

GESTIÓN FINANCIERA PARA MUNICIPIOS



Medellín, diciembre 2015

© Instituto para el Desarrollo de Antioquia -IDEA-

ISBN: 978-958-58786-7-9

Diciembre de 2015

Tiraje: 500 ejemplares

Gobernador de Antioquia

Sergio Fajardo Valderrama

Gerente General IDEA

Alejandro Granda Zapata

Instituto para el Desarrollo de Antioquia -IDEA-

Compilación:

Ricardo Estupiñán Velasco

Hernán Ocampo Salgado

Oficina Asesora de Comunicaciones

Juan Guillermo Bedoya Jiménez

Producción:

Ramón Emilio Brand Rivera

Dirección: Calle 42°. 52 259, Medellín, Antioquia, Colombia

Teléfonos: (574) 354 77 00 / 381 91 03/ 381 9260

www.idea.gov.co

Diseño e impresión:

GRUEMPRONEG S.A.S

Grupo Empresarial Oportunidades de Negocios S.A.S

Tel:444 40 59

www.gruemproneg.com

Medellín, Antioquia, Colombia

Prohibida la reproducción total o parcial de los textos de este libro, por cualquier medio o con cualquier propósito, sin la autorización del Instituto para el Desarrollo de Antioquia -IDEA-

ÍNDICE

Insumos para una gestión financiera efectiva -----	4
¿Qué es la gestión financiera? -----	4
El proceso planificador en Colombia y su relación con la gestión financiera -----	27
Aspectos generales de la gestión del presupuesto municipal -----	58
Estrategias para mejorar la gestión financiera -----	83
Cálculo de la capacidad de pago y las transferencias del sistema general de participaciones -----	100
La rendición de cuentas y el presupuesto participativo como estrategias para mejorar la gestión financiera ----	123

CARTILLA 1

INSUMOS PARA UNA GESTIÓN FINANCIERA EFECTIVA

1. ¿QUÉ ES LA GESTIÓN FINANCIERA?
2. EL PROCESO PLANIFICADOR EN COLOMBIA Y SU RELACIÓN CON LA GESTIÓN FINANCIERA
 - Contexto general
 - Momentos de la gestión pública
 - Los referentes de planeación de mediano y largo plazo: el Plan de Ordenamiento Territorial y el Marco Fiscal de Mediano Plazo
 - El Plan de Desarrollo
 - Plan de Inversiones de Mediano y Corto Plazo
 - Otras instancias y herramientas de gestión del proceso Planificador: el presupuesto, el plan operativo anual de Inversiones POAI, el plan de acción, el plan mensualizado de caja. PAC, el banco de proyectos.

LA GESTIÓN FINANCIERA EN EL SECTOR PÚBLICO

La gestión financiera en el sector público puede entenderse como el manejo de los recursos económicos disponibles por una Entidad Territorial u otra agencia de carácter público, para garantizar la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía.

Una buena gestión financiera está determinada por la capacidad institucional para manejar los recursos públicos en el marco de la ley y a su vez por la adopción de estrategias que permitan obtener más recursos, bien sea porque existan dispositivos eficaces para aumentar el recaudo como estudios catastrales actualizados y estatutos tributarios acordes a las realidades locales o porque se adelanten las acciones pertinentes para allegar más recursos de cofinanciación al presupuesto local, provenientes de entidades del orden departamental, nacional e internacional.

Además de los anteriores elementos, este material también se propone resaltar la importancia de incorporar dispositivos de rendición de cuentas y presupuesto participativo, para mejorar la gestión financiera en una Entidad Territorial, en tanto permiten transparentar el manejo de los recursos públicos e incorporar a la ciudadanía en las etapas de priorización, ejecución y evaluación del gasto, con lo cual se genera un círculo virtuoso donde a mayor participación, mayor confianza en la institucionalidad pública y mayores márgenes de gobernabilidad que pueden traducirse en una mejor tributación y en mejores índices de eficiencia en la ejecución del gasto público.

Comprender el presupuesto, la normatividad que lo regula, las principales fuentes de financiación de las que disponen los municipios, el proceso planificador, los instrumentos que lo operativizan, las competencias a cargo, son entre otros, aspectos que deben conocerse si se pretende ser eficiente en la gestión financiera de la Entidad Territorial y si se quiere avanzar en la consolidación de mecanismos eficaces de participación ciudadana, esta herramienta pretende aportar estos insumos para los Alcaldes, Concejales y Ciudadanos interesados en aportar y mejorar la gestión de los recursos públicos de cada localidad.

La metodología utilizada para la elaboración de esta herramienta implicó la revisión bibliográfica de diversos textos y la extracción de elementos considerados pertinentes para hacer una gestión financiera efectiva a partir de los lineamientos técnicos dados desde el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entidades encargadas de dar directrices en torno al tema presupuestal, fiscal, financiero y de planeación y ordenamiento territorial en el país.

1.¿QUÉ ES LA GESTIÓN FINANCIERA?

Este concepto es entendido de diversas maneras, si lo buscamos en Google encontramos cerca de 3 millones de resultados en español, no obstante todas las definiciones tienen en común el que esta actividad comprende un conjunto de normas, principios y procedimientos utilizados por las entidades y organismos



participantes en el proceso de planeación, captación, asignación, utilización, custodia, registro, control y evaluación de los fondos públicos.

Así mismo la mayoría de definiciones coinciden en plantear que la Gestión financiera integra todas las tareas relacionadas con el logro, utilización y control de los recursos financieros, siendo una área funcional de cualquier organización, a la que le compete los análisis, decisiones y acciones relacionadas con los medios financieros necesarios a la actividad de dicha organización.

Según la agencia Transparencia por Colombia, el objetivo de una buena gestión financiera tanto en el sector privado como público es proporcionar información con base en la cual quienes toman las decisiones sustentan juicios prudentes e inteligentes. Sin embargo en el sector público la administración financiera ha estado históricamente relacionada con el cumplimiento de mandatos legales más que con la generación de aportes para la toma de decisiones. Las coyunturas políticas, las leyes, el escrutinio público hacen que la gestión financiera en el sector público sea mucho más difícil y compleja.

La gestión financiera en una entidad territorial la caracterizan las siguientes tareas:

- Analizar y evaluar el impacto financiero de las decisiones administrativas, tanto antes como después de la implementación.
- Garantizar el flujo de efectivo necesario para financiar actividades y operaciones planeadas.
- Salvaguardar los recursos a través de controles financieros apropiados.
- Proporcionar una estructura financiera para la planeación de actividades y operaciones futuras.
- Administrar sistemas de procesamiento de transacciones

que produzcan información para el control de operaciones y actividades planeadas.

- Garantizar la legalidad y la regularidad en el uso de los fondos públicos.
- Aplicar atención a los conceptos de eficiencia y efectividad.
- Informar e interpretar los resultados de las actividades y operaciones medidas en términos financieros y a partir de ese momento llevar a cabo auditorías ex post y evaluaciones.
- En el caso colombiano es relevante promover un compromiso ético en el manejo de los recursos públicos.
- Implementar sistemas integrados de información financiera, los cuales consisten en un conjunto de subsistemas interrelacionados que permiten la planeación, el procesamiento y la producción de informes sobre la utilización de recursos, cuantificándolos en términos financieros, los subsistemas cubren la contabilidad, el presupuesto, el manejo de efectivo o tesorería, el manejo de la deuda y sus correspondientes controles internos.

2.EL PROCESO PLANIFICADOR EN COLOMBIA Y SU RELACIÓN CON LA GESTIÓN FINANCIERA

Contexto general

En Colombia, cada uno de los niveles de gobierno tiene la responsabilidad de planear para el desarrollo integral del país y de las entidades territoriales, por medio de un proceso de transformación multidimensional, sostenible, incluyente, articulado entre los niveles de gobierno, y orientado a la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en armonía y equilibrio con lo ambiental (natural y construido), lo sociocultural, lo económico y lo político, y en consideración con el contexto global.



Para facilitar esta labor, la Constitución Política de 1991 y la Ley 152 de 1994 establecen que cada entidad territorial debe contar con un Plan de Desarrollo, cuya elaboración es responsabilidad y obligación constitucional y legal de los alcaldes, alcaldesas, gobernadores y gobernadoras de las entidades territoriales.

Los planes de desarrollo de las entidades territoriales son la carta de navegación y la principal herramienta de planeación para su desarrollo integral. Son un instrumento político y técnico, construido de forma democrática y pluralista, donde se concretan las decisiones, acciones, medios y recursos para promover el bienestar integral de la población, garantizar los derechos humanos, y fortalecer la democracia participativa, por lo tanto, son el más importante instrumento de planeación y de gestión pública para lograr los fines esenciales del Estado establecidos en la Constitución Política de 1991.

Las autoridades territoriales

Sobre la base del principio de autonomía establecido en la Constitución Política de 1991 y en la normatividad vigente, las autoridades de las entidades territoriales (municipios, distritos y departamentos), en concertación con la sociedad organizada y sus comunidades, eligen una opción de desarrollo y adoptan las estrategias y medios para lograrla.

Dado el carácter unitario del Estado colombiano, la elección de esa opción de desarrollo debe estar articulada y armonizada con las políticas de los diferentes niveles de gobierno, y en correspondencia con el marco de las competencias y funciones definidas en la normatividad vigente.

Lo anterior implica que:

- Los alcaldes, tienen como principal responsabilidad la de ser gestores, gestoras, promotores y promotoras del desarrollo integral. Así mismo, están encargados de orientar el gasto público social



para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general en el territorio.

- Las autoridades de las entidades territoriales representan el Estado en lo local y a sus comunidades ante los otros niveles de gobierno y demás organismos estatales, privados y la comunidad internacional.
- Las autoridades de las entidades territoriales son responsables de velar por el cumplimiento de los fines esenciales del Estado establecidos en la Constitución. Tales fines están orientados a promover la prosperidad general; garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución y facilitar la participación de todos los grupos poblacionales en las decisiones que los afectan en la vida social, cultural, económica y política.

El desarrollo integral comprende dos elementos esenciales:

El territorio. La base físico-geográfica de las actividades humanas: definida como ambiente natural, espacio, paisaje, región geográfica; y también como un lugar conformado por diversas unidades geomorfológicas (accidentes geográficos), el sistema ecológico global (la biosfera) y ecosistemas.

Desde esta perspectiva, el territorio ofrece oportunidades pero también implica algunas restricciones, por ejemplo fenómenos naturales que pueden ocasionar situaciones de desastre. Por lo tanto, el territorio no solo es el espacio geográfico natural sino el resultado dinámico y complejo de un “matrimonio indisoluble” entre la dinámica de la naturaleza y la dinámica de la población que forma parte de él.

El producto de la interacción entre **la población** y la base física, espacial y ambiental para la producción y reproducción del grupo social ocurre cuando un grupo social reconoce como propio un espacio geográfico determinado, dándole un nombre,



delimitándolo y otorgándole un sentido, un destino, una historia, cuyo resultado son las entidades territoriales con características diferenciadas en materia poblacional, socio-cultural, económica, productiva, ambiental y político-administrativa.

El ordenamiento constitucional y normativo vigente, establece las características del proceso de gestión pública

En términos de resultados estas características implican transformar la forma de administrar, pensar y actuar en la gestión de lo público, pasando desde lo operativo y administración de servicios hasta la gestión del desarrollo integral de las entidades territoriales.

Orientado a resultados	Logros concretos, verificables y medibles. Expresan cambios reales
Democrático y participativo	Voto programático, espacios y mecanismos de participación ciudadana y comunitaria
Corresponde a competencias	Cada nivel de gobierno tiene asignadas sus competencias
Articulado	En desarrollo de los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiaridad.
Focalizado	"El gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación..." Constitución Política de 1991.
Estratégico	Responde a una visión de desarrollo.
Sustentable	Factible de realizar en términos de recursos humanos, tecnológicos, físicos y financieros.
Viable	Posible intergeneracionalmente y respetando a la naturaleza.

Momentos de la gestión pública

Planeación

La planeación se constituye en el punto de partida del proceso de gestión pública, dado que allí se establecen las directrices estratégicas para guiar la gestión del desarrollo integral, sobre la base de los tres pilares de la gestión pública:

- La garantía de derechos humanos.
- El fortalecimiento de la democracia participativa y pluralista.
- La promoción del desarrollo integral, lo cual implica transformaciones en las dimensiones poblacional, económica, socio-cultural, político-administrativa y ambientes natural y construido.

Ejecución

Es el proceso a través del cual se ponen en marcha las decisiones y acuerdos establecidos en los planes de desarrollo, los cuales se concretan en políticas, programas y proyectos.

Seguimiento y evaluación

Es el proceso de análisis de los logros y avances que se han dado en la ejecución de los planes de desarrollo, para tener un balance técnico de cómo va el gobierno con el logro de los objetivos y metas para el desarrollo integral de las entidades territoriales.

Se complementa con los mecanismos de participación y control de la ciudadanía: rendición de cuentas, veedurías ciudadanas, los Consejos Territoriales de Planeación CTP, auditorías visibles, entre otros, para determinar los correctivos necesarios, y garantizar el cumplimiento de las competencias y de los compromisos adquiridos con la ciudadanía.

Rendición de cuentas

Es el proceso en el cual las administraciones públicas y los servidores públicos comunican, explican y argumentan sus

acciones a la sociedad, existiendo la posibilidad de ser sujetos de incentivos al menos simbólicos para corregir, sancionar o promover determinados comportamientos.

Es una responsabilidad permanente durante todo el ciclo de la gestión pública.

Los referentes de planeación de mediano y largo plazo: el Plan de Ordenamiento Territorial y el Marco Fiscal de Mediano Plazo

La planeación es un proceso político, democrático, participativo, técnico y prospectivo por medio del cual, teniendo en cuenta la misión y las competencias de los diferentes niveles de gobierno, se garantizan los derechos de la población y se definen los propósitos colectivos para alcanzar el desarrollo integral de la entidad territorial. Este proceso implica tener en cuenta:

- Diagnóstico integral de la entidad territorial.
- Visión compartida del desarrollo.
- Misión y competencias.
- Situación actual: realidad sujeto de cambio.
- Situación futura: desarrollo deseado y posible.

En la Gestión financiera es fundamental comprender y entender instrumentos de planeación como el Plan de Ordenamiento Territorial, que da pautas en términos de usos del suelo y del marco fiscal de mediano plazo que permite saber con cuantos recursos se cuenta para materializar las políticas públicas que se establezcan en el Plan de Desarrollo. Ambos instrumentos posibilitan identificar los límites y las posibilidades de la Entidad Territorial.

