el Acto Legislativo los ingresos del SGR se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de los territorios; al ahorro para el pasivo pensional; a inversiones en ciencia, tecnología e innovación; a educación y al ahorro público, principalmente.
En el esquema del FNR: los puertos reciben 8%, los municipios 25% y los departamentos 47,5%. El 19,5% restante va a las regiones no productoras.	Con el nuevo esquema del SGR, la fórmula básica es: 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; 10% para ahorro pensional territorial, y hasta 30% en el Fondo de Ahorro y Estabilización. De los recursos restantes (50%, tomado como 100%), 20% se dirigirá a las regalías directas y 80% para los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional.
La fiscalización ha estado en manos de Planeación Nacional que realiza su labor a través de auditorías. Hay sanciones como congelar giros por mal uso de recursos.	2% de los recursos del SGR se destinarán a la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo en cabeza del Ministerio de Minas, decisión que permitirá conocer sobre qué producción se pagan regalías.
Los recursos se pueden invertir en agua potable y saneamiento básico, educación, salud y reducción de la tasa de mortalidad. Tras cumplir con estas metas, se pueden usar en otros fines.	La meta de estos recursos son proyectos de desarrollo regional que permitan elevar el nivel de vida de los ciudadanos. Los detalles serán motivo de la ley.

• Críticas y debates a la reforma

El gobierno del presidente Santos adelantó esta reforma para dar impulso a la llamada "locomotora de la minería", contemplada como uno de los ejes económicos del Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014 "Prosperidad para Todos". Según el gobierno con la reforma se conseguirá que el sector minero y de hidrocarburos genere cerca de $10 billones anuales entre el 2012 y el 2020; también limitará a la minería ilegal y las empresas pagarán de acuerdo con su nivel de producción. Esto aumentará entre 70 y 100 millones de dólares anuales los recursos para que los municipios emprendan obras que compensen el impacto ambiental.

No obstante que el gobierno defiende que la reforma democratiza la distribución de las regalías entre todos los entes territoriales, en los debates dados a finales de 2011 en el Congreso frente al proyecto gubernamental de ley reglamentaria, se han escuchado críticas como las siguientes:

- La Mesa Nacional de Regalías explicó que las regiones productoras y no productoras que recibían regalías perderán del 2012 al 2020 cerca de 94,8 billones de pesos que irán al Gobierno central para financiar gasto nacional.

- La reforma adelantada y con el proyecto de ley presentado es inconstitucional por tener dos vicios de fondo: (i) obvió el requisito de la consulta previa a las comunidades indígenas y afrocolombianas, y (ii) vulneró el principio de la descentralización.

- Las cifras del gobierno para justificar la reforma no son exactas. Parten de que existe en el país una bonanza petrolera, cuando los estimativos indican que en el año 2012 la producción continuará siendo alrededor de 1 millón de barriles y a partir de 2015 se perderá la autosuficiencia.

- De tal suerte que si no hay tantos ingresos como se dice por la actividad minera, y que el 30% de las regalías irán para el ahorro en reservas internacionales del país, los recursos repartibles se disminuyen drásticamente.

- El proyecto de ley reglamentaria defraudó las expectativas de los municipios y departamentos sobre una democratización en la distribución de las regalías, al introducir categorías en los entes municipales, con lo cual unos serán

beneficiados más que otros. La ley presentada por el gobierno incluía tres criterios ponderadores de participación de cada región o departamento: a) el tamaño de la población[7]; b) las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y c) la tasa de desempleo (criterio sumamente cuestionado por su variabilidad).

Todas estas críticas impidieron la aprobación de esta ley en el Congreso, y con ello se abrió la facultad del gobierno para reglamentar la reforma mediante decreto del ejecutivo.

6.3.4. El Sistema Nacional de Cofinanciación

Con el fin de fortalecer el proceso de descentralización se ha ido perfeccionando, con el tiempo, un sistema de cooperación nacional para el desarrollo de programas sociales y de inversión en infraestructura y servicios públicos en las entidades territoriales. El sistema de cofinanciación lo regula el decreto 2132 de 1992, la ley de regalías y la ley 57 de 1989 que creó al FINDETER.

El sistema de cofinanciación lo componen un conjunto de entidades y fondos adscritos a los diferentes Ministerios, que manejan recursos no reembolsables del presupuesto nacional o de las regalías, destinados a la financiación parcial de proyectos de interés especial para la nación (inversión social, desarrollo de infraestructura vial, desarrollo rural, infraestructura urbana y vivienda, etc.). Corresponde al Comité Nacional de Cofinanciación, órgano de consultivo del gobierno, adscrito al Departamento Nacional de Planeación, coordinar y definir los criterios y mecanismos para el acceso y seguimiento a los recursos de cofinanciación.

La cofinanciación se maneja por intermedio de fondos que la nación puede manejar con gran discrecionalidad, entre ellos están: el Fondo Nacional de Desarrollo (FONADE); Fondo Nacional de Caminos Vecinales (FCV); Fondo Nacional Ambiental (FONAM); los Fondos Mixtos de la Cultura; Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO); Fondo Nacional Ambiental; Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOMIPYME); y la Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER), entre otros.

7 El tamaño de la población concentrará los recursos en los departamentos y zonas más densamente pobladas del país: Bogotá recibiría casi el 8% de las regalías, mientras la Guajira no alcanzaría el 5%. Este punto también ignora la visión de ruralidad puesto que las regiones menos densas (que son las más pobres) recibirían poco.

Los entes territoriales deben concursar por los recursos de cofinanciación, muchos de los cuales hoy se adjudican mediante el mecanismo de convocatorias para presentar proyectos. La presentación de proyectos requiere garantizar la disponibilidad de contrapartidas, teniendo en cuenta que son transferencias condicionadas.

El artículo 28 del decreto 2132 de 1992 dejó en claro que los Fondos de Cofinanciación no tendrán dependencias regionales ni locales, aunque pueden hacer presencia a través de una unidad especializada en las oficinas territoriales de planeación.

Algunas normas que regulan el sistema de cofinanciación son:

Decreto 2132 de 1992	Reorganizó el Sistema Nacional de Cofinanciación y estableció las entidades públicas competentes para desarrollar y ejecutar los programas y proyectos de cofinanciación presentados por las entidades territoriales
Decreto 1916 de 1993	Reformó de los Estatutos Sociales del FINDETER y le ordenó administrar los recursos del Fondo de Cofinanciación para la infraestructura Vial y Urbana y manejarlos como un sistema especial de cuentas.
Decreto 1691 de 1997	Fusionó el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social –FIS– a la FINDETER y le ordenó a ésta última administrar los proyectos y recursos del FIS como un sistema especial de cuentas.

• Críticas a la cofinanciación

La cofinanciación por muchas circunstancias de la politiquería y corrupción que afectan al país, se ha convertido en un instrumento que además de duplicar el gasto público, lo clientelizan. Los poderes centrales determinan muchas decisiones de la provincia influyendo sobre los fondos ubicados en Bogotá.

Los críticos del sistema de cofinanciación han denunciado que con estos fondos se entregan especies de auxilios parlamentarios, prohibidos por la constitución de 1991. Los gobiernos han negociado con el Congreso cupos de postulación de proyectos de cofinanciación con el fin de hacer pasar algunas leyes.

Los fondos enfrentan graves problemas de tramitomanía en sus convocatorias. Se ha demostrado en debates en el Congreso que un alcalde/sa puede tardar cerca de 8 meses de esfuerzos para abrirle paso a un proyecto debido a la cantidad de pasos burocráticos del sistema; igualmente la ejecución presupuestal de la cofinanciación, en términos de pagos, es muy deficiente.

El mecanismo de las convocatorias ha debilitado la lógica de un sistema de cofinanciación que fortalezca la descentralización, o sea, fundado en la transferencia de recursos a las entidades territoriales sin ningún condicionamiento, para que ellas decidan autónomamente sus prioridades de inversión.

La sociedad civil tiene poca injerencia en las decisiones sobre proyectos de cofinanciación que presentan las administraciones locales. Este es un reto para la incidencia en temas de presupuesto público.

6.4. RECURSOS ENDÓGENOS DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL

Haremos ahora un repaso a los recursos que genera el propio municipio para atender las demandas de la población; su conocimiento permite afinar la estrategia social de incidencia en el presupuesto.

En el siguiente esquema se identifican ambas fuentes de financiación:

6.5. EL PRESUPUESTO DE INGRESOS CORRIENTES

Los ingresos corrientes son los ingresos que recibe el municipio de forma constante y se dividen en tributarios y no tributarios.

6.5.1. Los tributarios:

Son producto de los impuestos, entendidos como los valores pagados por los ciudadanos/as al Estado para el cumplimiento de sus funciones. Se caracterizan por ser propiedad del municipio; ser de carácter obligatorio y ser generales según su base gravable.