El Plan de Ordenamiento Territorial POT que los municipios y distritos deberán adoptar y al cual se refiere el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal.

Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo (Ley 388 de 1997, artículo 9). El contenido estructural tiene una vigencia de largo plazo que corresponde a tres (3) períodos constitucionales de los alcaldes municipales y distritales, teniendo cuidado en todo caso de que el momento previsto para su revisión coincida con el inicio de un nuevo período para estas administraciones.

Los contenidos urbanos de corto plazo y los programas de ejecución regirán como mínimo durante un período constitucional de la administración municipal y distrital, habida cuenta de las excepciones que resulten lógicas en razón de la propia naturaleza de las actuaciones contempladas o de sus propios efectos (Ley 388 de 1997, artículo 28).

Dado que el plan de ordenamiento territorial define a largo y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio municipal y distrital, señalando su estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización, el cual estará vigente mientras no sea modificado o sustituido, en la definición de programas y proyectos de los planes de desarrollo de los municipios se tendrán en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio (Ley 388 de 1997, artículo 21)

La visión en el POT

Para el caso de los municipios y distritos, es necesario revisar y evaluar la visión y el modelo de ocupación propuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) según su vigencia.

- Si el POT ha terminado la vigencia de mediano y largo plazo, será la ocasión para ajustar el componente general con el fin de establecer las bases para la construcción de una nueva visión proyectada por lo menos para tres períodos de gobierno, es decir 12 años, esto será un insumo fundamental para los nuevos POT.

- Si el POT se encuentra en primera o segunda vigencia, habrá lugar a revisar, y de ser necesario actualizar, la visión que propone de manera que el plan de desarrollo contribuya a su logro.

Particularmente, en los municipios y distritos la planeación del desarrollo social y económico no se puede desarticular de la planeación territorial y urbana. Por esa razón los planes de desarrollo cuentan con los planes de ordenamiento territorial (POT) **Ambos son instrumentos complementarios porque:**

- Los POT tienen por objeto complementar la planeación económica y social a fin de “racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible”.
- En el caso de los municipios y distritos es importante tener en cuenta que los planes de ordenamiento territorial definen un modelo de ocupación del territorio municipal y distrital, en el que se señala la estructura física básica para su ordenamiento y las acciones territoriales necesarias para su ejecución en los componentes general, urbano y rural.
- Dicho modelo debe ser ejecutado durante los tres períodos constitucionales que tiene de vigencia el POT y en tal sentido, los municipios deben tener en sus planes de desarrollo los programas y proyectos del componente general, urbano o rural que se programaron para la vigencia en que se encuentre el POT y que le corresponde al período constitucional que está iniciando (corto, mediano o largo plazo). Así mismo, dicho programa de ejecución se debe integrar al Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo, de tal manera que se garanticen los recursos necesarios para su ejecución.

Los municipios pueden revisar y ajustar los planes de ordenamiento territorial para cualificar sus contenidos y garantizar que se conviertan en adecuados instrumentos de planificación del territorio.

El Marco Fiscal de Mediano Plazo es el instrumento que sirve de referencia para que el Plan de Desarrollo sea viable financieramente. Presenta de manera informativa una proyección de los recursos disponibles en la entidad territorial con perspectiva de 10 años, lo cual permite que de manera más acertada, la Administración programe los pagos a sus acreedores, el servicio a la deuda y sus gastos de funcionamiento e inversión. Este instrumento también se constituye en uno de los principales insumos para definir las estrategias financieras que adoptará la Entidad Territorial y que serán plasmadas en el Plan de Desarrollo.

Cómo elaborar un marco fiscal de mediano plazo, es un tema que se aborda en la Cartilla #3

El Plan de Desarrollo

En Colombia todos los niveles de gobierno deben planear para el desarrollo integral, y en consecuencia, orientar el gasto público social para asegurar la consolidación del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Para facilitar esta labor la Constitución Política de 1991 y la Ley 152 de 1994 establecen que cada entidad territorial debe contar con un Plan de desarrollo, cuya elaboración es liderada por los alcaldes, las alcaldesas, quienes además de tener la responsabilidad y obligación constitucional y legal de hacerlo, deben garantizar el cumplimiento del mandato que les dio la ciudadanía al elegir democráticamente su programa de gobierno.

Los planes de desarrollo de las entidades territoriales son:

- La carta de navegación que orienta el proceso de cambio progresivo de las condiciones y situación presente de un territorio hacia una situación viable, posible y deseada según lo concertado en una visión compartida de desarrollo.
- El instrumento político, técnico, prospectivo, democrático y participativo donde la Administración Territorial concreta las

decisiones, acciones, medios y recursos que se ejecutarán durante el período de gobierno.

- Un instrumento de gestión y de cohesión en torno a propósitos comunes de la administración territorial, los diferentes sectores públicos y privados, y los estamentos sociales y comunidades.

Por lo tanto

- Promueven el bienestar integral de la población, garantizan los derechos humanos, y fortalecen la democracia participativa, guardando, en todo caso, armonía con la naturaleza.
- Se constituyen en el más importante instrumento de gobierno y gestión de las políticas públicas. Guían el actuar de las entidades públicas y brindan lineamientos para la acción de la comunidad y del sector privado en la búsqueda del desarrollo.
- Responden a las características particulares de cada territorio, considerando los contextos departamental, regional, nacional y global, las competencias y funciones establecidas en el marco constitucional y normativo vigente, y la disponibilidad efectiva de medios y recursos.

De igual forma, los planes de desarrollo deben considerar los ejercicios adelantados por la entidad territorial y los otros niveles de gobierno en materia de (1) visión prospectiva, (2) planes de desarrollo, (3) planes de ordenamiento territorial, y (4) políticas, programas y estrategias sectoriales, entre otros; con el fin de articular los diferentes esfuerzos, en la búsqueda de propósitos comunes de bienestar y desarrollo regional.

Así mismo, tener en cuenta ejercicios de planificación y propuestas adelantadas por las organizaciones y autoridades de los grupos étnicos como es el caso de los planes de vida de pueblos indígenas y planes de etnodesarrollo de comunidades negras.

En este sentido, la planeación debe superar el ámbito de la jurisdicción, para ello debe propiciar alianzas entre entidades territoriales para superar limitaciones –físicas, técnicas, de recurso humano y financieras– y aprovechar tanto las potencialidades

como las economías de escala para concretar sus objetivos de desarrollo.

Los planes de desarrollo de las entidades territoriales, por su naturaleza política y técnica, deben tener ciertas características, las cuales garantizan la calidad técnica de su contenido.

1. Correspondencia con el Programa de Gobierno. Los compromisos establecidos en los programas de gobierno registrados por los candidatos a alcaldes, alcaldesas, gobernadores y gobernadoras deben estar incluidos en los Planes de Desarrollo.

2. Orientado a resultados. Muestra los efectos e impactos que pretende alcanzar el gobierno territorial en conjunto con otros niveles de gobierno y con la corresponsabilidad de la sociedad.

3. Evaluable. Define indicadores y metas cuantificables de resultado y producto para realizar seguimiento y evaluación a la gestión de las administraciones municipales, distritales y departamentales.

4. Estratégico. Identifica, cuantifica y proponer acciones para:

- Solucionar los problemas prioritarios que afronta la Entidad Territorial.
- Tomar ventaja de los potenciales y oportunidades en las diferentes dimensiones del desarrollo.
- Garantizar los derechos y libertades ciudadanas.
- Fortalecer la democracia participativa y pluralista.

5. Eficiencia en los procesos y en la asignación de recursos.

Establece la utilización eficiente de los recursos para alcanzar la máxima cantidad de productos, resultados e impactos con el uso racional de los insumos disponibles.

6. Articulador. Integra la lectura comprensiva de lo que sucede en el territorio. Articula de forma coherente todas las políticas del desarrollo territorial, y éstas con las demás políticas de los niveles superiores de gobierno.

Contenidos de los planes

Los planes de desarrollo de las entidades territoriales deben contener **una parte estratégica y un plan de inversiones de medio y largo plazo**, de acuerdo con la reglamentación de las Asambleas Departamentales, los Concejos Distritales y los Municipales o las autoridades administrativas que hicieren las veces, siguiendo los criterios de formulación establecidos en la Ley 152 de 1994.

Parte estratégica

- Visión compartida de desarrollo.
- Objetivos estratégicos de mediano y corto plazo.
- Metas estratégicas de mediano y corto plazo.
- Estrategias y políticas para alcanzar los objetivos y metas estratégicas de mediano y corto plazo.
- Descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas y los proyectos prioritarios de inversión.
- Descripción de los medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación de las entidades territoriales con la planeación nacional, sectorial, regional y de las entidades territoriales indígenas; y de aquellas otras entidades territoriales que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales.

Plan de inversiones de mediano y corto plazo.

- Proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público.
 - Síntesis de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión.
 - Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general.
 - La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución.
- Por lo tanto, el plan de inversiones es un instrumento que permite

articular la parte estratégica del Plan de Desarrollo con los recursos de inversión que se ejecutarán en el período de gobierno.

En este plan se especifica cada una de las vigencias, se identifican las posibles fuentes de financiación y los responsables de su ejecución, de acuerdo con el diagnóstico financiero e institucional realizado como parte específica del diagnóstico integral y con el costo de los programas establecidos.

Los recursos de inversión se asignan por programas y subprogramas estratégicos.

Las metas se establecen mediante la discriminación por tipo de población beneficiada según: sexo, edad, etnia, lugar de residencia, situación de desplazamiento y de discapacidad, condiciones socioeconómicas y localización geográfica (subregiones, municipios, corregimientos, comunas, localidades).

De esta manera, si la parte general del plan representa su contenido estratégico, el plan de inversiones constituye el componente operativo y se concreta a partir de la planeación financiera.

Para la elaboración del plan de inversiones se debe realizar una presentación y descripción de cada uno de los programas y subprogramas, señalando las respectivas justificaciones, objetivos, metas, proyectos priorizados y su conexión con las estrategias.

Para tener claridad frente a la financiación del Plan de Desarrollo, en primera instancia se requiere la identificación y discriminación de las fuentes de recursos y su asignación por programa y por cada una de las vigencias fiscales del período de gobierno. Así mismo, la presentación de la proyección financiera de los recursos y la sustentación de los cambios esperados, ya sea por factores exógenos o endógenos.

En el terreno de la financiación, es importante tener en cuenta que en el plan de inversiones se deben incluir todos los recursos que, de

acuerdo con las tendencias históricas de recaudo o de acuerdo con las acciones que realizará el gobierno local, se consideren de alta probabilidad o de certidumbre de ingreso.

Entre más claridad haya respecto al ingreso de los recursos, más confiable será el financiamiento del Plan.

Normalmente, esta claridad se refiere esencialmente a los recursos sobre los cuales la entidad territorial tiene gobernabilidad: recursos propios tributarios y no tributarios. Pero en relación con los recursos sobre los cuales no se tiene gobernabilidad cabe realizar acciones de concertación e implementar estrategias tendientes a asegurar su ingreso; se trata de realizar las gestiones y presentar proyectos para obtener recursos del Departamento o de la Nación, de empresas privadas, donaciones, cooperación técnica internacional y de crédito interno o externo. Todos estos elementos se determinan mediante el Plan Financiero.

PLAN DE INVERSIONES DE MEDIANO Y CORTO PLAZO

Plan financiero

- En el proceso de planeación del desarrollo, este Plan es un instrumento que permite establecer la capacidad de inversión de la entidad en el mediano plazo, para ejecutar los programas y proyectos identificados en el plan de desarrollo, de acuerdo con las prioridades establecidas y con las posibilidades reales de financiamiento a través de recursos propios y de otras fuentes alternativas de financiamiento como Sistema General de Participaciones, cofinanciación, recursos de crédito, etc.
- Define las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación. Estas previsiones se requieren para elaborar los Planes Operativos Anuales de Inversiones (POAI) y los Presupuestos Anuales de Ingresos y Gastos.
- Traza las metas de la gestión financiera de la Entidad Territorial.
- Permite hacer el seguimiento a las rentas territoriales, con el fin de lograr el cumplimiento de las metas de desarrollo y así definir las políticas y acciones de ajuste financiero y presupuestal que se requieran.
- Permite armonizar los planes de desarrollo y los presupuestos plurianuales de inversión con los presupuestos anuales.
- Permite hacer el seguimiento permanente de las políticas financieras adoptadas, en cuanto a su ejecución, oportunidad y resultados, con el propósito de establecer los puntos críticos y adoptar los ajustes necesarios.
- Distribuye la ejecución de los proyectos en el tiempo, de manera que consulten con el monto y oportunidad de ingreso de los recursos, de acuerdo con lo que en él se establece.

- Define las metas máximas de pagos por efectuar durante cada año. Estas servirán de base para elaborar los Programas Anuales de Caja (PAC).

Elaboración plan plurianual de inversiones

En la elaboración el plan plurianual se deben definir estrategias para aumentar los recursos propios y para apalancar proyectos mediante la cofinanciación. También se debe determinar la capacidad de endeudamiento y asegurar el cumplimiento de las normas vigentes en materia financiera.

El Plan Plurianual de inversiones permitirá que el nuevo gobernante no sobredimensione ni subvalore las acciones que adelantará durante su gestión.

Actividades para la elaboración plan plurianual de inversiones

1. Haga un diagnóstico de la situación fiscal de la entidad territorial. Permite comparar la situación con la de otros municipios o departamentos y brinda elementos para profundizar en la identificación de los problemas y la búsqueda de soluciones.

2. Identifique las fuentes de recursos para financiar el Plan. Conozca las principales fuentes de financiación y sus destinaciones específicas. Garantice que los gastos se financien de acuerdo con las disposiciones constitucionales, legales y normativas vigentes. Visualice los inconvenientes que impiden contar con mayores ingresos.

3. Interrelacione los instrumentos de planeación con el sistema presupuestal. El equipo de Hacienda y Planeación debe verificar cómo se interrelacionan, se planifican y se determinan las rentas. Aquí sus componentes:

- Marco Fiscal de Mediano Plazo: instrumento de planeación a 10 años que presenta la proyección de las finanzas municipales. En

él se determinan montos de ahorro, flujos de caja, situación fiscal y estrategias para su logro. Contiene un plan financiero, que es el instrumento de planeación y gestión financiera, para efectuar las previsiones de ingresos, gastos, déficit y financiación, a partir de la elaboración de un diagnóstico y de la definición de objetivos y estrategias.

- Plan Operativo Anual de Inversiones: corresponde a los proyectos de inversión para cada una de las vigencias del Plan, clasificados por dimensiones, sectores y programas.
- Presupuesto Anual: es el instrumento que permite el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social.

4. Identificar la situación financiera de la entidad territorial. Tener un panorama general de las finanzas de la entidad territorial es recomendable, consulte y si se requiere actualice, el documento de Marco Fiscal de Mediano Plazo.

5. Identificar los recursos disponibles para inversión - Plan Financiero. Determine las restricciones presupuestales a las cuales se enfrentará para financiar las metas definidas en el plan de desarrollo. Para hacerlo es necesario tener claro y actualizado el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Notas clave

Los indicadores de desempeño fiscal son: gasto de funcionamiento, respaldo de la deuda, dependencia de las transferencias, importancia de los recursos propios, magnitud de la inversión y capacidad de ahorro.

Para el plan plurianual se debe tener en cuenta

- Revise las normas vigentes en materia financiera, entre ellas la Ley 617 de 2000 sobre límites a los gastos de funcionamiento, la Ley 715 de 2001 acerca de destinación de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones y la Ley 819 de responsabilidad fiscal.

- Además de los recursos tributarios y los del Sistema General de Participaciones, las entidades territoriales cuentan con otras alternativas de obtención de recursos, cuyo acceso depende de la fuente específica y de las necesidades tanto de inversión como focalización.

- La identificación de la situación financiera y presupuestal permite que los programas formulados en el plan de desarrollo sean viables. También evidencia la necesidad de cofinanciación, convenios y alianzas con otras entidades territoriales, el sector privado y/o la comunidad.

Recomendaciones para la elaboración del plan plurianual de inversiones:

- En el caso del primer año de gobierno, debe realizarse una armonización de programas del plan de desarrollo y presupuesto de la Administración anterior con los del nuevo plan, previa aprobación de ajuste del Plan Operativo Anual de Inversiones de la vigencia. Cuando se realice dicho ajuste, se debe tener el cuidado de no dejar inversiones o proyectos inconclusos.

- El presupuesto y el Plan Operativo Anual de Inversiones deben ser codificados en su estructura total, de acuerdo con el esquema del Plan plurianual de inversiones del plan de desarrollo.

- La articulación entre el plan de desarrollo y el POT se hace a través de los programas de ejecución; por consiguiente, es recomendable estructurarlo para el cuatrienio e incluirlo en el PPI.

- Articulación entre el Plan Plurianual de Inversiones y el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI). El Plan Operativo Anual de Inversiones es un elemento del sistema presupuestal basado en el plan financiero, el cual retoma anualmente el alcance del plan plurianual de inversiones incorporado en el plan de desarrollo. Así mismo, es un instrumento de gestión que permite operacionalizar los

objetivos y metas por año establecidas en el Plan de Desarrollo con los recursos previstos de cada fuente por proyectos. Por esta razón las secretarías de Planeación territoriales –o la entidad que haga sus veces–, deben orientar y elaborar los POAI coordinadamente con la secretarías de Hacienda.

Otras instancias y herramientas de gestión del proceso planificador

El Presupuesto Anual es la estimación de ingresos y autorización máxima de gastos para una vigencia anual. Contribuye a esclarecer el

monto de recursos disponibles para la ejecución física de los programas, subprogramas y proyectos definidos en el Plan de Desarrollo.

El Plan de Acción determina la programación de las actividades por dependencias de la Administración, según la estrategia diseñada por ellas para ejecutar el presupuesto asignado y garantizar el cumplimiento del POAI, y con él, el del Plan Indicativo y el Plan de Desarrollo.

El Plan Indicativo precisa claramente, y de acuerdo con la estructura del Plan de Desarrollo, las metas con las cuales se compromete la Administración en una perspectiva de cuatro años, así como la programación anualizada en cantidad y recursos necesarios para su financiación.

El Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) es el vínculo más claro entre el Plan de Desarrollo y el sistema presupuestal, en la medida que es un instrumento de programación anual de los gastos de inversión de la entidad territorial. Tiene como referente fundamental el cumplimiento de las metas de los proyectos de inversión clasificados por sectores y programas incluidos en el respectivo Plan plurianual de inversiones.

El Plan Anual Mensualizado de Caja (PAC) contribuye con la programación micro (mensual) de los montos máximos de gasto disponibles, según el flujo de ingresos, para la ejecución

de las actividades establecidas por dependencia en el Plan de Acción con el ánimo de dar cumplimiento al Plan Indicativo, y en consecuencia al Plan de Desarrollo.

Banco de programas y proyectos de inversión municipal (bpim)

El banco de programas y proyectos de inversión municipal es un instrumento dinámico de la planeación que registra los programas y los proyectos viables técnica, ambiental, socioeconómica y legalmente susceptibles de ser financiados con recursos públicos en el territorio municipal. Permite concretar y darle coherencia a los planes de desarrollo, así como realizar labores de análisis y ejecución de las inversiones públicas, y del seguimiento y evaluación de los resultados. Los programas y proyectos constituyen la fuente esencial del sistema de información del banco de programas y proyectos de inversión del municipio. Los proyectos se formulan utilizando una metodología establecida y son sometidos a un análisis de viabilidad antes de proceder a su registro en el sistema de información adoptado por la oficina de proyectos municipal. El buen funcionamiento y operación del banco de proyectos es responsabilidad de todas las entidades de la administración incluidas las Secretarías Sectoriales, las entidades y organismos descentralizados del orden Municipal.

CARTILLA 2

EL PROCESO PLANIFICADOR EN COLOMBIA Y SU RELACIÓN CON LA GESTIÓN FINANCIERA

Aspectos generales de la gestión del presupuesto municipal

- Contexto general
- Fuentes de ingresos de las entidades territoriales
- Estructura del presupuesto de ingresos
- Estructura del presupuesto de gastos, de inversión, servicio de la deuda, y Sistema General de Regalías.

Aspectos generales de la gestión del presupuesto Municipal

El Sistema presupuestal en Colombia esta reglado por el decreto 111 de 1996, el cual fue modificado por las Leyes 617 de 2000 y 819 de 2003. Las instituciones presupuestarias son el conjunto de reglas, procedimientos y prácticas (formales o informales) acorde con las cuales los presupuestos son elaborados, aprobados e implementados.

Desde el punto de vista jurisprudencial la Corte Constitucional en Sentencia C-066 de 2003, abordó la definición y finalidad del presupuesto señalando lo siguiente:

“El presupuesto público ha sido definido como “... un estimativo de los ingresos fiscales y una autorización de los gastos públicos que, normalmente cada año, efectúa el órgano de representación popular en ejercicio del control político que en materia fiscal le corresponde. Aparte de su significación desde el punto de vista político, como expresión del principio de legalidad de los ingresos y de los gastos, el presupuesto se ha convertido en un poderoso instrumento de manejo macroeconómico, en la medida en que, como lo ha expresado esta Corporación, “... está dirigido a hacer compatibles en el corto plazo la política fiscal con las políticas monetaria, cambiaria y crediticia y servir de medida realista de los

gastos del gobierno que inciden en la inflación, en la necesidad de contraer o liberar el circulante, en la tasa de cambio y en los intereses. Además, el tamaño del presupuesto está relacionado con el déficit fiscal y el endeudamiento externo del sector nacional."

El presupuesto es la estimación tanto de los ingresos que se recaudarán durante la vigencia fiscal (un año), como de los egresos o gastos de funcionamiento, de deuda y de inversión. El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año.

El Proyecto de Presupuesto lo elaboran los alcaldes, con sus Consejos de Gobierno, luego de incluir las necesidades, intereses y requerimientos expresados por los líderes locales, durante el proceso de Presupuesto Participativo. El proyecto de presupuesto del año siguiente debe ser presentado en el último periodo de sesiones del año en curso, al Concejo Municipal, para que sea analizado y este órgano plantee su aprobación o desaprobación. Si el proyecto es aprobado el Alcalde lo sanciona mediante un Acuerdo Municipal. En ocasiones excepcionales en que no es aprobado por el Concejo, se adopta mediante decreto.

El presupuesto anual de las Entidades Territoriales es la herramienta que permite poner en práctica las actividades planteadas en el Plan de Desarrollo.

La preparación y elaboración del presupuesto deberá sujetarse al Marco Fiscal de Mediano Plazo, de manera que las apropiaciones puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente.

Ninguna autoridad puede efectuar gastos con cargo al tesoro público o transferir crédito alguno, si estos, no figuran en el presupuesto de la Entidad Territorial. Los ordenadores y pagadores serán solidariamente responsables de los pagos que efectúen sin el lleno de los requisitos legales. Artículo 113 Decreto 111 de 1996. Hoy el ejercicio presupuestal se basa en la Constitución Política de 1991, en el marco de un Estado social de derecho, que

condiciona la acción gubernamental a un orden jerárquico legal que contribuye a garantizar los fines esenciales del Estado. De esta manera, la Constitución ha establecido en el capítulo 3º del Título XII las bases para el presupuesto público.

FUENTES DE INGRESOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Recursos propios procedentes del recaudo

Impuesto o tributo

Pago que los ciudadanos hacen al Estado para fines públicos, como el pago del funcionamiento de la Entidad Territorial y la promoción del desarrollo local. El pago de impuestos no implica una contraprestación directa por parte del Estado.

Contribución

Pago que se fija por la participación en los beneficios de una obra concreta. Hay una relación directa entre el beneficio obtenido y la suma exigida.

Tasa

Es el valor que se cobra a los ciudadanos por los servicios que presta el Estado. Expresa la relación entre servicio y pago.

Recursos propios procedentes del Sistema General de Participaciones

El SGP corresponde a los recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales –departamentos, distritos y municipios– y a los resguardos indígenas para la financiación de los servicios a su cargo, en educación, salud, agua potable, saneamiento básico
Propósito General: Deporte y recreación, Cultura, Otros sectores de inversión. (Desarrollo agropecuario, Vivienda, Vías, Equipamiento municipal, entre otros). Fonpet: Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales. Libre destinación (municipios categorías 4-5-6)

Dentro de los recursos del SGP existe un porcentaje de los recursos para asignaciones especiales en: Alimentación escolar y el FONPET (se transfiere a todas las Entidades Territoriales) municipios ribereños del Río Magdalena, y resguardos indígenas.

En el caso de los municipios de categorías 4, 5 y 6 la principal fuente de ingreso son los recursos del SGP, lo que implica que la gestión de sus alcaldes está concentrada principalmente en los sectores de educación, salud y agua potable.

Recursos de cofinanciación

Son los recursos que se obtienen por gestión de proyectos con otras entidades públicas o Privadas para la financiación de proyectos. En cuanto a los recursos de cofinanciación del gobierno nacional, incluidos en el Presupuesto General de la Nación, las entidades territoriales pueden aplicar a ellos para atender competencias tales como cobertura educativa, cultura y deporte, acueductos y alcantarillados, vías departamentales, municipales, urbanas y suburbanas, entre otras. Es importante, por lo tanto, conocer los distintos programas nacionales que ofrecen recursos complementarios a las entidades territoriales.

Otras fuentes de financiación son las donaciones y los aportes de organismos internacionales.

Regalías

Se definen como la contraprestación económica que recibe una entidad territorial por la explotación de un recurso natural no renovable, sin perjuicio de cualquier otra compensación que se pacte. Con el Acto Legislativo 05 de 2011 se modificaron los artículos 360 y 361 de la Constitución Política de 1991 y se creó el Sistema General de Regalías (SGR) para...

- Reducir las grandes disparidades regionales,
- Promover los eslabonamientos
- Fomentar el desarrollo de clústeres de alto valor agregado en torno a la riqueza mineroenergética y así propender por la

sostenibilidad ambiental.

- Estimular la transparencia y eficiencia en el uso de los recursos.

Recursos del crédito

Son los ingresos originados en la realización de operaciones de crédito público con entidades financieras nacionales. (crédito interno) o con entidades financieras internacionales (crédito externo) Estos recursos deben tener como base las normas que regulan el endeudamiento publico: Decreto 2861 de 1993, Ley 358 de 1997, Ley 819 de 2003.

Las Entidades Territoriales pueden emitir títulos y bonos de deuda pública y contratar crédito externo de acuerdo con las condiciones del mercado y sin exceder su capacidad real de pago.

Las operaciones de crédito público se definen como "los actos o contratos que tienen por objeto dotar a la entidad estatal de recursos, bienes y servicios con plazo para su pago o aquellas mediante las cuales la entidad actúa como deudor solidario o garante de obligaciones de pago".

En la actualidad, los objetivos de la política de endeudamiento territorial privilegian la contratación de deuda interna sobre la externa. En cualquier caso estos recursos deberán destinarse al financiamiento de proyectos de inversión prioritarios desde el punto de vista técnico, económico y social, y con un alto impacto sectorial y regional.

Operaciones de crédito público que pueden celebrar las entidades estatales para conseguir recursos.

Contratación de empréstitos

- Emisión, suscripción y colocación de bonos y títulos valores
- Créditos de proveedores
- Otorgamiento de garantías para obligaciones de pago a cargo de las entidades estatales.

Para manejar la deuda

- Refinanciación
- Reestructuración
- Renegociación
- Reordenamiento
- Conversión
- Sustitución
- Compra y venta de deuda pública
- Acuerdos de pago
- Cobertura de riesgos
- Las que busquen reducir el valor de la deuda o mejorar su perfil
- Capitalización con ventas de activos
- Titularización
- Aquellas de similar naturaleza que se desarrollen en el futuro.

Para el desarrollo de procesos de titularización de activos e inversiones se podrán constituir patrimonios autónomos con entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria. Lo mismo aplica cuando los fondos estén destinados al pago de pasivos laborales.

Excedentes financieros

Son aquellos que se perciben por conceptos de distribución de las ganancias de una empresa en la que la Entidad Territorial tiene alguna participación.

Venta de activos

Recursos percibidos por concepto de la venta de acciones y activos de la Entidad Territorial.