Ingresos corrientes	Tributarios	Impuesto de Industria y comercio	
		Impuesto predial	
		Impuesto de vehículos	
	No tributarios	Tasas	
		Multas	
		Contribuciones Fiscales	
		Transferencias	SGP
			Regalías
Recursos de capital	Recursos del balance		
	Recursos del crédito interno o externo		
	Rendimientos financieros		
	Donaciones		
	Excedentes financieros		
	Venta de Activos		
Fondos Especiales			
Ingresos de los establecimientos públicos municipales			

Entre los principales ingresos tributarios (impuestos) del orden municipal se encuentran: el impuesto predial unificado, sobretasa al impuesto predial, circulación y tránsito por transporte público, vehículos gravados, impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos, impuesto a empresas de energía eléctrica y gas, impuesto de industria y comercio, impuesto a la publicidad exterior visual, sobretasa a la gasolina motor, a espectáculos públicos, impuesto de transporte de hidrocarburos, impuesto de degüello ganado menor, impuesto de delineación urbana, impuesto de alumbrado público, sobretasa para financiar a los bomberos, contribución de valorización municipal, contribución especial sobre contratos de obras públicas, participación en la plusvalía, estampillas distritales y municipales, estampilla pro–cultura; estampilla pro–dotación y funcionamiento de los centros de bienestar del anciano, estampilla pro electrificación rural y transferencias del sector eléctrico[8].

6.5.2. Los no tributarios:

Son aquellos ingresos que recibe el municipio de manera ocasional, como:

- **Tasas:** son la retribución económica por el préstamo de un servicio del municipio, trátese de servicios públicos o trámites administrativos.

- **Multas:** son el recaudo por sanciones monetarias que se imponen a quienes infrinjan o incumplan disposiciones legales, su imposición está conferida según atribuciones locales para regular ciertas actividades.

- **Contribuciones fiscales:** son los valores pagados al Estado para la realización de una obra concreta o la prestación de servicios específicos. Este recaudo debe dirigirse directamente al objeto por el cual se fijó.

6.5.3. Los recursos de capital

Son recursos que recibe el municipio ocasionalmente como:

- Recursos del balance: los que se causan en el cierre presupuestal permitiendo un superávit (aumento en los ingresos) o un déficit (aumento en los gastos).

8 Una explicación detallada de todos estos impuestos puede verse en: Rossiasco, Piraján Nicolai. 2010. Manual presupuestal municipal. Contraloría General de la República. Bogotá.

- Recursos del crédito interno o externo: adquiridos por el municipio con entidades financieras nacionales o extranjeras.
- Rendimientos financieros: son entradas conseguidas por recursos financieros que tiene el municipio en el mercado de capitales, a raíz de intereses, dividendos, etc.
- Donaciones que ha recibido el municipio.
- Excedentes financieros de empresas industriales y comerciales o de establecimientos públicos del municipio.
- Venta de activos del municipio.

6.5.4. Los recursos de Fondos Especiales

Son recursos definidos por la ley para la prestación de un servicio público o que vienen de algún fondo establecido para atender alguna necesidad (p.e.j. El Fondo Nacional de Calamidades).

6.5.5. Los ingresos de los establecimientos públicos municipales

Son las rentas y recursos de capital que reciben y aportan los establecimientos públicos municipales.

6.6. EL PRESUPUESTO DE GASTOS O DE APROPIACIONES

Son los gastos autorizados para la vigencia fiscal con el fin de sufragar el funcionamiento, el servicio de la deuda y la inversión en el municipio.

Recientemente el Congreso aprobó una regla fiscal con la cual se busca que la diferencia entre el producto interno bruto [9] y el gasto nacional no supere un déficit anual del 1.0%, generando así ahorro de recursos; se creó también el Fondo de Ahorro y Estabilización Macroeconómica y Fiscal, el cual administrará los recursos y rendimientos ahorrados. Sin embargo esta medida afecta determinantemente el papel del Estado como garante de los derechos de las personas, ya que se corre el riesgo de sobreponer la reducción del déficit a la inversión en los derechos de la gente.

9 El Producto Interno Bruto (PIB) es el valor monetario de los bienes y servicios finales producidos por una economía en un período determinado.

Gastos de funcionamiento	• Destinados a financiar gastos recurrentes físicos, técnicos o humanos. Su objetivo es el mantenimiento de la administración municipal para desempeñar las funciones que se le han encargado, se dividen en: • Servicios personales: pagos que se hacen por la prestación de servicios, ya sea por relación laboral o un contrato. Pueden ser los servicios asociados a la nomina: salarios, primas, prestaciones, vacaciones u órdenes de prestación de servicios. También son los recursos obligatorios y legales que debe pagar la administración municipal sin contraprestación alguna, como por ejemplo, ICBF, SENA, pensiones y cesantías. • Gastos generales: pagos por préstamo de servicios de carácter no personal, o el uso de bienes o inmuebles que ayudaron al funcionamiento del municipio. • Transferencias: están compuestas por los gastos que tienen que ver con el funcionamiento de la administración pública central del municipio, distintos a los de la alcaldía municipal, es decir, los destinados a Personería, Concejo o Contraloría; tambien los gastos en el pago de sentencias judiciales y conciliaciones en contra del municipio.
Servicio a la deuda	• Conjunto de obligaciones contraídas para el pago de capital, intereses y las comisiones originadas en operaciones de crédito interno y externo. • Bonos pensionales.
Gastos de inversión	• Gastos que generan riqueza. Son pagos para asuntos económicos y productivos bien sea de un bien de utilización perdurable o pagos para la creación de infraestructura que generara un beneficio. • Gastos en sectores que son competencia del municipio. • Los gastos de inversión municipal están reflejados en el plan operativo anual de inversiones y provienen del plan plurianual de inversiones del plan de desarrollo. Se busca con estos gastos cumplir con las metas del plan de desarrollo y garantizar los derechos de personas del municipio.

6.6.1. Límites en los gastos de funcionamiento

Los ingresos corrientes de libre destinación son porciones de los ingresos corrientes que las administraciones pueden manejar con cierta discrecionalidad para cubrir los gastos de funcionamiento; están reglamentados y limitados según la categorización establecida en la ley 617 de 2000.

Los límites a los gastos de funcionamiento afectan a las alcaldías, los concejos, las personerías y contralorías municipales, si las hay.

LIMITE DE SESIONES CONCEJO	
Categoría	**No. de sesiones año**
Especial	180
Primera	180
Segunda	180
Tercera	82
Cuarta	82
Quinta	82
Sexta	82

Con base en la ley 617 de 2000[10]

10 En el caso de los Concejos Municipales la Ley 617 de 2000 establece la fórmula para determinar el pago en honorarios a los concejales, por sesión, y establece límites al número de sesiones anuales.

LIMITE DE GASTO ALCALDÍAS MUNICIPALES	
Categoría	**Límite % de Ingresos Corrientes de Libre Destinación**
Especial	50%
Primera	65%
Segunda y Tercera	70%
Cuarta, Quinta y Sexta	80%

LIMITE DE GASTO ALCALDÍAS MUNICIPALES	
Categoría	**Límite % de Ingresos Corrientes de Libre Destinación**
Especial	1.6%
Primera	1.7%
Segunda	2.2%
	Aportes máximos en la vigencia en salarios mínimos legales mensuales
Tercera	350 SMML
Cuarta	280 SMML
Quinta	190 SMML
Sexta	150 SMML

6.7. LA CONSTRUCCIÓN DEL PRESUPUESTO EN EL MUNICIPIO

A los municipios se les ha responsabilizado de elaborar presupuestos para cumplir con sus competencias[11], pero sin afectar el pago de la deuda pública y privada como ha sido el objetivo de las sucesivas leyes dictadas para el ajuste a las finanzas territoriales.

11 Ver anexo del capítulo 3.

Es necesario plantear que los recursos que fluyen a los entes territoriales, desde finales de los años noventa, han sido sometidos a fuertes restricciones que han debilitado profundamente a la descentralización. Esta realidad no puede perderse de vista a la hora de hacer esfuerzos para incidir en los presupuestos públicos municipales, pues las demandas sociales muchas veces desbordan la real capacidad económica de las administraciones.

6.7.1. El ajuste a las finanzas públicas territoriales

El modelo de descentralización delegó múltiples responsabilidades de inversión social a los entes territoriales, sin una adecuada asignación de recursos del Estado. Por esto también autorizó inicialmente a los gobiernos locales para contratar deuda de manera irrestricta con el fin de asegurar la inversión, la provisión de bienes públicos y su funcionamiento. Los gobiernos territoriales de turno accedieron a, prácticamente, ilimitados recursos de crédito en el corto plazo, con intereses variables, lo que sumado a la corrupción y al clientelismo, acrecentaron sus deudas en poco tiempo.

El endeudamiento territorial de esta época se dio por la falta de reglas claras para su contratación. En 1995 el país presenta una fuerte crisis de pago de la deuda que llevó al gobierno a su reestructuración, pasando ésta de ser deuda externa a una deuda interna (o sea, con los principales grupos bancarios del país), en forma de emisiones de títulos de deuda o de créditos ordinarios.

Para superar la crisis, se adoptaron un conjunto de medidas para atar a las finanzas territoriales. En buena parte el ajuste hecho respondió a las políticas neoliberales en boga de estabilidad macroeconómica, control del déficit público, privatizaciones y reducción de las responsabilidades del Estado con la inversión social.

La mayoría de los compromisos de ajuste a las finanzas territoriales, que asfixiaron a la inversión social, se derivaron del Acuerdo Extendido con el Fondo Monetario Internacional (FMI) pactado durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998–2002).

Entre las leyes fiscales que se han expedido desde entonces, se destacan:

Las leyes de responsabilidad fiscal conciben que es el gasto social el generador del déficit y el endeudamiento. No hacen un ajuste a los gastos militares y de pago de la deuda que estructuralmente son los que ocasionan los mayores desequilibrios financieros del Estado.

Norma	Propósito	Efectos
Ley 358 de 1997	Buscó contener el problema desbordado de la deuda territorial: se presupone que existe capacidad de pago de los intereses de la deuda cuando al momento de contratar un crédito, estos no superan el 40% del ahorro operacional. Intentó evitar mayores cargas fiscales a nivel nacional en momentos en que el déficit del gobierno central era bastante preocupante.	Esta ley resultó inocua para tal fin ya que surge para contener, y no para solucionar estructuralmente el problema de la deuda. Incorpora la figura de los planes de desempeño ante situaciones graves de endeudamiento.
Ley 550 de 1999	Ley de intervención económica: permite a las entidades territoriales ciertos beneficios propios de las empresas privadas. Por ejemplo, la realización de acuerdos extrajudiciales para reestructurar pasivos corrientes en situación de bancarrota, con la garantía de la Nación.	Los entes territoriales adquieren el compromiso de aplicar programas de ajuste con base en el cumplimiento de metas fiscales, dentro de los cuales el rubro más importante a ajustar es el de gastos de funcionamiento. El ajuste se lleva a cabo a través de procesos de reforma administrativa (liquidar o fusionar entidades públicas). Se busca que las administraciones locales generen ahorro primario suficiente (superávit) para cancelar las deudas renegociadas.

Ley 617 de 2000	Se dictó para organizar las finanzas territoriales limitando el uso de los recursos propios. También para dar viabilidad financiera a departamentos y municipios a través de la reestructuración y respaldo nacional sobre la deuda. Introdujo aspectos como la categorización de las entidades territoriales, la aplicación de programas de ajuste de carácter obligatorio (en la ley 550 estos eran voluntarios) para acceder a alivios sobre la deuda. Esos programas apuntaron a reducir personal administrativo. Para garantizar el pago de las deudas al sistema financiero, se constituyó como parte del proceso de alivios sobre la deuda nueva y reestructurada, una fiducia encargada de la administración de los recursos de los departamentos y municipios y su traspaso a las entidades financieras (Art. 61, ley 617/2000).	Provocó la reducción drástica de los gastos de funcionamiento en personerías y contralorías, y abrió la opción de eliminar las oficinas para la atención de vivienda de interés social, defensa del medio ambiente, quejas y reclamos, dependencias de tránsito, casas de la cultura, y veedurías. La reducción del papel de los concejos municipales y las asambleas departamentales, limita la capacidad de control político sobre el manejo fiscal. Esta ley es clave dentro del engranaje de las políticas de salvamento de la banca, privilegiando el capital financiero y sus conglomerados, en desmedro de la inversión productiva y social. La reprogramación de la deuda territorial socavó aún más la autonomía de las administraciones territoriales y municipales.
Acto legislativo 01 de 2001, reglamentado por la Ley 715 de 2001.	Reformó el régimen de transferencias de la constitución y de la ley 60 de 1993. Sustituyó el sistema de transferencias que consistía en un porcentaje creciente hasta 2002 de los ingresos corrientes de la Nación, por el Sistema General de Participaciones: una bolsa común de suma fija que aumenta anualmente en un porcentaje equivalente al incremento del IPC más unos puntos.	Recortó la participación de los entes territoriales en los ingresos corrientes de la nación. Según la Contraloría General de la República municipios y departamentos dejaron de percibir 11 billones de pesos, a precios de 2005, en los primeros cuatro años de hecha la reforma. Eso implicó menos inversión en educación en 6.4 billones de pesos; 2.5 billones se perdieron para la salud y 1.97 billones no llegaron para saneamiento básico, territorios indígenas y fondo de pensiones territoriales (Santana: 2009, 85–86).

Ley 819 de 2003	Ley de Responsabilidad Fiscal dictada con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico. Entre sus medidas: (i) cada año, se determina la meta de superávit primario para el sector público no financiero, y (ii) las metas indicativas para las diez vigencias fiscales siguientes (marco fiscal de mediano plazo).	Las metas de ahorro o superávit primario que deben lograr los entes territoriales se deben alcanzar reduciendo los gastos sociales y de funcionamiento, o sea, menos recursos para los derechos sociales.
Acto legislativo 04 de 2007.	El sistema general de participaciones creado transitoriamente por el acto legislativo 01 de 2001 hasta 2008, se prorrogó hasta 2016.	Aunque el Estado reportó aumentos importantes en las transferencias para salud, educación, agua potable y saneamiento básico, con lo cual se mejoraron los índices de cobertura, la Encuesta Continua de Hogares, señaló que entre 2002 y 2006 se presentaron grandes diferencias regionales en indicadores de calidad de vida de la gente: Mientras en Bogotá la cobertura de saneamiento y alcantarillado era de 99.3% en 2003, en San Andrés fue del 51.9% y en la Región Pacífica del 35.7%, con un promedio nacional del 67.8%, lo que significa que una tercera parte de la población colombiana aún no dispone de alcantarillado y saneamiento básico.

Ley 1473 de 2011	Ley de regla fiscal que entrará a regir a partir del primero de enero de 2012, busca implementar una regla cuantitativa sobre las finanzas del Gobierno Nacional Central (GNC), con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda pública y la estabilidad macroeconómica del país. La Regla Fiscal señala que, en el largo plazo, el gasto estructural no podrá superar al ingreso estructural en más de 1%. Se diseñó con base en la reforma constitucional de sostenibilidad fiscal de 2011 que impone ese criterio a todas las ramas del poder público. La Regla Fiscal indica que el Gobierno Nacional seguirá una senda decreciente anual del déficit fiscal estructural, que le permitirá alcanzar un déficit estructural de 2,3% del PIB o menos en 2014, de 1,9% del PIB o menos en 2018 y de 1,0% del PIB o menos en 2022.	Tanto el principio de estabilidad fiscal introducido en el texto constitucional, como la regla fiscal, atan las decisiones de todas las autoridades y ramas del poder público a unos límites estrictos. Por ejemplo, si un juez o la Corte Constitucional emite un fallo para proteger los derechos sociales, que tenga efectos en el gasto público, debe respetar esos márgenes o sino el cumplimiento del fallo será inviable. Duro golpe para la acción de tutela social.

Con base en: UNEB. 2005. Deuda territorial. Banca y gobierno central contra las regiones.
En: Letras de Cambio. Colección útiles para conocer y actuar. Campaña en deuda con los derechos. ILSA. Bogotá. Algunas normas han sido actualizadas.

6.7.2. Generalidades del presupuesto

El presupuesto público es una herramienta fundamental para la toma de decisiones de todos entes territoriales para el cumplimiento de los planes de desarrollo, los DESCA de la población y las expectativas de bienestar de los territorios.

El artículo 352 de la Constitución indica que es corresponde a la ley orgánica del presupuesto regular la programación, aprobación, modificación, 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.

Para los municipios, el articulo 315 constitucional contempla entre la atribuciones del alcalde: *"(…) 5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio. (…) 9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto".Y el artículo 313 señala que corresponde a los Concejos:"(…) 5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos".*

El decreto 111 de 1996 es el Estatuto Orgánico del presupuesto, que compiló las leyes relacionadas con el presupuesto. Para el caso del presupuesto de las entidades territoriales existen leyes modificatorias al estatuto orgánico, entre ellas las mencionadas ley 617, que estipula medidas para la descentralización y racionalización del gasto y la ley 819 de 2003 enfocada hacia la responsabilidad y la transparencia fiscal. Existen muchas otras normas que tienen que ver con temas de presupuesto público, pero que por razones de espacio no las abordaremos[12].

12 Ley 136 de 1994. Modernización del Municipio.
Ley 141 de 1994. Fondo Nacional de Regalías, modificada por el acto legislativo 05 de 2011.
Ley 142 de 1994. Ley de servicios públicos.
Ley 152 de 1994. Plan de Desarrollo.
Ley 179 de 1994. Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación.
Ley 181 de 1995. Fomento del Deporte.
Ley 225 de 1995. Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación.
Decreto 111 de1996. Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación.
Decreto 568 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.
Decreto 630 de 1996. Reglamento del Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC). Reservas presupuestales, cuentas por pagar.
Decreto 568 de 1996. Homologación clasificaciones. Plan financiero, vigencias futuras, desagregación de los gastos, PAC, cuentas por pagar y reservas.
Ley 344 de 1996. Austeridad del gasto.
Ley 715 de 2001. Competencias y Recursos. Sistema General de Participación.
Ley 819 de 2003. Normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal.
Decreto 4730 de 2005. Reglamentación de normas orgánicas del presupuesto.