Clasificación presupuestal de de los Ingresos municipales

INGRESOS CORRIENTES		INGRESOS DE CAPITAL
Se perciben con cierta recurrencia		Se perciben de manera esporádica
Tributarios	No Tributarios	• Recursos de crédito interno y externo • Rendimientos financieros • Recursos del balance • Bonos • Cofinanciación de programas • Diferencial cambiario • Donaciones • Excedentes financieros de establecimientos públicos • Regalías
• Impuesto Predial • Industria y Comercio • Sobretasa a la gasolina • Impuesto de degüello de ganado menor • Impuesto al transporte de hidrocarburos • Sobretasa bomberil • Estampillas	• Multas • Alquiler de maquinaria y equipo • Contribución por valorización • Transferencias • Las transferencias de la nación. • Sistema General de Participaciones SGP	

Egresos o gastos de las entidades territoriales

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	GASTOS DE INVERSIÓN
Gastos de Personal Servicios personales asociados a la nómina: Salarios, primas, vacaciones. Servicios personales indirectos: Servicios técnicos, ordenes de prestación de servicios. Contribuciones inherentes a la nómina: Aportes a salud, pensiones, parafiscales.	Programas que competen al nivel municipal en: Educación Salud Agua potable y saneamiento básico. Atención a grupos vulnerables Desarrollo rural. Deporte, recreación y cultura Otros programas del plan de desarrollo.
Gastos Generales Adquisición de bienes: materiales y suministros, compra de equipos Adquisición de servicios: servicios públicos, pólizas, impresos y publicaciones, viáticos Otros: impuestos, multas Transferencias Administración pública central personería, contraloría, concejos, previsión y seguridad social: mesada, cesantías. Otras transferencias: sentencias y conciliaciones.	SERVICIOS DE LA DEUDA Deuda interna (amortizaciones e intereses). Deuda externa (amortizaciones e intereses). Bonos pensionales. Fondos para pago de pasivos contingentes tipo A y B

En la actualidad todas las Entidades Territoriales del país deben reportar al Sistema CHIP -Consolidador de Hacienda y de Información Pública- todo lo relacionado con el manejo de su presupuesto, para realizar este procedimiento cada Secretaría de Hacienda cuenta dentro de su sistema operativo con su CHIP Local, este permite acceder a las diferentes cuentas del FUT -Formato Único Territorial- como ingresos, gastos, cierre fiscal, saldo de la deuda.

La información allí reportada es utilizada por diferentes agencias del Estado con competencias de seguimiento monitoreo y control al uso de los recursos públicos, como son la Contraloría, la Contaduría, el Ministerio de Hacienda. Esta información también está al acceso de los ciudadanos que hacen control social o que participan en espacios de Presupuesto Participativo y rendición de cuentas.

A las entidades territoriales también les compete reportar al SICEP Sistema de Captura de ejecución presupuestal, al Departamento Nacional de Planeación, entidad que evalúa el cumplimiento de criterios de eficiencia, eficacia, cobertura y calidad.

Los siguientes formatos le permitirán familiarizarse con los sistemas de captura de información que deben conocerse en todos los procesos de gestión financiera.

Tenga en cuenta que a todos los ítems de la estructura presupuestal de ingresos se les aplica los siguientes criterios:

Presupuesto inicial	Presupuesto definitivo	Recaudo efectivo	Recaudo sin situación de fondos	Total ingresos
Monto de ingresos proyectados por la Secretaría de Hacienda y que es aprobado por el Concejo Municipal	Monto final del presupuesto después de modificaciones	Sumatoria de ingresos recibidos	Recursos que no ingresan a la Secretaría de Hacienda	Sumatoria de ingresos

Y a todos los ítems de la estructura presupuestal de gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda se les aplica los siguientes criterios:

Presupuesto inicial	Presupuesto definitivo	Compromisos	Obligaciones	Pagos
Monto de ingresos proyectados por la Secretaría de Hacienda y que es aprobado por el Concejo Municipal	Monto final del presupuesto después de modificaciones	Obligación contraída con cargo al presupuesto definitivo	Compromiso asumido sobre la disponibilidad otorgada	Monto pagado del presupuesto comprometido

ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS DE UN MUNICIPIO

Código	Concepto
TI	INGRESOS TOTALES
TI.A	INGRESOS CORRIENTES
TI.A.1	TRIBUTARIOS
TI.A.1.1	Impuesto de circulación y tránsito sobre vehículos de servicio público
TI.A.1.3	Impuesto predial unificado
TI.A.1.4	Sobretasa ambiental
TI.A.1.5	Impuesto de industria y comercio
TI.A.1.6	Avisos y tableros
TI.A.1.7	Publicidad exterior visual
TI.A.1.8	Impuesto de delineación
TI.A.1.9	Impuesto de espectáculos públicos nacional con destino al deporte
TI.A.1.10	Impuesto de espectáculos públicos municipal
TI.A.1.23	Degüello de ganado menor
TI.A.1.25	Sobretasa bomberil
TI.A.1.26	Sobretasa a la gasolina
TI.A.1.28	Estampillas
TI.A.1.29	Impuesto sobre el servicio de alumbrado público
TI.A.1.30	Contribución sobre contratos de obras públicas
TI.A.1.31	Impuesto de transporte por oleoductos y gasoductos
TI.A.1.40	Otros ingresos tributarios
TI.A.2	NO TRIBUTARIOS
TI.A.2.1	Tasas y derechos
TI.A.2.2	Multas y sanciones
TI.A.2.3	Contribuciones
TI.A.2.4	Venta de bienes y servicios
TI.A.2.5	Rentas contractuales

TI.A.2.6	Transferencias
TI.A.2.7	Otros ingresos no tributarios
TI.B	INGRESOS DE CAPITAL
TI.B.1	Cofinanciación
TI.B.1.1	Cofinanciación nacional - nivel central
TI.B.1.2	Cofinanciación departamental - nivel central
TI.B.1.3	Cofinanciación municipal - nivel central
TI.B.1.4	Otras cofinanciaciones
TI.B.2	Regalías indirectas (régimen anterior de regalías Ley 141/94 y 756/02)
TI.B.3	Fondo de subsidio de la sobretasa a la gasolina
TI.B.4	Recursos del crédito
TI.B.4.1	Interno
TI.B.4.2	Externo
TI.B.5	Recuperación de cartera (diferentes a tributarios)
TI.B.6	Recursos del balance
TI.B.6.1	Cancelación de reservas
TI.B.6.2	Superávit fiscal
TI.B.7	Venta de activos
TI.B.7.1	Al sector público
TI.B.7.2	Al sector privado
TI.B.8	Rendimientos por operaciones financieras
TI.B.8.1	Provenientes de recursos libre destinación
TI.B.8.2	Provenientes de recursos con destinación específica
TI.B.9	Donaciones
TI.B.10	Desahorro y Retiro FONPET
TI.B.11	Utilidades y excedentes financieros (empresas industriales, comerciales y establecimientos públicos)
TI.B.12	Reducción de capital de empresas
TI.B.13	Reintegros

TI.B.13.1	Salud
TI.B.13.2	Otros reintegros imputables a recursos de regalías
TI.B.13.3	Reintegros provenientes de recursos SGP con destinación específica - agua potable y saneamiento básico
TI.B.13.4	Otros reintegros
TI.B.14	Otros ingresos de capital

ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE UN MUNICIPIO

Código	Concepto
TOTAL GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE LA ENTIDAD TERRITORIAL	
CONCEJO	
1	Total gastos de funcionamiento
1.1	Gastos de personal
1.2	Gastos generales
1.3	Transferencias corrientes
1.4	Pago déficit de funcionamiento
1.8	Transferencias de capital
1.9	Costos y gastos asociados a la operación, producción y comercialización
1.10	Otros gastos de funcionamiento
CONTRALORÍA	
1	Total gastos de funcionamiento
1.1	Gastos de personal
1.2	Gastos generales
1.3	Transferencias corrientes

1.4	Pago déficit de funcionamiento
1.8	Transferencias de capital
1.9	Costos y gastos asociados a la operación, producción y comercialización
1.10	Otros gastos de funcionamiento
PERSONERÍA	
1	TOTAL GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
1.1	Gastos de personal
1.2	Gastos generales
1.3	Transferencias corrientes
1.4	Pago déficit de funcionamiento
1.8	Transferencias de capital
1.9	Costos y gastos asociados a la operación, producción y comercialización
1.10	Otros gastos de funcionamiento
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	
1	TOTAL GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
1.1	Gastos de personal
1.2	Gastos generales
1.3	Transferencias corrientes
1.4	Pago déficit de funcionamiento
1.8	Transferencias de capital
1.9	Costos y gastos asociados a la operación, producción y comercialización
1.10	Otros gastos de funcionamiento
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN	
1	TOTAL GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
1.1	Gastos de personal

1.2	Gastos generales
1.3	Transferencias corrientes
1.4	Pago déficit de funcionamiento
1.8	Transferencias de capital
1.9	Costos y gastos asociados a la operación, producción y comercialización
1.10	Otros gastos de funcionamiento
SECRETARÍA DE SALUD	
1	TOTAL GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
1.1	Gastos de personal
1.2	Gastos generales
1.3	Transferencias corrientes
1.4	Pago déficit de funcionamiento
1.8	Transferencias de capital
1.9	Costos y gastos asociados a la operación, producción y comercialización
1.10	Otros gastos de funcionamiento
UNIDAD DE SERVICIOS PÚBLICOS	
1	TOTAL GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
1.1	Gastos de personal
1.2	Gastos generales
1.3	Transferencias corrientes
1.4	Pago déficit de funcionamiento
1.8	Transferencias de capital
1.9	Costos y gastos asociados a la operación, producción y comercialización
1.10	Otros gastos de funcionamiento

ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DE INVERSIÓN DE UN MUNICIPIO

Código	Concepto
VAL	CIFRAS DE CONTROL PARA LOS GASTOS DE INVERSIÓN
A	TOTAL INVERSIÓN
A.1	EDUCACIÓN
A.1.1	Cobertura
A.1.2	Calidad – matrícula
A.1.3	Calidad – gratuidad
A.1.4	Eficiencia en la administración del servicio educativo
A.1.5	Necesidades educativas especiales
A.1.6	Internados
A.1.7	Otros gastos en educación no incluidos en los conceptos anteriores
A.1.8	Educación superior
A.2	SALUD
A.2.1	Régimen subsidiado
A.2.2	Salud pública
A.2.3	Prestacion de servicios a la poblacion pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda
A.2.4	Otros gastos en salud
A.3	AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO (SIN INCLUIR PROYECTOS DE VIS)
A.3.10	Servicio de acueducto
A.3.11	Servicio de alcantarillado
A.3.12	Servicio de aseo
A.3.13	Transferencia pda inversión
A.3.15	Pago pasivos laborales

A.3.16	Municipios descertificados
A.3.17	Pago de déficit de inversión en agua potable y saneamiento básico
A.4	DEPORTE Y RECREACIÓN
A.4.1	Fomento, desarrollo y práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre
A.4.2	Construcción, mantenimiento y/o adecuación de los escenarios deportivos y recreativos
A.4.3	Dotación de escenarios deportivos e implementos para la practica del deporte
A.4.4	Preinversión en infraestructura
A.4.5	Pago de instructores contratados para la práctica del deporte y la recreación
A.4.8	Pago de déficit de inversión en deporte y recreación
A.5	CULTURA
A.5.1	Fomento, apoyo y difusión de eventos y expresiones artísticas y culturales
A.5.2	Formación, capacitación e investigación artística y cultural
A.5.3	Protección del patrimonio cultural
A.5.4	Preinversión en infraestructura
A.5.5	Construcción, mantenimiento y adecuación de la infraestructura artística y cultural
A.5.6	Mantenimiento y dotación de bibliotecas
A.5.7	Dotación de la infraestructura artística y cultural
A.5.8	Pago de instructores contratados para las bandas musicales
A.5.9	Ejecución de programas y proyectos artísticos y culturales
A.5.12	Seguridad social del creador y gestor cultural

A.5.13	Pago de déficit de inversión en cultura
A.6	SERVICIOS PÚBLICOS DIFERENTES A ACUEDUCTO ALCANTARILLADO Y ASEO (SIN INCLUIR PROYECTOS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL)
A.6.1	Subsidios para usuarios de menores ingresos - fondo de solidaridad y redistribución del ingreso
A.6.2	Mantenimiento y expansión del servicio de alumbrado público
A.6.3	Pago de convenios o contratos de suministro de energía eléctrica para el servicio de alumbrado público o para el mantenimiento y expansión del servicio de alumbrado público
A.6.4	Preinversión en infraestructura
A.6.5	Construcción, adecuación y mantenimiento de infraestructura de servicios públicos
A.6.6	Obras de electrificación rural
A.6.7	Distribución de gas combustible
A.6.8	Telefonía pública conmutada
A.6.9	Telefonía local móvil en el sector rural
A.6.12	Pago de déficit de inversión en servicios públicos
A.7	VIVIENDA
A.7.1	Subsidios para adquisición de vivienda de interés social
A.7.2	Subsidios para mejoramiento de vivienda de interés social
A.7.3	Planes y proyectos de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico
A.7.4	Planes y proyectos de construcción de vivienda en sitio propio
A.7.5	Planes y proyectos para la adquisición y/o construcción de vivienda

A.7.6	Subsidios para reubicación de viviendas asentadas en zonas alto riesgo
A.7.7	Proyectos de titulación y legalización de predios
A.7.8	Preinversión en infraestructura
A.7.11	Pago de déficit de inversión en vivienda
A.8	AGROPECUARIO
A.8.1	Preinversión en infraestructura
A.8.2	Montaje, dotación y mantenimiento de granjas experimentales
A.8.3	Proyectos de construcción y mantenimiento de distritos de riego y adecuación de tierras
A.8.4	Promoción de alianzas, asociaciones u otras formas asociativas de productores
A.8.5	Programas y proyectos de asistencia técnica directa rural
A.8.6	Pago del personal técnico vinculado a la prestación del servicio de asistencia técnica directa rural
A.8.7	Contratos celebrados con entidades prestadoras del servicio de asistencia técnica directa rural
A.8.8	Desarrollo de programas y proyectos productivos en el marco del plan agropecuario
A.8.11	Pago de déficit de inversión en desarrollo agropecuario
A.9	TRANSPORTE
A.9.1	Construcción de vías
A.9.2	Mejoramiento de vías
A.9.3	Rehabilitación de vías
A.9.4	Mantenimiento rutinario de vías
A.9.5	Mantenimiento periódico de vías
A.9.6	Construcción de instalaciones portuarias, fluviales y marítimas