6.7.2.1. Enfoques del presupuesto

Fuente: Rodríguez, Tobo Pedro. 2008. Presupuesto público. ESAP. Bogotá.

De acuerdo con el profesor Rodríguez Tobo:

> "El presupuesto público territorial se puede ver y leer desde varios puntos de vista, en este sentido se presenta en el gráfico anterior dos grandes lecturas: una relacionada con la asignación especialmente del gasto y la otra por quienes toman la decisión de asignar o aprobar el presupuesto público territorial.
>
> En relación con la asignación se identifica el proceso tradicional de rubros presupuestales tanto de ingresos como de gastos e inversiones con otro nuevo, que va más allá de la aprobación de las simples apropiaciones presupuestales y se refiere al cumplimiento de metas y resultados de las asignaciones tradicionales (...).

La otra lectura de toma de decisiones, muestra igualmente una nueva tendencia que va más allá de la aprobación tradicional del presupuesto por parte delgobierno y diputados o concejales elegidos bajo el esquema de la democracia representativa, para pasar a involucrar a la ciudadanía y organizaciones directas de éstas en los procesos de preparación, discusión y aprobación de los presupuestos bajo el esquema de democracia participativa.

Este último esquema de democracia participativa, impulsado recientemente en el país, ya tiene una historia más larga en otros países como Brasil con experiencias exitosas en algunas ciudades específicas como Porto Alegre, en donde se implementa el llamado Presupuesto Participativo…" (2008, 29).

6.7.2.2. Los principios del presupuesto

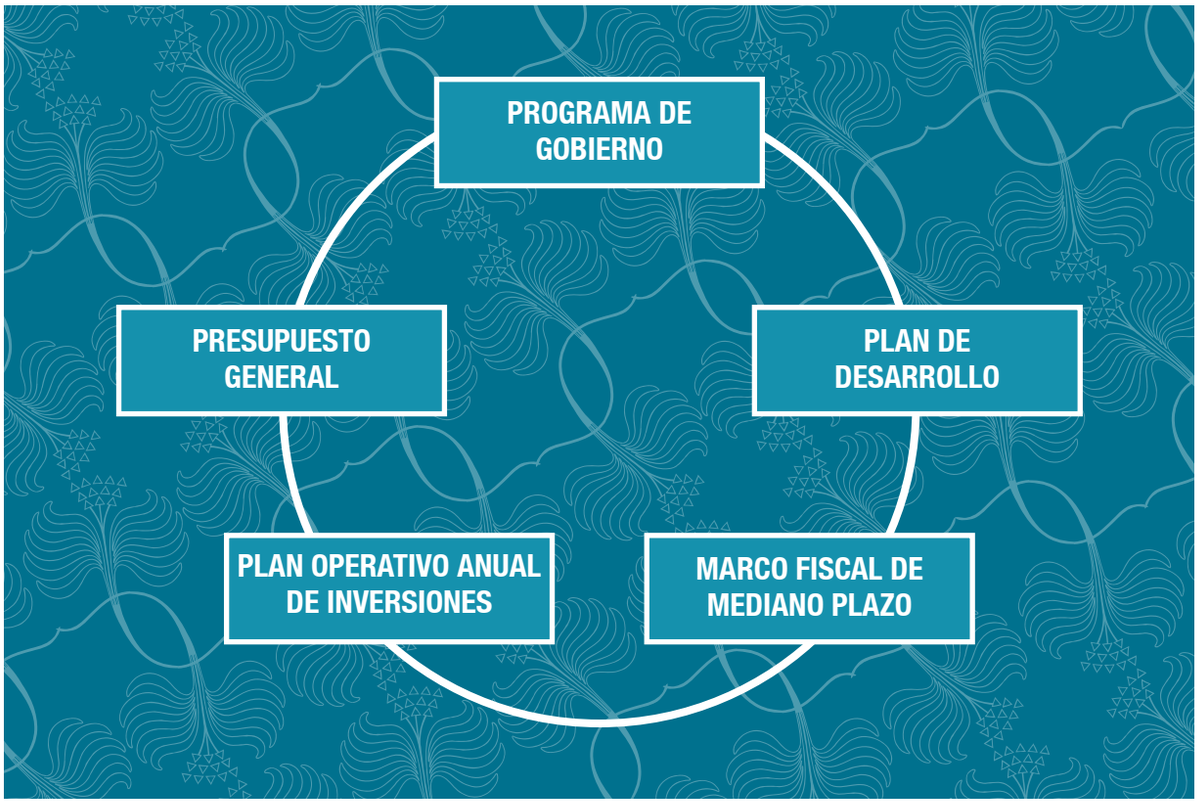
Estos principios se encuentran contemplados en el estatuto orgánico del presupuesto, y son:

PRINCIPIOS

- PLANIFICACIÓN: Concordancia con el plan de desarrollo nacional y el plan de inversiones.
- ANUALIDAD: El año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año.
- UNIVERSALIDAD: Debe contener la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal.
- UNIDAD DE CAJA: Con el recaudo de todas las rentas y los recursos de capital se pagaràn las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto Genreal de la nación.
- PROGRAMACIÓN INTEGRAL: Todo programa debe contemplar los gastos de inversión y funcionamiento.
- ESPECIALIZACIÓN: Las apropiaciones deben estar acordes con las funciones del organo público al cual corresponden.
- INEMBARGABILIDAD: El presupuesto público es embargable.
- COHERENCIA MACROECONÓMICA: debe existir coherencia entre el presupuesto y la politica macroeconomica nacional.
- HOMEÓSTASIS: El crecimiento del presupuesto debe ser acorde con el crecimiento de la economía.

6.7.2.3. El sistema presupuestal

El sistema presupuestal es el conjunto de etapas a través se va constituyendo el presupuesto público. Cada momento aporta insumos para la fase siguiente.



- **Programa de Gobierno**

Si bien es cierto los candidatos/as radican ante la Registraduría un programa de gobierno general, sin profundizar en el manejo que darán a los recursos en caso de ser electos, desde este documento ya se plantean cuáles son los temas centrales que se van a gestionar y las prioridades en cuanto a ingresos y gastos en la localidad.

IDEAS PARA LA INCIDENCIA:

Hemos dicho en el capítulo 3 que es decisivo que la ciudadanía incida en los programas de gobierno porque a la larga ellos definen el horizonte presupuestal, a través de las siguientes actividades:

- Interlocución directa con las campañas de los candidatos/as para presentar los diagnósticos participativos sobre la situación de los DESCA en el municipio y las propuestas ciudadanas para las políticas públicas locales.

- Realización de foros públicos con los/as candidatos/as y celebración de acuerdos de buena voluntad para que se incluyan tales propuestas en los programas de gobierno, y posteriormente en el plan de desarrollo.

- Evaluación de los programas de gobierno inscritos y divulgación pública sobre el nivel de recepción de las propuestas ciudadanas en los mismos.

• Plan de Desarrollo

Recuérdese que éste tiene dos componentes: el primero es el componente estratégico, en el cual se plasman los programas, estrategias y metas del gobierno electo. El segundo es el componente presupuestal en el cual se proyectan los ingresos y gastos que tendrá el municipio durante los cuatro años de vigencia del plan.

Como parte de este componente presupuestal del Plan de Desarrollo se habla del presupuesto plurianual que es la proyección de los costos y fuentes de financiación de los principales programas y proyectos de inversión pública, cuando requieran para su ejecución más de una vigencia fiscal (período entre el 1de enero y el 31 de diciembre de cada anualidad). Por ejemplo, si va a desarrollar una obra pública en el distrito o municipio y su ejecución compromete dos (2) periodos fiscales, esto quiere significar que se van comprometer recursos de los siguientes dos (2) años, por lo cual ya se está frente a un presupuesto plurianual.

IDEAS PARA LA INCIDENCIA:

- Corresponde a los Consejos Territoriales de Planeación y a las vocerías legitimadas que las organizaciones sociales han logrado ubicar en ellos, reeditar y vigilar los compromisos adquiridos por el Alcalde/sa.

- Para esto, en todos los espacios organizados para discutir la propuesta de Plan de Desarrollo (PD) presentado por la Administración

(mesas temáticas, sectoriales o territoriales), es necesario tener como referentes las propuestas ciudadanas sobre las políticas públicas locales que se desean impulsar en el municipio.

- Se debe conseguir que en los planes, programas y proyectos incluidos en el PD queden medidas concretas que recojan las propuestas ciudadanas.

- En la parte presupuestal del PD se deben incluir rubros y metas concretas para hacer reales las propuestas ciudadanas.

• Marco Fiscal de Mediano Plazo

Son unas referencias generales basadas en la información financiera de las vigencias anteriores, y que sirve para elaborar la proyección de sostenibilidad fiscal del municipio; promover la sostenibilidad de las finanzas en el mediano plazo y enfocar el desarrollo del gobierno territorial en la búsqueda de sus objetivos.

Debe presentarse anualmente ante el Concejo, junto al presupuesto general del siguiente año, en la fecha en que lo defina el Consejo Municipal de Política Fiscal (COMFIS); se debe elaborar la proyección a diez años. Le corresponde la elaboración de este marco a la alcaldía municipal, basada en los datos de ejecución de presupuesto de años anteriores y sus proyecciones para los años futuros. El marco fiscal de mediano plazo se compone de estos elementos:

COMPONENTE	DESCRIPCIÓN
Plan Financiero	Es la proyección de ingresos y gastos del municipio a 10 años. Sirve para prever las fuentes de financiación y gastos prioritarios del municipio. Además establece objetivos, acciones, responsabilidades y metas financieras y define la financiación del plan de desarrollo.

COMPONENTE	DESCRIPCIÓN
Metas de superávit primario, proyección de la deuda pública.	Valor 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. Con este se busca controlar la deuda y garantizar su pago. En el balance de ingresos y gastos, el municipio debe gastar menos de lo recibe para lograr este ahorro primario.
Cronograma de ejecución de metas	Con las medidas que tomara el alcalde/sa para garantizar su cumplimiento.
Un informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior.	Con los costos de las exenciones de la vigencia anterior. Relación de los pasivos exigibles y de los pasivos contingentes. Si no se cumplió el cronograma del marco fiscal de la vigencia anterior, se debe agregar un informe con los motivos del incumplimiento.
Costo de ordenanzas y acuerdos	Proyección del costo que se le puede presentar al municipio por la creación e implementación de ordenanzas y acuerdos.

- **Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI)**

Es el instrumento de priorización de las inversiones que se encuentran en el Plan de Desarrollo y que se pretenden realizar en un año. La responsabilidad de su elaboración, corresponde a la oficina de planeación de la alcaldía municipal y debe ser aprobado por el concejo municipal antes que el presupuesto.

IDEAS PARA LA INCIDENCIA:

- Aunque el Marco Fiscal y el POAI son actividades técnicas a cargo de la Alcaldía y de la oficina de planeación, en la cual no hay

una participación directa de la ciudadanía, no pueden desligarse los funcionarios que intervienen en su diseño de los compromisos adquiridos por la Administración con la población; esto supone que la proyección de la financiación y de los gastos del municipio debe ser congruente con las políticas sociales y de inversión concertadas.

- Toda información es pública y la ciudadanía tiene derecho a conocer este Marco Fiscal y el POAI. Las veedurías ciudadanas que hagan monitoreo al PD y el Consejo Territorial de Planeación en su labor de seguimiento, tienen el deber de advertir y denunciar las medidas que no respeten las políticas sociales concertadas.

- **Presupuesto General**

Contiene los presupuestos de todo el municipio (Concejo, Alcaldía, Personería, Casa de la Cultura, Instituciones Educativas Públicas, Hospital, puestos de salud, etc.) y de sus establecimientos públicos. Este debe elaborarse anualmente y garantizar el funcionamiento de la administración municipal y la ejecución del plan de desarrollo.

IDEAS PARA LA INCIDENCIA:

- Es necesario conocer el ciclo presupuestal del municipio, es decir sus diferentes momentos y su cronograma, para que la ciudadanía pueda intervenir directamente a través de audiencias públicas presupuestarias (presupuestos participativos), o haciendo escuchar sus opiniones sobre el presupuesto en las sesiones del Concejo Municipal donde se debate y aprueba el mismo.

- Una medida trascendental que podría incluirse en el PD es que cierto porcentaje del presupuesto que puede ser manejado autónomamente por el Alcalde/sa, por no estar sujeto a asignaciones forzadas, pueda

ser asignado por medio de un esquema participativo. Esto requiere de voluntad política de los gobernantes, pero también de que en el proceso de incidencia, se vaya planteando la cuestión y ganando consenso político.

- En muchos sitios se ha comenzado por un porcentaje bajo (entre el 5 y 10% de las asignaciones que puedan disponerse por el municipio) para ser decidido como presupuesto participativo. A medida que se gane conciencia y experiencia en este ejercicio ciudadano, se pueden ir haciendo avances en los porcentajes.

- El seguimiento a la ejecución del presupuesto debe ocupar un lugar central del trabajo de las organizaciones sociales y activistas de los DESCA. Hay que entrenarse en los ejercicios de análisis presupuestario para detectar con estudios comparados entre años, las regresividades con los derechos; también para producir informes semestrales y anuales de contraloría social que revisen la transparencia en el manejo de los recursos y adviertan los problemas de ejecución del presupuesto, los recortes a los estándares de inversión social alcanzados, o señalen a la corrupción, etc.

- El trabajo de análisis y seguimiento al presupuesto debe ser una nueva línea de acción de las organizaciones de derechos sociales, o por lo menos debe llevarlas a estrechar relaciones con organizaciones o instituciones expertas en estos temas, con el fin de enriquecer el debate de las violaciones a los DESCA con evidencias matemáticas, que produzcan a su vez soluciones coherentes.

6.7.2.4. Ciclo presupuestal

El profesor Rodríguez Tobo identifica las siguientes ideas claves alrededor del presupuesto:

- El ciclo del presupuesto público corresponde a un proceso de asignación derecursos que pertenecen únicamente a la comunidad y por lo tanto sumanejo debe ser eficiente y transparente.

- A través de la asignación de recursos en el presupuesto público, se buscaalcanzar un nivel óptimo de redistribución del ingreso, es decir, que los quetienen más aporten más para la satisfacción de las necesidades colectivas.

- El presupuesto público está orientado a la satisfacción de las necesidadesde la población, la cual tiene el derecho a recibir de parte del Estado laprestación de servicios de su competencia, en contraprestación al "deber dedar" (pago de impuestos, cuidado de los bienes públicos).

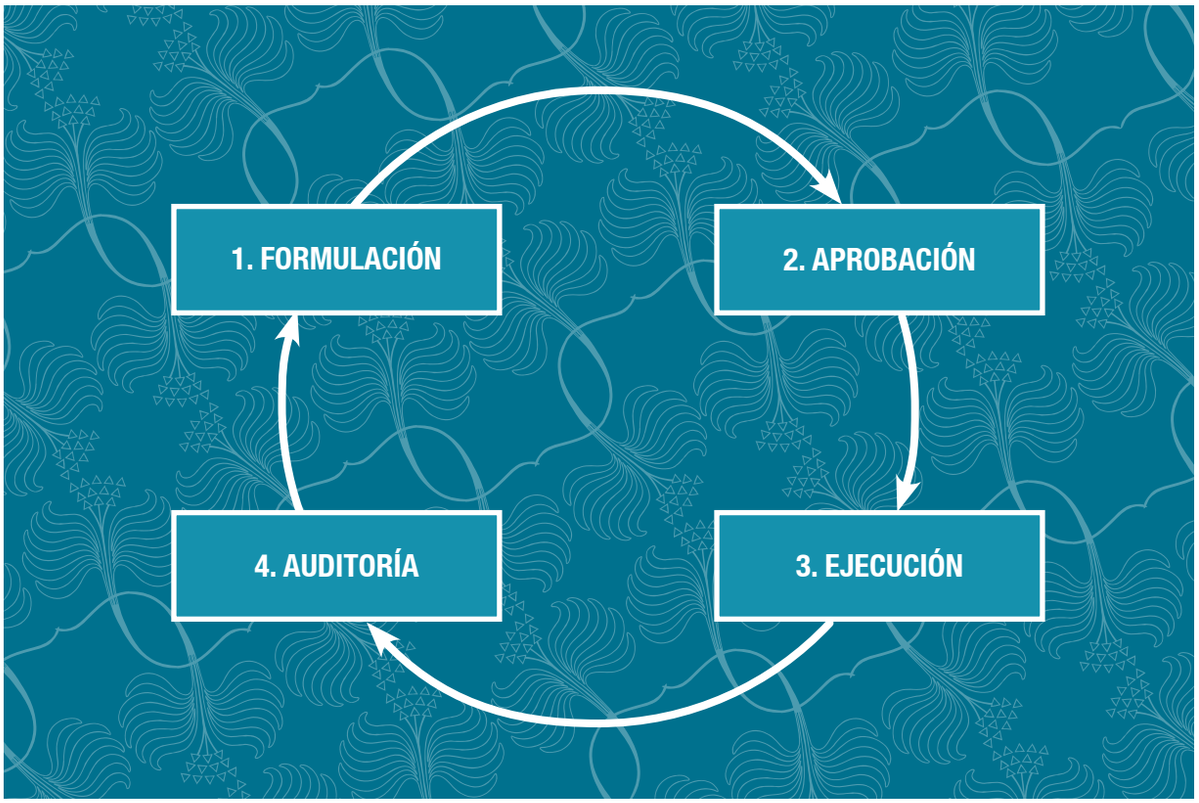
- Los recursos públicos deben ser utilizados de manera eficiente, es decirque la prestación de servicios a cargo del Estado, efectivamente debenllegar a la población, en especial a aquella de menores recursoseconómicos.