A.9.7	Mantenimiento de instalaciones portuarias, fluviales y marítimas
A.9.8	Construcción de terminales de transporte y aeropuertos
A.9.9	Mejoramiento y mantenimiento de terminales de transporte y aeropuertos
A.9.10	Estudios y preinversión en infraestructura
A.9.11	Compra de maquinaria y equipo
A.9.12	Interventoría de proyectos de construcción y mantenimiento de infraestructura de transporte
A.9.15	Sistemas de transporte masivo
A.9.16	Planes de tránsito, educación, dotación de equipos y seguridad vial
A.9.17	Infraestructura para transporte no motorizado (redes peatonales y ciclorutas)
A.9.18	Pago de déficit de inversión en transporte
A.10	AMBIENTAL
A.10.1	Descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimientos
A.10.2	Disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos
A.10.3	Control a las emisiones contaminantes del aire
A.10.4	Manejo y aprovechamiento de cuencas y microcuencas hidrográficas
A.10.5	Conservación de microcuencas que abastecen el acueducto, protección de fuentes y reforestación de dichas cuencas
A.10.6	Educación ambiental no formal
A.10.7	Asistencia técnica en reconversión tecnológica
A.10.8	Conservación, protección, restauración y aprovechamiento de recursos naturales y del medio ambiente

A.10.9	Adquisición de predios de reserva hídrica y zonas de reserva naturales
A.10.10	Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales y pago de servicios ambientales (art. 210 Ley 1450 de 2011)
A.10.11	Reforestación y control de erosión
A.10.14	Manejo artificial de caudales (recuperación de la navegabilidad del río, hidrología, manejo de inundaciones, canal navegable y estiaje)
A.10.15	Compra de tierras para protección de microcuencas asociadas al río magdalena
A.10.16	Pago de déficit de inversión en ambiente
A.10.17	Ejecución de obras de reducción del riesgo de desastres (mitigación) en cuencas hidrográficas
A.11	CENTROS DE RECLUSIÓN
A.11.1	Preinversión en infraestructura
A.11.2	Construcción de infraestructura carcelaria
A.11.3	Mejoramiento y mantenimiento de infraestructura carcelaria
A.11.4	Dotación de centros carcelarios
A.11.5	Alimentación para las personas detenidas
A.11.6	Transporte de reclusos
A.11.7	Educación para la rehabilitación social
A.11.8	Pago del personal de la guardia penitenciaria
A.11.11	Pago de déficit de inversión en centros de reclusión
A.12	PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES
A.12.1	Elaboración, desarrollo y actualización de planes de emergencia y contingencia
A.12.2	Preinversión en infraestructura

A.12.3	Adecuación de áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo
A.12.4	Asentamientos establecidos en zonas de alto riesgo
A.12.5	Monitoreo, evaluación y zonificación de riesgo para fines de planificación
A.12.6	Atención de desastres
A.12.7	Fortalecimiento de los comités de prevención y atención de desastres
A.12.8	Prevención, protección y contingencia en obras de infraestructura estratégica
A.12.9	Educación para la prevención y atención de desastres con fines de capacitación y preparación.
A.12.10	Inversiones en infraestructura física para prevención y reforzamiento estructural.
A.12.11	Dotación de maquinas y equipos para los cuerpos de bomberos oficiales
A.12.12	Contratos celebrados con cuerpos de bomberos para la prevención y control de incendios
A.12.15	Pago de déficit de inversión en prevención y atención de desastres
A.12.16	Adquisición de bienes e insumos para la atención de la población afectada por desastres
A.12.17	Infraestructura de defensa contra las inundaciones
A.12.18	Plan para la gestión del riesgo de desastres
A.12.19	Sistemas integrados de información para la gestión del riesgo de desastres
A.12.20	Capacidad comunitarias para la gestión del riesgo de desastres
A.12.21	Aseguramiento de bienes públicos contra desastres

A.13	PROMOCIÓN DEL DESARROLLO
A.13.1	Promoción de asociaciones y alianzas para el desarrollo empresarial e industrial
A.13.2	Promoción de capacitación para empleo
A.13.3	Fomento y apoyo a la apropiación de tecnología en procesos empresariales
A.13.4	Asistencia técnica en procesos de producción, distribución y comercialización y acceso a fuentes de financiación
A.13.5	Promoción del desarrollo turístico
A.13.6	Construcción, mejoramiento y mantenimiento de infraestructura física
A.13.7	Adquisición de maquinaria y equipo
A.13.11	Proyectos integrales de ciencia, tecnología e innovación
A.13.12	Pago de déficit de inversión en promoción del desarrollo
A.14	ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES - PROMOCIÓN SOCIAL
A.14.1	Protección integral a la primera infancia
A.14.2	Protección integral de la niñez
A.14.3	Protección integral a la adolescencia
A.14.4	Atención y apoyo al adulto mayor
A.14.5	Atención y apoyo a madres/padres cabeza de hogar
A.14.7	Programas de discapacidad (excluyendo acciones de salud pública)
A.14.8	Atención y apoyo a la población reinsertada
A.14.9	Atención y apoyo a los grupos indígenas
A.14.10	Atención y apoyo a los grupos afrocolombianos
A.14.11	Atención y apoyo al pueblo rom

A.14.13	Programas diseñados para la superación de la pobreza extrema en el marco de la red unidos - mas familias en acción
A.14.16	Pago de déficit de inversión en atención a grupos vulnerables - promoción social
A.14.17	Atención y apoyo a la población L.G.T.B.
A.14.18	Protección integral a la juventud
A.14.19	Atención y apoyo a la mujer
A.14.20	Atención y apoyo a las víctimas
A.15	EQUIPAMIENTO
A.15.1	Preinversión de infraestructura
A.15.2	Construcción de dependencias de la administración
A.15.3	Mejoramiento y mantenimiento de dependencias de la administración
A.15.4	Construcción de plazas de mercado, mataderos, cementerios y mobiliarios del espacio público
A.15.5	Mejoramiento y mantenimiento de plazas de mercado, mataderos, cementerios y mobiliarios del espacio público
A.15.8	Pago de déficit de inversión en equipamiento
A.15.9	Construcción de zonas verdes, parques, plazas y plazoletas
A.15.10	Mejoramiento y mantenimiento de zonas verdes, parques, plazas y plazoletas
A.16	DESARROLLO COMUNITARIO
A.16.1	Programas de capacitación, asesoría y asistencia técnica para consolidar procesos de participación ciudadana y control social
A.16.2	Procesos de elección de ciudadanos a los espacios de participación ciudadana
A.16.3	Capacitación a la comunidad sobre participación en la gestión pública

A.16.8	Pago de déficit de inversión en desarrollo comunitario
A.17	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
A.17.1	Procesos integrales de evaluación institucional y reorganización administrativa
A.17.2	Programas de capacitación y asistencia técnica orientados al desarrollo eficiente de las competencias de ley
A.17.3	Pago de indemnizaciones originadas en programas de saneamiento fiscal y financiero - ley 617 de 2000
A.17.4	Pago de déficit fiscal, de pasivo laboral y prestacional en programas de saneamiento fiscal y financiero
A.17.5	Financiación de acuerdos de restructuración de pasivos
A.17.6	Actualización del Sisben
A.17.7	Estratificación socioeconómica
A.17.8	Actualización catastral
A.17.9	Elaboración y actualización del plan de desarrollo
A.17.10	Elaboración y actualización del plan de ordenamiento territorial
A.17.13	Pago de déficit de inversión en fortalecimiento institucional
A.18	JUSTICIA Y SEGURIDAD
A.18.1	Pago de inspectores de policía
A.18.2	Contratación de servicios especiales de policía en convenio con la policía nacional
A.18.3	Pago de comisarios de familia, médicos, psicólogos y trabajadores sociales de las comisarías de familia.
A.18.4	Fondo de seguridad de las entidades territoriales - fonset (Ley 1421 de 2010)
A.18.7	Pago de déficit de inversión en justicia
A.18.8	Plan de acción de derechos humanos y dih

A.18.9	Construcción de paz y convivencia familiar
A.19	GASTOS ESPECÍFICOS DE REGALÍAS Y COMPENSACIONES
A.19.1	Interventoría técnica de los proyectos que se ejecuten con recursos de regalías y compensaciones

ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO DE SERVICIO DE LA DEUDA DE UN MUNICIPIO

Código	Concepto
T	TOTAL DE LA DEUDA
DEUDA INTERNA	
	INTERESES
T.1	SECTOR
T.1.1	Educación
T.1.2	Salud
T.1.3	Agua potable y saneamiento básico (sin incluir proyectos de vis)
T.1.4	Deporte y recreación
T.1.5	Cultura
T.1.6	Servicios públicos diferentes a acueducto alcantarillado y aseo (sin incluir proyectos de vis)
T.1.7	Vivienda
T.1.8	Agropecuaria
T.1.9	Transporte
T.1.10	Ambiental
T.1.11	Centros de reclusión
T.1.12	Prevención y atención de desastres
T.1.13	Promoción del desarrollo
T.1.14	Atención a grupos vulnerables
T.1.15	Equipamiento municipal

T.1.16	Desarrollo comunitario
T.1.17	Fortalecimiento institucional
T.1.17.1	Ajuste fiscal
T.1.17.2	Otros
T.1.18	Justicia
T.2	BONOS PENSIONALES
T.2.1	Con situación de fondos
T.2.2	Sin situación de fondos
T.3	APORTES AL FONDO DE CONTINGENCIAS DE LAS ENTIDADES ESTATALES
	AMORTIZACIONES
T.1	SECTOR
	Se repiten los ítems del T1 al T2.2
T.3	APORTES AL FONDO DE CONTINGENCIAS DE LAS ENTIDADES ESTATALES
	COMISIONES Y OTROS
T.1	SECTOR
	Se repiten los ítems del T1 al T2.2
T.3	Aportes al fondo de contingencias de las entidades estatales
DEUDA EXTERNA	
	INTERESES
T.1	SECTOR
	Se repiten los ítems del T1 al T2.2

ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO DE REGALÍAS DE UN MUNICIPIO

	GIROS DE LA NACIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS
ASIGNACIONES DIRECTAS	Asignaciones directas
FCR	Fondo de compensación regional
FDR	Fondo de desarrollo regional
FCTI	Fondo de ciencia, tecnología e innovación
FORTALECIMIENTO	Fortalecimiento
	TOTAL GIROS

El presupuesto de regalías tiene una vigencia de 2 años.

Tipo	Código	Concepto
	EJECUCIÓN DE GASTOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	
P	A	TOTAL GASTOS SGR
P	A.1	TOTAL GASTOS DE INVERSIÓN
H	A.1.1	Inversión
H	A.1.2	Interventoría
H	A.1.3	Transferencias de asignaciones directas realizadas a entidades ejecutoras
H	A.1.4	Transferencias de fondo de compensación regional 40% realizadas a entidades ejecutoras
P	A.2	GASTOS OPERATIVOS DE INVERSIÓN (FORTALECIMIENTO DE LAS SECRETARÍAS DE PLANEACIÓN Y TÉCNICA DEL OCAD)

H	A.2.1	Gastos para mejorar la capacidad profesional
H	A.2.2	Gastos para el fortalecimiento de recursos físicos y tecnológicos
P	A.3	SERVICIO DE LA DEUDA DE CRÉDITOS CONTRATADOS EN VIGENCIA DEL NUEVO SGR
P	A.3.1	Deuda interna
H	A.3.1.1	Amortizaciones
H	A.3.1.2	Intereses
H	A.3.1.3	Comisiones
P	A.3.2	Deuda externa
H	A.3.2.1	Amortizaciones
H	A.3.2.2	Intereses
H	A.3.2.3	Comisiones
P	A.4	COMPROMISOS ADQUIRIDOS ANTES DEL 31 DE DICIEMBRE 2011
P	A.4.1	Servicio de la deuda de créditos contratados antes del 31 de diciembre de 2011
H	A.4.1.1	Amortizaciones (especificar por crédito)
H	A.4.1.2	Intereses (especificar por crédito)
H	A.4.1.3	Comisiones (especificar por crédito)
H	A.4.2	Acuerdos de reestructuración de pasivos o programas de saneamiento fiscal
H	A.4.3	Pago de obligaciones asumidas con regalías a 31 de diciembre de 2011

Tipo	Código	Concepto
	EJECUCIÓN DE INGRESOS - SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS – FUT	
P	TI	INGRESOS TOTALES
P	TI.A	Total Asignaciones Directas
P	T.I.B	Total recursos fondos sgr
P	TI.C	Total proyectos de inversión de los municipios ribereños del rio grande magdalena incluidos canal dique
P	TI.D	Total recursos para fortalecimiento (recursos para fortalecimiento secretarías de planeación y técnica del ocad y para fortalecimiento del smsce)
P	TI.E	Total A y b recursos de capital

Tipo	Código	Concepto
CIERRE FISCAL - SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS – FUT		
P	C	TOTAL
P	C.1	PROVENIENTES DE ASIGNACIONES DIRECTAS
P	C.2	PROVENIENTES DE LOS FONDOS SGR
P	C.2.1	Provenientes del fondo de compensación regional
H	C.2.1.1	Provenientes del fondo de compensación regional 60%
H	C.2.1.2	Provenientes del fondo de compensación regional 40%
P	C.2.2	Provenientes del fondo de desarrollo regional
P	C.2.3	Provenientes del fondo de ciencia tecnología e innovación
P	C.3	PROVENIENTES DE PROYECTOS DE INVERSIÓN DE LOS MUNICIPIOS RIBEREÑOS DEL RIO GRANDE MAGDALENA INCLUIDOS CANAL DIQUE
P	C.4	PROVENIENTES DE RECURSOS PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA
P	C.5	PROVENIENTES DE RENDIMIENTOS DE ASIGNACIONES DIRECTAS

CARTILLA 3

ASPECTOS GENERALES DE LA GESTIÓN DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL

ESTRATEGIAS PARA MEJORAR LA GESTIÓN FINANCIERA PROCURAR LA COHERENCIA ENTRE CONTABILIDAD, PRESUPUESTO Y TESORERÍA

- Procurar la coherencia entre Contabilidad, Presupuesto y Tesorería.
- Contar con un marco fiscal de mediano plazo actualizado y ajustado a la realidad.