- No resulta eficiente aquel proceso presupuestal cuyo resultado final arrojasaldos de tesorería, presupuestales y fiscales superavitarios, en situacionesde grandes necesidades básicas insatisfechas.

- Toda erogación que se efectúe por parte de las autoridades públicas para laatención de las necesidades básicas de la comunidad con cargo a losrecursos del erario público, debe tener su correspondiente reflejo presupuestal, atendiendo el principio constitucional de universalidad.

- En tiempo de paz, las autoridades del sector público no pueden percibirrecursos que no se hayan incorporado en el presupuesto de ingresos, nirealizar erogaciones con cargo al tesoro que no se hubiesen autorizado enel presupuesto de gastos e inversiones.

La presupuestación en el municipio ocupa un año fiscal que va desde el 1 de enero al 31 de diciembre. A lo largo del año se surten una serie de momentos para el diseño, discusión, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto público, tanto a nivel nacional como a nivel territorial. Conocer ese ciclo: sus momentos, actividades y actores, es necesario para incidir en la manera cómo se invierten los recursos que son de todos y todas.



El Concejo Municipal aprueba el presupuesto antes del 10 de diciembre de cada vigencia fiscal, mediante Acuerdo. El acto administrativo aprobado de Presupuesto General se encuentra conformado por el presupuesto de ingresos, el presupuesto de gastos y las disposiciones generales.

FASE	DESCRIPCIÓN	FECHA
Programación del proyecto de presupuesto	Durante ella adquiere vida la política municipal. Debe garantizar el equilibrio entre los ingresos que se proyectarán y los gastos que se requerirá ejecutar, evitando futuros desequilibrios. La administración municipal para determinar los gastos, debe tener en cuenta tanto la disponibilidad de recursos (rentas que efectivamente se recaudarán) como la aplicación de los principios presupuestales. La programación involucra a todas las dependencias que integran el presupuesto del municipio, pero es liderada Secretaría de Hacienda y por la oficina de Planeación. Planeación elabora el presupuesto de inversión, el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), el presupuesto participativo –si lo hay– y el presupuesto por resultados. En esta etapa deberían realizarse consultas a la ciudadanía para evaluar prioridades del gasto. La Secretaría de Hacienda elabora: el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el presupuesto de ingresos, el presupuesto de gastos de funcionamiento y de la deuda, las disposiciones generales y la exposición de motivos. Se encarga además de ensamblar el Proyecto de Presupuesto General del Municipio y todos sus anexos. El proyecto de presupuesto de los establecimientos públicos, debe ser elaborado por los gerentes, directores o rectores de los mismos, con aprobación de sus Juntas o Consejos, antes de presentarlo a la Secretaría de Hacienda para su inclusión en el proyecto de presupuesto general.	Enero a octubre de cada vigencia fiscal.

FASE	DESCRIPCIÓN	FECHA
Presentación del proyecto de presupuesto general al Concejo Municipal.	La administración pone a consideración del Concejo el presupuesto, por conducto de la Secretaría de Hacienda, que entrega además los anexos necesarios para que los y las concejales tengan elementos suficientes de juicio para hacer sus análisis. Los anexos son: Marco Fiscal de Mediano Plazo, Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), Presupuesto Participativo –si lo hay– y Presupuesto por Resultados.	Durante los 10 primeros días del último período de sesiones ordinarias del Concejo, o sea, durante los 10 primeros días del mes de octubre de cada vigencia fiscal.
Estudio y aprobación del proyecto de presupuesto general de rentas y gastos	El Proyecto de Presupuesto en el Concejo es repartido a las Comisiones de Presupuesto y Plan para su estudio, bajo la asesoría del Secretario de Hacienda y de Planeación. Luego el Proyecto de Presupuesto es sometido a aprobación en primer debate y posteriormente se somete a consideración de la plenaria del Concejo, para segundo debate.	El Concejo Municipal debe aprobar, mediante Acuerdo, el Presupuesto General de Rentas y Gastos a más tardar el 10 de diciembre de cada vigencia fiscal.
Ejecución del presupuesto general de rentas y gastos.	Aprobado por Acuerdo municipal, el Alcalde expide, antes del 31 de diciembre de cada vigencia fiscal, el Decreto de Liquidación del Presupuesto. Tal Decreto de Liquidación es un acto administrativo mediante el cual se clarifican los resultados del debate en el Concejo, se especifican los gastos y se definen los conceptos de ingresos y gastos, con el fin de facilitar y hacer más transparente la ejecución del presupuesto. El Plan Anual Mensualizado de Caja (PAC) del sector central municipal se elabora a partir del Decreto de Liquidación y es aprobado por el COMFIS. Cada establecimiento público elabora el PAC. La ejecución del Presupuesto General del Municipio es de caja (recaudo) para los ingresos y de causación (compromisos + facturas + pagos) para los gastos. La ejecución de gastos del Presupuesto General se hace a través del PAC, consiste básicamente en la etapa que va desde la autorización de la apropiación hasta el pago de la misma.	Decreto de liquidación antes del 31 de diciembre.

FASE	DESCRIPCIÓN	FECHA
Seguimiento y evaluación del presupuesto general.	El presupuesto general se encuentra sujeto al control de diversos entes o dependencias, con el fin de verificar que las decisiones presupuestales se ejecuten correctamente y de acuerdo a la normatividad. El control político es ejercido por el Concejo. El control fiscal lo ejerce en forma posterior y selectiva la contraloría departamental, que actúa sobre todos los sujetos presupuestales. El seguimiento financiero del Presupuesto General es realizado por la Secretaría de Hacienda. La evaluación de la inversión pública y el control de resultados, está a cargo de Planeación. También está sometido a otro tipo de controles, a saber: El control jurisdiccional es ejercido por instancias tales como el Tribunal competente. El Gobernador hace un control administrativo (art. 305, numeral 10, Constitución Nacional). El control de la ciudadanía es ejercido sobre las decisiones y ejecución presupuestal y atendiendo a lo que establece el artículo 270 de la Carta Política: “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”. Pueden organizarse grupos de trabajo de contraloría social o veedurías ciudadanas al presupuesto o según actividades (servicios públicos, por derechos, de contratos, etc.).	Todo el año fiscal.

6.8. ¿QUÉ SON LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS?

No existe una definición única del proceso de construcción del presupuesto con participación de la ciudadanía. En general se trata de experiencias en las cuales la población de un lugar, define o contribuye a definir el destino de todo o una parte de los recursos públicos.

Los presupuestos participativos nacen en la ciudad de Porto Alegre (Brasil) entre 1988 y 1989. Se ha extendido rápidamente esta manera de elaborar el presupuesto, con diversas prácticas presentes en todos los continentes, y con alcances y metodologías muy variadas; todas sin embargo comparten estos elementos comunes:

- El objetivo de profundizar la democracia participativa o directa.
- Se desarrollan mediante la concertación de los ciudadanos/as con la administración.
- Los ciudadanos son actores políticos relevantes en la toma de decisiones sobre la asignación de los recursos públicos.

Esta forma de realizar la presupuestación de los recursos tiene muchas ventajas para los municipios, principalmente en la mejoría de la gestión pública, ya que se tiene mayor acercamiento a las necesidades reales de las personas, se enfoca más acertadamente a la garantía de los derechos, se fortalece la transparencia y se facilita el control social

> "En muchas experiencias el presupuesto participativo es un instrumento para invertir en las prioridades sociales y favorecer la justicia social. Los ciudadanos y las ciudadanas dejan de ser simples observadores para convertirse en protagonistas de la gestión pública, es decir, ciudadanos plenos, activos, críticos y exigentes. En esta Región sobre todo, la ciudadanía tiene una mayor opción de acceso a obras y servicios tales como el saneamiento básico, la pavimentación de calles, la mejora del transporte, las vías de acceso o los centros de salud y educación. A través de su participación, los ciudadanos(as) definen sus prioridades, gracias a lo cual pueden mejorar significativamente sus condiciones de vida, en un tiempo relativamente corto. Además, tienen la posibilidad de controlar y fiscalizar la ejecución del presupuesto" (Pineda: 2006).

- **Veeduría social en el presupuesto**

La ciudadanía también puede realizar control al manejo del presupuesto municipal por medio de las veedurías ciudadanas. Este control se puede fortalecer a través de las entidades formales encargadas del tema como es el caso de la Contraloría Distrital en Bogotá, la cual viene desarrollando la estrategia de "Control Fiscal Participativo"[13], que contiene cuatro componentes:

COMPONENTE	DESCRIPCIÓN
Información	Acceso a la información para la generación de opinión pública.
Formación	Cualificación ciudadana.
Organización	Fortalecimiento del tejido social en torno al control.
Auditorías articuladas	Aporte de las organizaciones sociales con experiencia en el control en los procesos de auditoría.

6.9. EL ANÁLISIS PRESUPUESTARIO Y LOS DESCA

El *análisis presupuestario* se hace para determinar, año a año, cuánto y de qué manera un gobierno está invirtiendo en los derechos, y si ese gasto que hace satisface o no las obligaciones que imponen los tratados internacionales de respetar, cumplir y proteger a los derechos humanos.
Lo mismo, permite saber si ese gasto respeta el principio de la progresividad que ordena el PIDESC. Ayuda a observar cuáles son las prioridades de gasto del gobierno y si ellas observan los compromisos de derechos humanos; facilita conocer las inequidades en las asignaciones públicas y ubicar las políticas sociales que se encuentran desfavorecidas; sumado a ello, detectar las restricciones que tienen los gobiernos locales para llevar a cabo las políticas sociales, como por ejemplo, las limitaciones impuestas por planes de desempeño neoliberal, y los problemas de corrupción, etc. A partir de esos hallazgos, imaginar soluciones a todas las dificultades.

13 Ver: Velásquez, Luis. 2009. Ciudadanía y control fiscal. Corporación Acción Ciudadana Colombia. Bogotá.

Cuando una organización social que trabaja por la defensa de un DESCA logra demostrar, comparativamente, que el presupuesto de un año se ha reducido respecto a otro año, y consigue articular la demostración matemática de la reducción presupuestal con un análisis basado en derechos, diciendo por ejemplo, que el Estado incumple el principio de progresividad, los argumentos sobre las violaciones a los DESCA se vuelven muy poderosos, y la interlocución con los funcionarios públicos, en esta materia, apunta a la búsqueda medidas de protección más concretas.

Es importante revisar el acumulado y la experiencia que existen entre diversas organizaciones defensoras de los DESCA, en varios países de América Latina y del Caribe, que han incorporado en sus actividades el trabajo de análisis y seguimiento presupuestario.

> Merece destacarse el trabajo de la Encuesta de Presupuesto Abierto del *International Budget Partnership* (IBP) que examina la publicación por parte de los gobiernos de ocho documentos presupuestarios clave en varios países alrededor del mundo. La información contenida en estos documentos ayuda a la sociedad civil a entender las propuestas presupuestarias y cómo se implementan, así como a involucrarse en el debate en torno al presupuesto. Véase: http://internationalbudget.org/wp–content/uploads/Civil_Society_Transparency_Guide_–_Spanish.pdf.

Para profundizar en las articulaciones entre exigibilidad de los DESCA y el trabajo de análisis presupuestario, invitamos a nuestros/as lectores/as a consultar el documento ***"Las cuentas de la dignidad":***

> Ver: Fundar, Centro de Análisis e Investigación; International Budget Project; International Human Rights Internship Program. 2005. Las Cuentas de la Dignidad: Una guía para utilizar el análisis de presupuestos en la promoción de los derechos humanos. México. Disponible en: http://www.fao.org/righttofood/KC/downloads/vl/docs/Fundar_CuentasdelaDignidad.pdf También se encuentra en: www.fundar.org.mx/mexico/wp–content/uploads/.../lascuentas.pdf

El concepto de análisis presupuestario y DESCA ha venido siendo profundizado, entre muchas otras organizaciones, por la Fundación Fundar de México. En la siguiente lectura de las Cuentas de la Dignidad se encuentran algunos de sus elementos teóricos más relevantes (Fundar: 2005, 45).

Probablemente el primer paso en cualquier análisis presupuestario es simplemente determinar cómo el gobierno gasta el dinero. Esto requiere una cierta familiaridad con el presupuesto, lo que puede hacerlo más difícil de lo que parece a simple vista. Por ejemplo, la pregunta ¿cuánto gasta elgobierno cada año? puede tener varias respuestas (…)

Ajustar a la inflación

Uno de los cálculos más importantes en el análisis de presupuestos es ajustar el gasto y otra información económica a la inflación. El no ajustar esta información a la inflación puede dar impresiones equivocadas sobre los niveles de gasto a través del tiempo. Esto es particularmente cierto en países con tasas de inflación relativamente altas, pero también es cierto cuando las tasas de inflación son más bajas.

Para ajustar a la inflación, una analista necesita, primero, identificar el Índice de Precios al Consumidor del gobierno. Esta medida se usa para comparar de un año a otro el poder adquisitivo de la moneda nacional. El Índice de Precios al Consumidor (IPC) muestra el valor relativo de cada año y generalmente se ve así:

Año	IPC
1998	88.4
1999	91.6
2000	97.8
2001	101.4
2002	106.2
2003	112.7

Imaginemos que el gasto en educación en 1998 fue 37.4 mil millones de pesos... Para 2003, si el gasto hubiera permanecido constante en 37.4 mil millones de pesos, seguramente no hubiera sido posible comprar lo mismo: no se podrían contratar el mismo número maestros, comprar los mismos libros, etc. ¿Qué nivel de gasto en 2003 igualaría el monto de 1998?

Para calcular esto, se tiene que multiplicar el gasto en 1998 por el Índice de Precios al Consumidor de 2003, y luego dividirlo por el Índice de 1998.

La operación se vería así:
(37.4 mil millones de pesos x 112.7) ÷ 88.4 = 47.7 mil millones de pesos.

A la larga, esta operación se vuelve imprescindible para el analista de presupuestos, y siempre es útil recordar la siguiente regla de oro: al menos que la economía esté sufriendo una deflación –un escenario altamente improbable– el ajustar las cifras a la inflación hará que las cifras de años anteriores aumenten. Si se reducen, seguramente estás calculando mal.

Aunque por lo general el poder legislativo aprueba un presupuesto que incluye una cifra total, el gobierno puede gastar mayor o menor cantidad de dinero. En algunos países, la diferencia entre el presupuesto aprobado y el ejercido puede ser significativa.

• Aunque es posible que haya alguna información sobre cambios en el presupuesto conforme se ejerce, en la mayoría de los casos la cantidad total gastada, así como las cantidades gastas en varias categorías o dependencias, quizá no se sepan de manera definitiva sino hasta muchos meses después del fin de año.

• Además de monitorear las diferencias entre el gasto presupuestado y el gasto ejercido, muchos gobiernos usan presupuestos diferentes con diferentes propósitos. No es raro, por ejemplo, que un gobierno utilice el “gasto corriente” para programas comunes de gobierno y el “gasto de capital” para calcular la inversión de largo plazo en infraestructura.

Además de esto, los gobiernos a menudo usan distintos "trucos" para dejar algunos programas fuera del proceso presupuestario normal; los programas de pensiones para el retiro y el gasto financiado por los recursos petroleros en los países ricos en petróleo son ejemplos comunes.

De esta manera, resulta claro que incluso el análisis presupuestario más simple puede ser complicado y representa un reto; esta es la razón fundamental por la que el análisis de presupuestos no puede ser sólo un interés ocasional de la organización. Entender e interpretar el presupuesto, hacer que los números del presupuesto nos digan algo sobre el cumplimiento con los derechos humanos –o sobre la falta de cumplimiento y realización de los mismos– requiere un compromiso constante en tiempo y recursos (...)

El trabajo presupuestario y los grupos de derechos humanos

No todos los grupos de derechos humanos incluirán en su trabajo el análisis presupuestario. Mantenerse al corriente de los cambios y debates en el proceso presupuestario es un gran reto que, por lo general, requiere la atención de tiempo completo de por lo menos un miembro del grupo. La mayoría de los grupos descubren que no pueden utilizar a la ligera el análisis de presupuestos cuando necesitan información y después olvidarse del proceso.

Además de desarrollar la capacidad en materia de presupuestos, otro modelo que puede funcionar bien es asociarse con un buen grupo de analistas del presupuesto en el país. En muchos casos, los grupos que dan seguimiento al presupuesto enfatizan la obligación y prioridad de aliviar la pobreza –incluso si no parten de una perspectiva de derechos humanos.

Una lista de grupos que trabajan en cuestiones de presupuestos alrededor del mundo puede encontrarse en la página de Internet del Proyecto Internacional de Presupuesto: www.internationalbudget.org.

Si se puede ubicar a un buen grupo de análisis y monitoreo de presupuestos en el país y se puede desarrollar una buena relación de trabajo, tiene sentido delegarle la mayor parte del análisis presupuestario a ese grupo, en lugar de duplicar capacidades. Sin embargo, para aprovechar al máximo las habilidades que este grupo puede ofrecer, los grupos de derechos humanos necesitan entender el trabajo presupuestario, para hacer las preguntas correctas y guiar al grupo de presupuestos hacia el tipo de información que les será más útil. Es por ello que aprender por lo menos un poco acerca de este trabajo resulta útil incluso para aquellas organizaciones que no están (ni estarán) dedicadas al trabajo en esta área.

BIBLIOGRAFÍA

Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC). 2009. Planeación local y presupuesto participativo en Colombia: 12 años de experiencias. Bogotá.

Fundar, Centro de Análisis e Investigación; International Budget Project; International Human Rights Internship Program. 2005. Las Cuentas de la Dignidad: Una guía para utilizar el análisis de presupuestos en la promoción de los derechos humanos. México. Disponible en: http://www.fao.org/righttofood/KC/downloads/vl/docs/Fundar_CuentasdelaDignidad.pdf. También se encuentra en: www.fundar.org.mx/mexico/wp–content/uploads/.../lascuentas.pdf

García, Galindo Germán. 2009. Fortalecimiento de las finanzas públicas territoriales. En: Revista Escuela de Administración de Negocios, Núm. 65, enero–abril, 2009, pp. 157–178. Universidad EAN. Bogotá.