Uno de los aspectos que facilitan la gestión financiera en la Entidad Territorial es la disponibilidad de información oportuna y de calidad sobre el estado de las finanzas territoriales, lo cual implica consolidar e integrar la información financiera a través de un registro y procesamiento adecuado entre los responsables de las cifras contables, presupuestales y de tesorería a través de procesos y procedimientos claros que permitan el registro, flujo y procesamiento de la información y el uso de sistemas de información automatizados con los que se lleve a cabo el proceso de registro y generación de informes financieros al comienzo, durante y al cierre de la vigencia.

A través de la información financiera la Entidad Territorial puede fijar el norte de su gestión, además de la necesidad formal de contar con ella para cumplir con las normas y requisitos establecidos en la ley, permite establecer con que recursos se cuenta (información de tesorería), en que se ha concentrado el accionar de la administración (información contable y presupuestal) y en cuales proyectos se van a

aplicar los recursos disponibles (información presupuestal) con este fin la información debe ser consistente si se analiza desde los resultados mostrados en presupuesto, en contabilidad o en tesorería.

La integración de los resultados económicos se puede hacer a través de un sistema que defina insumos de información, clientes y proveedores de la misma, el proceso que debe surtir y el resultado esperado. De esa manera el engranaje entre cada una de las instancias de hacienda municipal (presupuesto, contabilidad y tesorería) previo a su sistematización debe estar claramente definidos.

Observemos en las siguientes matrices un ejemplo de la guía de procedimientos financieros de la Dirección de Apoyo fiscal del ciclo completo de flujo y registro de información en el trámite de un crédito.

MATRIZ CONTRATACIÓN DEL CRÉDITO

PROVEEDOR	INSUMO	PROCESO	CLIENTE	PRODUCTO
Despacho del alcalde	Proyecto de acuerdo			
Análisis de capacidad de endeudamiento según marco fiscal de mediano plazo o evaluación elaborada por calificadora de riesgo	Presentación de proyecto de acuerdo para autorizar la contratación de crédito y comprometer vigencias futuras	Concejo	A c u e r d o aprobado	

PROVEEDOR	INSUMO	PROCESO	CLIENTE	PRODUCTO
Concejo	Acuerdo de adición presupuestal	Imputación presupuestal	Presupuesto	Registro de la adición en libro de ingresos
Registro de la aprobación en el libro de gastos				
			Contabilidad	Registro del libro diario y Mayor de cuentas clase cero (Ingresos aprobados con contrapartida en Ingresos por ejecutar y registro correspondiente en Gastos)
Despacho del alcalde	Solicitud disponibilidad presupuestal	Expedición CDP	Presupuesto	Certificado de disponibilidad presupuestal.
Afectación en el libro de presupuesto				
		Contabilización Cuentas de clase cero	Contabilidad	Registro del libro diario y Mayor Cuentas clase cero
Despacho del alcalde	Acuerdo aprobado	Solicitud de crédito	Entidad financiera	Carta de solicitud y anexos

PROVEEDOR	INSUMO	PROCESO	CLIENTE	PRODUCTO
Secretaría de Hacienda . Presupuesto	CDP	Análisis jurídico y financiero de la contratación	Jurídica	
Financiera	Contrato de empréstito y pagarés (proyecto)			
Secretaría de hacienda.				
Financiera	Proyecto contrato	Expedición registro presupuestal	Presupuesto	Registro presupuestal
Afectación en el libro de presupuesto				
		Contabilización Cuentas de clase cero	Contabilidad	Registro en el libro diario y Mayor Cuentas clase cero
Secretaría de Hacienda . Presupuesto	Registro Presupuestal	Contratación	Despacho del alcalde	Contrato y pagarés
Despacho del alcalde	Contrato y pagarés	Solicitud de registro de la operación de crédito	Financiera	Registro en la base de datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

MATRIZ DESEMBOLSO DEL CRÉDITO

PROVEEDOR	INSUMO	PROCESO	CLIENTE	PRODUCTO
Entidad Financiera	Nota débito, extracto bancario o informe fiducia	Imputación ingreso efectivo	Secretaría de Hacienda	
Tesorería	Comprobante de ingreso			
Registro en Libro diario cajas y bancos				
Tesorería	Comprobante de ingreso	Imputación presupuestal del ingreso efectivo y la obligación	Secretaría de Hacienda. Presupuesto	Registro en Libros del ingreso y la obligación
		Contabilización Bancos, deuda pública a largo plazo, deuda pública por amortizar en la vigencia, intereses	Secretaría de Hacienda.	
Contabilidad	Registro en Libro diario y Mayor Cuentas de clase cero y de Balance			

MATRIZ SERVICIO DE LA DEUDA

PROVEEDOR	INSUMO	PROCESO	CLIENTE	PRODUCTO
Entidad financiera	Nota crédito, extracto bancario o informe fiducia	Registro del pago	Tesorería	Registro en el libro de Bancos
Tesorería	Comprobante de egreso	Imputación presupuestal del pago		
Contabilización del gasto y disminución del pasivo (intereses o deuda pública por amortizar en la vigencia)	Presupuesto y contabilidad	Registro en el libro de gastos		
Registro en el Libro Diarios y Mayor del gasto y menor pasivo				

Contar con un Marco Fiscal de Mediano Plazo actualizado y ajustado a la realidad

Diseñar un Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene como objetivo construir un sendero factible a diez años en el que el comportamiento de los ingresos y de los gastos de la entidad territorial sea tal que garantice el cumplimiento de las normas vigentes de endeudamiento (Ley 358 de 1997), racionalización del gasto (Ley 617 de 2000) y de responsabilidad fiscal (Ley 819 de 2003).

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

La guía metodológica para la elaboración del Marco Fiscal de Mediano Plazo, elaborada por la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, propone los siguientes **lineamientos generales para diseñar una proyección a 10 años**.

Se comienza con el **análisis y estimación de ingresos** porque se considera vital entender que la posibilidad de financiar determinado nivel de gasto sea de funcionamiento o de inversión depende de la capacidad para generar ingresos propios (impuestos principalmente), del monto de

transferencias (Sistema General de Participaciones) y otros recursos (Regalías) que realmente puedan entrar a las arcas públicas

Los impuestos

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

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

Revisada esta parte, debe observarse la situación de los elementos de cada tributo. Por ejemplo, es importante establecer plenamente el potencial de contribuyentes y desde ahí identificar a aquellos que están cumpliendo plenamente con sus obligaciones. Al contar con la base potencial y con la parte que efectivamente paga el impuesto, es posible conocer a los evasores y morosos para definir la mejor manera para que contribuyan efectivamente y recuperar cartera no cancelada en vigencias anteriores. Igualmente, es posible analizar la estructura de tarifas del impuesto y comparar los resultados con la situación de otras entidades en condiciones socioeconómicas similares.

Ingresos no tributarios

Se trata de ingresos como las tasas, las multas o los arrendamientos, que tienen libre destinación y generalmente participan con un porcentaje bastante pequeño de los ingresos propios de las entidades territoriales. Esta situación es lamentable, pues se entiende que la primera justificación para iniciar un proceso de descentralización es la posibilidad de conseguir mayores niveles de eficiencia en la prestación de los servicios y los bienes públicos.

Respecto a la estimación de estas fuentes de ingresos, se recomienda un procedimiento similar al de los ingresos tributarios. Las proyecciones deben ser conservadoras o hacerse con la meta de inflación, tener en cuenta la estacionalidad del recaudo, y de manera adicional, la puesta en marcha de procesos de fiscalización y cobro de los ingresos tributarios.

Sistema general de participaciones

Los recursos que el nivel nacional transfiere y que hacen parte del sistema general de participaciones son una entrada externa, cuyos criterios de distribución están establecidos en la Constitución Política, en la Ley 715 de 2001 y en la Ley 1176 de 2007. Con dichos criterios el Departamento Nacional de Planeación anualmente realiza la distribución de los recursos. Por ello, la mejor alternativa para estimar estos ingresos la constituye conocer las reglas básicas contenidas en las normas mencionadas e indagar por las estimaciones que al respecto haga el DNP. Aunque proyectar con la inflación esperada siempre es un recurso, puede afinarse la estimación tomando en cuenta que los criterios de distribución del sistema están determinados por elementos estructurales. Por

ejemplo, la población atendida, la población por atender, la equidad en el caso de la participación de educación, la pobreza relativa, la proporción entre población urbana y rural, la eficiencia fiscal y eficiencia administrativa en el caso de la participación de propósito general.

Finalmente, tenga en cuenta que el Acto legislativo 04 de 2007 modificó los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y que la Ley 1176 de 2007 desarrolló dicho acto legislativo, lo que implica cambios frente a la Ley 715 de 2001. Las reformas traen nuevos elementos como atención integral a la primera infancia, una participación específica para agua potable y saneamiento básico, la distribución del 17% de la participación de propósito general para los municipios con población inferior a 25.000 habitantes.

Otros

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

No proyecte ingresos provenientes de contrapartidas cuyos desembolsos no hayan sido plenamente aprobados. Recuerde que los recursos por este concepto dependen de

la gestión que se haga, la que comienza por la inscripción de los proyectos en el Banco de Proyectos de inversión.

Una fuente de ingresos que es necesario explorar es el cobro de cuotas partes pensionales. Al respecto, se pide a las entidades territoriales tener en cuenta que la gestión que hagan en este sentido está directamente relacionada con la financiación de mesadas pensionales hoy a su cargo. El efecto más importante de hacerlo es la liberación de una porción de los ingresos corrientes de libre destinación, porcentaje que pueden orientar a sanear sus finanzas o a complementar la financiación de gastos que garanticen el desarrollo de sus comunidades.

La segunda acción en la elaboración del Marco Fiscal de Mediano Plazo es diferenciar usos posibles

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

Ingresos de libre destinación

Son aquellos recursos cuyo uso no está direccionado desde la Constitución, la ley o acto administrativo de la entidad territorial. Normalmente, están constituidos por los ingresos propios (generados autónomamente) de origen tributario y no tributario. En los municipios de categorías 4ª, 5ª y 6ª se puede contar además con el 42% de la participación de propósito general y en los nuevos departamentos con la participación en el IVA y las transferencias hechas por el Ministerio del Interior y de Justicia. Igualmente sucede con

los recursos girados al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en virtud de la Ley 1a de 1972.

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

Ingresos con destinación específica

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

Con destinación forzosa a inversión

Es el caso de los recursos del Sistema General de Participaciones.

Los recursos que se puedan obtener por el esquema de contrapartida (los provenientes del Fondo Nacional de Regalías), las donaciones, los que tienen destinación exclusiva a financiar gastos en el sector salud (por ejemplo, los recursos del monopolio de juegos de suerte y azar, el porcentaje del impuesto al consumo de la cerveza, las transferencias de Etesa, etc.) últimos que se consideran como pertenecientes al Sistema de Seguridad Social en Salud y el 51% de los recursos del monopolio de licores que de acuerdo con el Decreto

4692 de 2005 deben ser destinados a la financiación de los servicios de salud y educación.

En este apartado también es posible incluir el cobro de cuotas partes pensionales.

Reasignables

Son aquellos recursos como las regalías, la sobretasa al ACPM, el impuesto al transporte de hidrocarburos, las estampillas, el componente de libre inversión de la participación de propósito general del sistema general de participaciones o el producto de la venta de activos, entre otros, que han sido destinados por la Ley a financiar gastos en inversión social y otro tipo de gasto específico, pero que se diferencian de los de forzosa inversión porque el artículo 12 de la Ley 617 de 2000 autorizó a reorientarlos para financiar saneamiento fiscal de las entidades territoriales siempre y cuando se cumpla con ciertas reglas que tienen que ver con la adopción formal de un programa de saneamiento fiscal y financiero en el que sustente la necesidad y conveniencia de reorientar dichas rentas.

En algunos casos se encuentra que el recaudo obtenido por la sobretasa a la gasolina, que es un ingreso de libre destinación, ha sido orientado desde un acuerdo u ordenanza a financiar gasto en inversión, normalmente en infraestructura vial. Estos recursos, eventualmente también pueden ser reorientados a financiar el saneamiento de la entidad territorial.

Otros ingresos

En esta parte se quiere resaltar la existencia de recursos de capital que son producto de la gestión financiera de la entidad territorial y que están sujetos a factores externos que impiden

que su estimación sea cierta. Se trata básicamente de los rendimientos financieros, la venta de activos, los excedentes financieros y las utilidades de las empresas departamentales, distritales o municipales.

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

El tercer paso es analizar y estimar los gastos

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

En esta etapa del proceso se hace la incorporación de pasivos acumulados de vigencias anteriores y contingencias.

Se hace necesario diagnosticar la situación fiscal de la entidad a partir de un corte. Esto no solo significa saber cuánto se debe, también significa identificar las contingencias que se podrían hacer reales en el futuro inmediato. Para lograrlo, los responsables de la información financiera y jurídica deben contar con el apoyo del resto de la administración e implementar mecanismos y procedimientos para garantizar

que la información contable pública cumpla las características de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad, de acuerdo con lo señalado por el Régimen de Contabilidad Pública.

Es fundamental establecer la composición de los pasivos

Una vez identificados el pasivo cierto y las contingencias contractuales, jurídicas y financieras, los resultados se deben valorar teniendo en cuenta que la mayor desagregación posible permitirá definir un esquema financiero más cercano a la realidad. Una descomposición básica es determinar qué porcentaje del pasivo es de funcionamiento y qué porcentaje es de inversión. Esto es fundamental para establecer las fuentes legales de financiación del pasivo, dada la destinación específica que tiene una buena parte de las rentas territoriales.

Una vez hecha esta primera clasificación, se debe proceder a descomponer el pasivo de funcionamiento por un lado y el pasivo de inversión por el otro. De esta manera, es posible identificar las prioridades de pago reconociendo la capacidad de presión de las acreencias. Por ejemplo, no es lo mismo que la mayor parte de los pasivos de funcionamiento corresponda a mesadas pensionales o a proveedores del municipio. Si se trata de lo primero, el costo social de mantener esta situación puede ser insostenible y derivar rápidamente en pérdida de gobernabilidad y, por qué no decirlo, de legitimidad ante la comunidad.

Además, la cancelación vía procesos de tutela será algo inmanejable desde el punto de vista financiero. En este caso, la administración que diseña el Marco Fiscal de Mediano Plazo debe construir un flujo financiero que asegure el pago de esas acreencias de manera prioritaria y en un tiempo tal que los procesos jurídicos no paralicen a la entidad.

Si se presenta la segunda situación, es posible tener un manejo un poco más holgado para enfrentar a los acreedores en la medida que se pueden negociar acuerdos de pago que garanticen la cancelación de las deudas sin perder la relación comercial. Una circunstancia intermedia entre las dos descritas anteriormente se podría presentar si la mayor parte del pasivo se tuviera con entidades de seguridad social, aquellas que manejan los llamados recursos parafiscales o la DIAN. Aunque las normas reglan la forma de cancelar los pasivos con estos entes, sus acreencias están protegidas de tal manera que un manejo arbitrario y unilateral de la acreencia podría desencadenar procesos de negociación de difícil maniobra para la administración territorial.

Un análisis similar debe hacerse con el **pasivo de inversión**, por cuanto no es lo mismo deber recursos a las administradoras del régimen subsidiado, salarios a los docentes, aportes al fondo prestacional del magisterio o a los contratistas que construyeron o hicieron mantenimiento a una vía pública. De manera paralela a la identificación detallada del pasivo, es necesario investigar y relacionar los procesos jurídicos en curso en cada uno de los juzgados locales, regionales o nacionales de todos los niveles. Este trabajo permitirá, no solo establecer la mejor alternativa de defensa de los intereses de la Administración, también ayudará a definir el verdadero pasivo exigible y establecer las posibles contingencias que podrían afectar el marco fiscal de mediano plazo a través de su vigencia.

Por ejemplo, este proceso puede permitir establecer qué parte de la deuda reconocida en la contabilidad ha aumentado por los costos de una demanda mal atendida, que hay pasivos que ya no lo son en la medida que a través de procesos ejecutivos, conciliaciones o tutelas estos ya fueron

pagados total o parcialmente. Además, se podrá cuantificar y valorar la probabilidad de que procesos ordinarios como los de reparación directa sean fallados en contra de la entidad territorial.

Un trabajo adicional e inevitable lo constituye el análisis de la situación financiera de las entidades descentralizadas de la entidad territorial. Normalmente trabajamos el sector central bajo el entendido de que las empresas descentralizadas son entes ajenos que en nada pueden afectar la estabilidad de las finanzas locales. Sin embargo, cada vez es más frecuente que el riesgo en el mediano plazo no lo constituya el sector central, sino su sector descentralizado. Empresas mal administradas, creadas sin suficientes estudios de mercado, o, por qué no decirlo, tomadas por la corrupción, algunas veces deben ser liquidadas, procesos, que en no pocas ocasiones culminan con la necesidad para el sector central de asumir nuevos pasivos y gastos.

Por esta razón, el marco fiscal de mediano plazo debe contar con un anexo que indique qué empresas están en liquidación, cuál es el estado de dicha liquidación, cuál es la probabilidad de asumir pasivos y nuevos gastos y en qué montos, cuál es la situación financiera de otras entidades descentralizadas para identificar cuáles están en causal de liquidación y cómo podrán afectar las finanzas locales en los próximos años.

La cuarta actividad consiste en definir los tipos de gasto y hacer su estimación

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

Asociados a la nómina

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

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

Si bien la estimación real de todos los ítems reviste sumo cuidado, es necesario tener bien presente la proyección de los gastos por cesantías. Aquí debe identificarse si el servidor está cobijado por el régimen retroactivo o el régimen anualizado. La estimación del costo de la planilla de trabajadores oficiales debe tener en cuenta todas las contraprestaciones acordadas en la convención colectiva de trabajo.

No sobra advertir que los compromisos de la convención tan solo cobijan a los trabajadores oficiales, para lo cual debe identificarse plenamente la veracidad del tipo de vinculación

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

Generales

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

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

Transferencias

El cálculo de las transferencias a los organismos de control político, fiscal y disciplinario está reglado en las Leyes 617 de 2000, 1148 de 2007 y 1151 de 2007, artículo 134. Cuando

se necesite, es importante tener en cuenta la inflación esperada y la inflación causada como elemento adicional en su estimación.

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

Aunque el artículo 51 de la Ley 863 de 2003 establece que “Para el cubrimiento de las obligaciones por concepto de bonos pensionales y cuotas partes de bonos pensionales, los entes territoriales podrán utilizar hasta el cincuenta por ciento (50%) del saldo disponible en la cuenta del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, creado por la Ley 549 de 1999, aun cuando la reserva constituida no haya alcanzado el ciento por ciento (100%) del pasivo pensional. Conforme al reglamento que establezca el Gobierno Nacional, estos recursos podrán transferirse directamente a las entidades administradoras en nombre de los entes territoriales emisores, previa autorización del representante legal respectivo”...para que esto sea posible debe conocerse el monto del pasivo, y **ello solo es posible con el cálculo del pasivo actuarial.**

Sin perjuicio de la posibilidad de acceder a los recursos del Fonpet, es fundamental conocer el monto de la deuda actuarial para definir las alternativas más convenientes para provisionarla.

Un aspecto fundamental a estimar por parte de la administración y que puede influir grandemente en el

flujo normal de pagos de la entidad lo constituye el cobro de las cuotas partes pensionales y la necesidad de emitir bonos pensionales. Aunque en el mediano plazo se define la estrategia para darles solución a las contingencias que se presenten por esta razón mediante la identificación del pasivo actuarial, se hace necesario analizar cómo ha sido el comportamiento reciente de estos cobros, identificando el tipo de funcionarios, el tiempo en que fueron vinculados, hasta qué fecha trabajaron allí, etc., todo ello para establecer y prever posibles nuevos cobros en las siguientes vigencias.

La Ley 100 de 1993 y el Decreto 1296 de 1994 establecieron la obligatoriedad de constituir los fondos de pensiones territoriales cuando se necesiten. El Decreto 810 de 1998 señaló de qué manera deben fondearse los patrimonios autónomos que respalden esos fondos, los que no pueden ser solo de papel o para justificar estructuras organizacionales. Además, la existencia de patrimonios autónomos permite pagar mesadas, bonos y cuotas partes contra recursos distintos a los ingresos corrientes.

Servicio de la deuda

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

Inversión

La estimación de estos gastos está directamente relacionada con la puesta en práctica del programa de gobierno a través

del Plan de Desarrollo. Aunque el objetivo de esta metodología no es profundizar en los procesos de identificación y formulación de proyectos que harán realidad el programa de gobierno, sí se considera prudente advertir que previa a esta etapa es necesario identificar la restricción presupuestal que existe para encaminar los proyectos.

Al respecto, se recuerda que no basta con identificar la destinación de las rentas, también es fundamental conocer sus vínculos contractuales con proyectos de inversión anteriores, con el servicio de la deuda o con el saneamiento fiscal. Durante las últimas vigencias y ante el menoscabo evidente de la situación fiscal territorial, muchas entidades utilizaron las facultades que les dio la ley para sanear sus finanzas a través de la reorientación de las rentas que se identificaron anteriormente como "reassignables". Una vez conocidas y estimadas las fuentes reales de inversión, será posible definir mediante el proceso social, técnico y político establecido en la Ley 152 de 1994, el gasto de inversión para los próximos 10 años.

La última fase en la elaboración del Marco Fiscal, implica comparar los ingresos con los gastos sujetos a restricciones y hacer la estimación de recursos complementarios para aumentar gastos de inversión

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

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

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

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

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

El procedimiento de comparación debe satisfacer las siguientes etapas:

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

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

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

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

Una vez hecho el cruce entre ingresos y gastos respetando las destinaciones específicas, se visualizan para la Administración las posibilidades reales de financiar “nuevos gastos de inversión” El resultado del cruce entre ingresos y gastos puede

evidenciar tres situaciones: 1) la imposibilidad de iniciar con fuentes propias nuevos proyectos de inversión; 2) hacer ver que los ahorros existentes no son suficientes para financiar el costo total de los proyectos que se espera programar en el Plan de Desarrollo; o 3) mostrar que existen recursos sin afectación para financiar el programa de gobierno.

CARTILLA 4

ESTRATEGIAS PARA MEJORAR LA GESTIÓN FINANCIERA

- Conocer las competencias territoriales
- Otras estrategias para incrementar los ingresos de la entidad:
- Identificar que componentes de los ingresos corrientes de libre destinación son los más representativos para la entidad territorial.
- Análisis del entorno, pensar la inversión productiva y sus fuentes de financiación.
- Cumplimiento riguroso de los indicadores de la Ley 617 de 2000

Conocer las competencias territoriales

Otro de los aspectos cruciales en la gestión financiera es el conocimiento de las competencias a cargo, lo cual es consecuente con el principio de la EFICACIA el cual demanda que la entidad territorial haga lo que le corresponde hacer, es decir los programas y proyectos jerarquizados de acuerdo con su impacto en la comunidad.

Direccionar la gestión territorial en el marco de las competencias permite también utilizar el principio de la EFICIENCIA, en tanto este significa hacer lo que se hace de la mejor manera posible, es decir, convertir realmente los recursos en productos o servicios mediante su mejor transformación. El principio de EFECTIVIDAD consiste en hacer lo que corresponde, de la mejor manera posible. Se sabe lo que se debe hacer, hay que hacerlo bien hecho.

Para el cumplimiento de sus competencias, las entidades

territoriales cuentan con varias fuentes de recursos. Los mandatarios deben considerarlas al elaborar sus planes de desarrollo porque de su comportamiento depende, en buena medida, la viabilidad de la posterior ejecución de los compromisos que se adquieran.

Los departamentos, distritos y municipios del país tienen las siguientes competencias misionales y sectoriales que les asignaron la Ley 715 de 2001 y la Ley 1176 de 2007.

Educación

Distritos y municipios certificados:

- Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en sus distintas modalidades, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad.
- Mantener la actual cobertura y propender a su ampliación.
- Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción.

Municipios no certificados:

- Administrar y distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones que se le asignen para el mantenimiento y mejoramiento de la calidad educativa (Ley 715 de 2001).

Salud

- Dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en sus competencias.

- Afiliar a la población pobre al régimen subsidiado.
- Formular y ejecutar el Plan Nacional de Salud Pública ajustado al perfil epidemiológico del municipio.
- Vigilar la calidad del agua (Decreto 475 de 1998).
- Hacer vigilancia y control sanitario a la distribución y comercialización de alimentos y a establecimientos gastronómicos, así como al transporte asociado a estas actividades en los distritos y los municipios de categorías 1, 2, 3 y especiales (Ley 1122 de 2007, Artículo 34).
- El plan territorial de salud definirá acciones y asignará recursos para prevenir la violencia contra las mujeres como un componente de las acciones de salud pública (Ley 1257 de 2008, Parágrafo único, Artículo 13).

Prevención y atención a mujeres víctimas de violencia

Los planes de desarrollo incluirán un capítulo de prevención y atención para las mujeres víctimas de la violencia (Parágrafo 2, Artículo 9, Ley 1257 de 2008).

Prevención y atención a población víctima de desplazamiento

Creación del plan integral único para la prevención y atención a población víctima de desplazamiento forzado.

Bienestar

Realizar el diagnóstico de la situación de la niñez y la adolescencia en el municipio, dentro de los primeros cuatro (4) meses de mandato del nuevo alcalde, con el fin de

establecer las problemáticas prioritarias que deberá atender en su plan de desarrollo y determinar las estrategias a corto, mediano y largo plazo que se implementarán.

- Incluir en el Plan de Desarrollo (Ley 1098 de 2006) la temática de infancia y adolescencia y formular los planes, programas y proyectos necesarios para su implementación.
- Diseñar acciones de política social dirigidas a proteger a grupos de población vulnerable, como, por ejemplo, la población en condición de desplazamiento.
- Garantizar el servicio de alimentación escolar para los estudiantes de su jurisdicción (Ley 715/01).
- Crear las comisarías de familia.
- Conformar y/o fortalecer los Consejos Municipales de Política Social, en cuya agenda se incluirá el tema de violencia contra las mujeres (Ley 1257 de 2008, Parágrafo 1, Artículo 9).
- Divulgar ampliamente, en forma didáctica, en detalle y en todos los niveles de la población, las disposiciones contenidas en la Ley 1257 de 2008 (Artículo 38).

Recreación, deporte y aprovechamiento del tiempo libre

- Fomentar la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre.
- Construir, administrar, mantener y adecuar los respectivos escenarios deportivos, teniendo en cuenta las acciones que en materia de equipamientos deportivos definió el Plan de Ordenamiento Territorial.

- Cooperar con otros entes deportivos públicos y privados para el cumplimiento de los objetivos previstos en la ley.
- Dar cumplimiento a las líneas de política contenidas en el Plan Decenal del Deporte, la Recreación y la Educación Física y la Actividad Física 2010-2019.

Cultura

- Apoyar el desarrollo de las redes de información cultural, el acceso a los bienes y servicios que prestan las instituciones culturales (redes de casas de la cultura, de bibliotecas, de museos, de archivos), la formación artística y las prácticas musicales colectivas: bandas, coros, música tradicional y cuerdas.
- Apoyar los espacios de participación y organización del sector cultural, así como otras iniciativas de organización.
- Fomentar el acceso, la innovación, la creación y la producción artística y cultural en el municipio.
- Apoyar y fortalecer los procesos de información, investigación, comunicación y formación y las expresiones multiculturales del municipio.
- Apoyar la construcción, dotación, sostenimiento y mantenimiento de la infraestructura cultural del municipio y su apropiación creativa por parte de las comunidades, es decir, su valoración, reconocimiento y uso adecuado. Esto, considerando lo establecido en los POT en materia de construcción de equipamientos colectivos y conservación de bienes de interés cultural del municipio.

- Salvaguardar el patrimonio cultural material e inmaterial en sus distintas expresiones y su adecuada incorporación al crecimiento económico y a los procesos de construcción ciudadana.
- Promover, fortalecer y viabilizar los procesos relacionados con la planeación, financiación, ejecución y control social a la gestión de los recursos destinados a la cultura.

Agua potable y saneamiento básico

- Garantizar la provisión de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.
- Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos por la ley.
- Asegurar el otorgamiento de los subsidios a las personas de los estratos bajos, de tal forma que se garantice la sostenibilidad en la prestación de los servicios.
- Definición y cumplimiento de las metas de cobertura, continuidad y calidad de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.
- Asegurar la eficiencia en el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones de conformidad con las actividades elegibles establecidas por la ley.
- Dar cumplimiento de los requisitos establecidos en la

normatividad para certificarse y poder administrar los recursos del SGP-APSB.