Hernández, Gamarra Antonio. 2011. Reforma a las regalías: ¿Cómo va el acto legislativo?. Observatorio del Caribe Colombiano. Octubre 4 de 2010.

Ocampo, Javier. 2006. Coquito recargado. Ejercicios didácticos para comprender los presupuestos públicos. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Tercera edición. Bogotá.

Pineda, Leopoldo. 2006. Conociendo más sobre el presupuesto participativo. Disponible en: http://www.slideshare.net/leopoldo.pineda/conociendo–ms–sobre–el–presupuesto–participativo Consultada en noviembre 3 de 2011

Rodríguez, Tobo Pedro. 2008. Presupuesto público. ESAP. Bogotá.

Rossiasco, Piraján Nicolai. 2010. Manual presupuestal municipal. Contraloría General de la República. Bogotá.

Santana, Pedro. 2009. Descentralización, planeación, presupuestos participativos y democracia en Colombia. En: Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC). 2009. Planeación local y presupuesto participativo en Colombia: 12 años de experiencias. Bogotá.

Velásquez, Luis. 2009. Ciudadanía y control fiscal. Corporación Acción Ciudadana Colombia. Bogotá.

UNEB. 2005. Deuda territorial. Banca y gobierno central contra las regiones. En: Letras de Cambio. Colección útiles para conocer y actuar. Campaña en deuda con los derechos. ILSA. Bogotá.

TALLER Nº 6

Tema: FINANZAS PÚBLICAS Y PRESUPUESTO MUNICIPAL

Objetivo:

- Comprender el sistema presupuestal municipal para identificar oportunidades para incidir en la asignación de recursos para las políticas basadas en derechos.

Actividades para la comprensión:

1. Clasificar los siguientes ítems entre ingresos y gastos del municipio, e indique si la fuente de financiación es exógena o interna (marque con X):

	INGRESO	GASTO	FUENTE	
			EXÓGENA	ENDÓGENA
Impuesto de vehículos				
Participaciones para salud y educación				
Regalías				
Sobretasa a la gasolina				
Rendimientos financieros				
Cofinanciación				
Impuesto predial				
Tasas				

2. Marcar con una X la fase que no corresponda al sistema presupuestal:

Programa de gobierno ..... Regla Fiscal .....

Marco Fiscal de Mediano Plazo ..... Presupuesto General .....

3. Relacione (uniendo con líneas) el concepto (de la izquierda) con la definición (de la derecha):

4. Describa tres ideas fuerza sobre la lectura sobre la incidencia política:

a) Presupuesto plurianual:

.....

.....

.....

.....

b) Año fiscal:

.....

.....

.....

.....

c) Principio de universalidad:

.....

.....

.....

.....

Finanzas públicas		Son recursos que se originan en la jurisdicción del ente territorial, en virtud de un esfuerzo propio, o por decisión política de las autoridades locales como los tributos.
Política económica		Compensación que recibe el municipio por la explotación de sus recursos naturales no renovables. Deben invertirse principalmente en saneamiento ambiental, construcción y ampliación de servicios de salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado, y demás servicios básicos.
Recursos exógenas		Los recibe el municipio ocasionalmente como: balance favorable, rendimientos financieros o donaciones.
Recursos endógenos		Fórmula matemática recientemente creada por el Estado que busca que la diferencia entre el producto interno brutoy el gasto nacional no supere un déficit anual del 1.5%, generando ahorro para el pago de la deuda, con sacrificio de los derechos.
Transferencias		Son los recursos que se trasladan de la Nación a las entidades territoriales sin contraprestación en función de sus competencias y responsabilidades.
Los ingresos corrientes de la Nación		Son el recaudo por sanciones monetarias que se imponen a quienes infrinjan o incumplan disposiciones legales, su imposición está conferida según atribuciones locales para regular ciertas actividades.
Ciclo presupuestal		Etapas a través se va constituyendo el presupuesto público. Cada momento aporta productos determinados que son a la vez insumos para la fase siguiente. Se inicia con los programas de gobierno de los candidatos/as y culmina con el presupuesto general.
El Sistema General de Participaciones (SGP)		Son las destinaciones que hace el municipio y que generan riqueza, como en proyectos productivos, compra de bienes o pagos para la creación de infraestructura.
Regalías		Conjunto de obligaciones contraídas para el pago de capital, intereses y las comisiones originadas en operaciones de crédito interno y externo.
Tasas		Conjunto de políticas estatales para regular el gasto público y los impuestos e ingresos. De la relación entre estos dos elementos depende la estabilidad económica del país y su situación en superávit o déficit.
Recursos de cofinanciación		Son la inversión que hace la Nación o el departamento para financiar una parte de la realización de un proyecto municipal.
Multas		Comprende a las políticas fiscal, cambiaria y monetaria, que deben ser coordinadas para evitar desequilibrios entre ellas, asegurando el manejo eficiente de los recursos públicos.
Sistema presupuestal		Serie de momentos a lo largo del año en los cuales se da el diseño, discusión, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto público.
Contribuciones fiscales		Fue instituido por la Ley 715 de 2001, está constituido por los recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales para la financiación de gastos de propósito general (17%), para salud (24,5%) y para educación (58,5%).
Recursos de capital		Son los recursos que percibe la Nación por impuestos, contribuciones, tasas, multas o por la celebración de contratos o convenios, que son distribuidos entre diferentes sectores como educación, salud, vivienda, agua potable, subsidios para la población pobre, servicios públicos domiciliarios, sector agrario, grupos de población vulnerable,justicia, etc.
Gastos de inversión		Son los valores pagados al Estado para la realización de una obra concreta o la prestación de servicios específicos. Este recaudo debe dirigirse directamente al objeto por el cual se fijó.
Servicio de la deuda		Son la retribución económica por el préstamo de un servicio del municipio, trátese de servicios públicos o trámites administrativos.
Regla fiscal		Son recursos que provienen de las transferencias de la Nación o de la participación de los recursos del Estado, como son la regalías o de fondos cofinanciación.

d) Principio de homeostasis:

.....

.....

.....

e) Marco fiscal de mediano plazo:

.....

.....

.....

f) Plan operativo anual de inversiones (POAI)

.....

.....

.....

g) Análisis presupuestario:

.....

.....

.....

h) Ajuste a la inflación:

.....

.....

.....

Actividades de aplicación:

1. ¿Cree que conviene adelantar alguna experiencia de presupuesto participativo en su municipio? ¿Cómo podría lograrse ese cometido?

.....

.....

.....

2. Diseñe con su organización o comunidad una estrategia de incidencia en el presupuesto de su municipio para lograr financiar las propuestas que han hecho al plan de desarrollo. Tome como referencia las ideas para incidir desarrolladas en la explicación del sistema presupuestal, numeral 6.7.2.3.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

3. Partiendo de las cifras del IPC incluidas en la lectura Las cuentas de la dignidad, y la fórmula para ajustar la inflación, teniendo como referencia siempre el presupuesto del año 1998, compare el presupuesto de cada año con el de 1998, ydetermine en cada situación donde hubo progresividad o regresividad en el presupuesto público para la educación:

Año	IPC	Presupuesto en miles de millones de pesos
1998	88.4	37.4
1999	91.6	22.7
2000	97.8	30.2
2001	101.4	34.5
2002	106.2	39.8
2003	112.7	37.4

Para calcular esto, se tiene que multiplicar el gasto en educación de 1998 por el Índice de Precios al Consumidor del año que se quiera comparar, y luego dividirlo por el Índice de 1998.

La operación es así:
(37.4 mil millones de pesos x IPC del año a comparar) ÷ 88.4 =
------- mil millones de pesos.

ANÁLISIS PRESUPUESTARIO

1998	Comparación entre años	Escriba la cifra ajustada	Se puede concluir que a precios ajustados a 1998, en este año hubo (Marque con una X)	
			Progresividad en la financiación	Regresividad en la financiación
37.4	Presupuesto de 1999 ajustado a precios de 1998			
37.4	Presupuesto de 2000 ajustado a precios de 1998			
37.4	Presupuesto de 2001 ajustado a precios de 1998			
37.4	Presupuesto de 2002 ajustado a precios de 1998			
37.4	Presupuesto de 2003 ajustado a precios de 1998			

4. Piense la siguiente comparación:

Si el presupuesto en gasto militar en 1998 fue de 68.5 miles de millones de pesos, y evolucionó así: 1999: 67.9, 2000: 70.1, 2001: 64.0, 2002: 60.3 y 2003: 55,4, a precios ajustados siempre a 1998, en relación a la evolución del presupuesto de la educación ¿en qué porcentaje creció o decreció en cada año?

5. ¿Qué conclusiones pueden darse de esta herramienta de análisis presupuestario?.