- Garantizar que las áreas que se definan como de desarrollo prioritario en los planes de ordenamiento territorial, cuenten con viabilidad de servicios públicos domiciliarios, en especial aquellas destinadas a vivienda.

Otros servicios públicos domiciliarios

Garantizar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de gas natural y gas licuado de petróleo, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos por la ley.

Ordenamiento territorial

- Formular y adoptar, como también revisar y ajustar, los planes de ordenamiento territorial (POT) contemplados en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y la Ley 388 de 1997, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, así como en suelos con categoría de suburbanos y de protección.
- Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.
- Implementar los planes de ordenamiento territorial, desarrollando los proyectos de la correspondiente vigencia y otorgando permisos y licencias urbanísticas de conformidad con las normas allí contenidas.

Medio ambiente

- Dictar las normas necesarias para control, preservación y defensa del medio ambiente.
- Ejecutar programas y políticas para mantener el ambiente sano.
- Coordinar y dirigir las actividades de control y vigilancia ambientales.
- Ejecutar proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua.
- Aplicar la estrategia de entornos saludables y manejo del agua en coordinación con otros sectores.
- Diseñar programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control de contaminación del aire.
- Realizar proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras y defensa contra las inundaciones.
- Implementar planes de manejo y aprovechamiento de cuencas y microcuencas.
- Realizar proyectos de uso y aprovechamiento de los recursos naturales.
- Realizar proyectos productivos sostenibles enmarcados en la producción más limpia y los mercados verdes.
- Adquirir y mantener áreas de importancia estratégica para

la conservación de los recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y veredales. (Aplicación Art. 111 de la Ley 99 de 1993, Art. 106 de la Ley 1151 de 2007).

- Las demás establecidas en el artículo 65 de la Ley 99 de 1993.

Gestión del riesgo de desastres

- Incorporar en sus planes de desarrollo las disposiciones y recomendaciones específicas contenidas en el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.
- Involucrar el componente de prevención de desastres y especialmente, disposiciones relacionadas con el ordenamiento urbano, la delimitación de zonas de riesgo y los asentamientos humanos o reubicación de asentamientos, así como las apropiaciones necesarias para el efecto en los presupuestos anuales.
- Ejercer la dirección, coordinación y control de todas las actividades administrativas y operativas que sean indispensables para atender una situación de desastre declarada como local.
- Mantener actualizado el inventario de viviendas localizadas en zonas de alto riesgo de conformidad con lo exigido por el artículo 5 de la Ley 2 de 1991.

Infraestructura de transporte

- Construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio; las instalaciones portuarias, fluviales y marítimas; los aeropuertos y los terminales de

transporte terrestre, en la medida que sean de su propiedad o cuando estos le sean transferidos directa o indirectamente. Lo anterior de acuerdo con lo definido el POT del municipio.

- Planear e identificar prioridades de infraestructura de transporte en su jurisdicción y desarrollar alternativas viables, con base en las vigencias definidas por el POT para cada uno de los proyectos, considerando las variables de cambio climático o de riesgo por amenaza natural o antrópica.
- Establecer metodologías de priorización para las intervenciones físicas y destinaciones presupuestales a la infraestructura a su cargo, que cuente con mecanismos de cofinanciación por parte del gobierno nacional.

Tránsito

- Organizar su policía de tránsito, siempre que lo requieran para el normal tránsito de sus vehículos, en los municipios con más de cincuenta mil habitantes y con población urbana de más del 80%, conforme al censo aprobado (Ley 105 de 1993).
- Elaborar planes de movilidad, de acuerdo con el literal A del artículo 9º de la Ley 388 de 1997.
- Articular los planes de movilidad a los contenidos del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio, de acuerdo con la Ley 1083 del 31 de Julio de 2006.
- Elaborar los planes de seguridad vial a nivel metropolitano, distrital y municipal.
- Atender los lineamientos que en materia de seguridad vial emita el gobierno nacional de manera integral para todo el país.

Desarrollo rural

- Crear el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, como instancia de concertación entre las autoridades locales y las entidades públicas en materia de desarrollo rural.
- Elaborar un plan general para prestar asistencia técnica directa rural.
- Corresponde a los distritos y municipios categorías 1, 2 y 3 y Especial, realizar la vigilancia y control sanitario de la distribución y comercialización de alimentos y de los establecimientos gastronómicos, así como del transporte asociado a dichas actividades.
- Promover, participar y/o financiar proyectos de desarrollo del área rural que tengan impacto regional y/o que conserven la soberanía alimentaria para garantizar dicha seguridad. Lo anterior conforme a la zonificación de uso del suelo rural definida en el plan de ordenamiento territorial.
- Prestar el servicio de asistencia técnica agropecuaria.
- Promover alianzas de pequeños y medianos productores hacia proyectos con potencialidad exportadora.

Equipamiento municipal

Construir, ampliar y mantener la infraestructura del edificio de la alcaldía, las plazas públicas, el cementerio, el matadero municipal, la plaza de mercado y los demás bienes de uso público, cuando sean de su propiedad, teniendo en cuenta lo dispuesto en materia de equipamientos colectivos en el Plan de Ordenamiento Territorial.

Empleo y desarrollo económico

- Promover asociaciones y concertar alianzas estratégicas para apoyar el desarrollo empresarial e industrial.
- Promover la capacitación, apropiación tecnológica avanzada y asesoría empresarial.
- Promover el empleo y la protección a los desempleados.

Justicia, orden público, seguridad, convivencia ciudadana y protección del ciudadano

- Apoyar con recursos la labor que realiza la fuerza pública en su jurisdicción.
- Preservar y mantener el orden público en su jurisdicción, atendiendo las políticas que establezca el Presidente de la República.
- Financiar las inspecciones de policía.
- Generar condiciones de seguridad ciudadana.
- Elaborar Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PICSC).
- Elaborar el Plan de Prevención y Protección en derechos humanos y derecho internacional humanitario.
- Atender de manera oportuna e integral a la población desplazada.
- Atender de manera oportuna e integral a la población víctima de la violencia.

- Atender de manera integral a las víctimas de minas antipersona u otros artefactos explosivos.
- Apoyar el proceso de desmovilización de los grupos al margen de la ley y su reintegración social y económica.
- Elaborar un plan para la atención de las comunidades de mayor riesgo y vulnerabilidad.
- Incorporar en el Plan de Desarrollo el tema de apoyo a la población desplazada, con enfoque diferencial, con una política e instrumentos claros, que permitan identificar problemas y debilidades estructurales, en cumplimiento de la Sentencia T-025 “Desplazados”.
- Elaborar Planes Integrales Únicos de Atención a la Población Desplazada, en cumplimiento de la Ley 387 de 1997.
- Coordinar y cofinanciar la implementación del Sistema de Responsabilidad Penal de Adolescentes.
- Convocar los espacios de coordinación interinstitucional creados por la Ley para atender de manera integral los temas relacionados con la convivencia, la seguridad ciudadana y el orden público, tal es el caso de Consejos de Seguridad y Comités de Orden Público. (Decretos 2615 de 1991 y 399 de 2011)
- Destinar recursos para atender las problemáticas de violencia, delincuencia, inseguridad y crimen que se presenten en la jurisdicción. Además de dar cumplimiento a las disposiciones normativas relacionadas con la creación, funcionamiento y seguimiento de los Fondos Cuenta Territoriales de Convivencia y Seguridad Ciudadana (Fonset).

Centros de reclusión

Apoyar, en conjunto con el Instituto Nacional Penitenciario, la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad.

Otras estrategias para incrementar los ingresos de la entidad

Empiece por identificar que componentes de los ingresos corrientes de libre destinación son los más representativos para la entidad territorial. En términos prácticos, se trata de encontrar que tipo de ingresos representan el 80% o mas del total. Esta identificación permite que la entidad concentre sus esfuerzos en ellos, logrando así efectividad: eficacia más eficiencia.

Una vez identificados estos ingresos, es necesario analizarlos uno a uno. El análisis que se lleve a cabo debe mirar la administración en su conjunto, para poder determinar con claridad cuáles son las causas para que no se haya conseguido el nivel potencial de ingresos que el rubro representa y cuáles son los efectos de no lograr esos niveles de ingresos.

El diseño de medidas de fortalecimiento de los ingresos territoriales supone responder interrogantes como:

- ¿Está acorde el estatuto presupuestal de la entidad con el decreto 11 de 1996 y demás normas nacionales sobre presupuesto?

- ¿Está actualizado el estatuto tributario y se ha establecido la periodicidad para la actualización de las tarifas de impuestos?
- ¿Se han asignado mediante acto administrativo facultades al Secretario de Hacienda o a quien haga sus veces, para determinar, fiscalizar, realizar cobro persuasivo y coactivo, y recaudar los diferentes impuestos?
- ¿Posee la entidad bases de datos con la información actualizada sobre sus contribuyentes para cada uno de los tributos?
- ¿Se han establecido estrategias para hacer cruces de información con otras entidades, que permitan la fiscalización de declaraciones de impuestos e impidan la elusión y la evasión?

El análisis financiero y tributario debe mirar la administración territorial no solo en sus aspectos internos (recursos, procesos y clientes internos) sino también en relación con su entorno, donde están sus clientes y sus proveedores.

El análisis del entorno, pensar la inversión productiva y sus fuentes de financiación permite identificar los siguientes aspectos:

A. Las relaciones de la entidad territorial con sus ciudadanos, los sectores productivos, las organizaciones no gubernamentales, etc, teniéndolos en cuenta no solo como contribuyentes a través del pago de impuestos, sino también como receptores de proyectos de inversión que contribuyen al desarrollo integral de la entidad territorial. Mientras más pequeño es el municipio, más sencillo será determinar el estado de estas relaciones.

- B. Las relaciones de la entidad con el gobierno nacional, en términos de cumplimiento de competencias desarrolladas con recursos de transferencias, la situación de los créditos obtenidos por la entidad territorial y garantizados por el gobierno nacional, y la contribución que hace el departamento municipal mejoramiento de los niveles de calidad de vida en el orden nacional.
- C. Sus relaciones con los acreedores financieros en relación con el cumplimiento en los ritmos pactados para la atención de la deuda pública recibida para el desarrollo de las competencias.

Otra acción estratégica en la gestión financiera tiene que ver con el **cumplimiento riguroso de los indicadores de la Ley 617 de 2000**. Esta Ley fija límites a los gastos de funcionamiento de las Entidades Territoriales en función de sus ingresos corrientes de libre destinación, con los cuales se deben atender las obligaciones corrientes, provisionar el pasivo pensional y prestacional y autofinanciar parte de la inversión.

La Ley establece que durante cada vigencia fiscal los gastos de funcionamiento del nivel central de los distritos y municipios no podrán superar como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación, los siguientes límites:

Categoría	Límite
Especial	50%
Primera	65%
Segunda y tercera	70%
Cuarta, quinta y sexta	80%

En términos de gestión financiera es importante tener claro que mientras más alejado este la entidad territorial del límite establecido por Ley, mas posibilidades tiene de acceder a recursos de Propósito General del Sistema General de Participaciones, pues este sector tiene dentro de sus criterios de asignación de recursos la **eficiencia administrativa** en la racionalización del gasto.

CARTILLA 5

CÁLCULO DE LA CAPACIDAD DE PAGO Y LAS TRANSFERENCIAS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES

LA NORMATIVIDAD QUE REGULA LOS RECURSOS DEL CRÉDITO

Modificaciones al cálculo de la capacidad de pago: leyes 358 de 1997, 795 de 2003, 819 de 2003 y resolución 1067 de 2007

El artículo 364 de la Constitución Política dispuso como principio general que el endeudamiento de las entidades territoriales no puede exceder su capacidad de pago. La Ley 358 de 1997 desarrolla este mandato constitucional y asocia de manera directa la capacidad de pago a la generación de ahorro operacional.

La incorporación del concepto de ahorro operacional obedece a la necesidad de medir el potencial de recursos de que dispone una entidad territorial para cubrir el servicio de la deuda y los proyectos de inversión, una vez financiados los gastos fijos. Los indicadores previstos por la ley para calcular el nivel de endeudamiento, son: Interés Deuda/Ahorro Operacional y Saldo de la deuda/Ingresos Corrientes. La aplicación de estos conceptos permite determinar si el flujo del crédito compromete o no la estabilidad financiera de la entidad deudora en el corto, mediano o largo plazo. El primer indicador hace una evaluación de la liquidez con que cuenta una entidad para responder por el compromiso financiero en el corto plazo; el segundo considera la sostenibilidad de la deuda en un período de tiempo mayor a un año.

La aplicación de la Ley 358 de 1997 fue reglamentada entre

otros actos mediante los Decretos 696 de 1998, sobre el endeudamiento en el sector central, y 610 de 2002 y 3480 de 2003 sobre el endeudamiento del sector descentralizado.

Modificaciones

La Ley 715 de 2001 modificó la base para calcular el ahorro operacional al definir que el sistema general de participaciones destinado a gasto social en educación y salud no puede ser utilizado para apalancar nuevo endeudamiento. En consecuencia, los ingresos corrientes y los gastos de funcionamiento de los que trata la Ley 358 de 1997 no deben contemplar los recursos que entran por la participación en educación y salud, ni los gastos que se financian con los mismos.

El artículo 114 de la Ley 795 de 2003 derogó los artículos 4º y 5º de la Ley 358 de 1997. Esto significa que a partir de la vigencia de dicha norma no existe la instancia de endeudamiento intermedia (semáforo amarillo). Por ello, se entiende que la instancia de endeudamiento crítica (semáforo rojo) comienza cuando el indicador intereses sobre ahorro operacional es mayor al 40% y/o cuando el indicador saldo de la deuda sobre ingresos corrientes es superior al 80%. En este sentido debe leerse el artículo 14 de la Ley 819 de 2003 cuando envía a la entidad territorial a realizar los procedimientos que exige la Ley 358 de 1997 una vez se ha superado la instancia de endeudamiento autónomo. Así, si al realizar los cálculos que exige la Ley 358 de 1997, la entidad territorial y la institución financiera encuentran que el indicador de solvencia supera el 40% o el de sostenibilidad el 80% deberán entender que la operación tendrá que contar con la respectiva autorización de endeudamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La Ley 819 de 2003 incorporó nuevos elementos al cálculo de los indicadores de endeudamiento.

El artículo 14 estableció que la capacidad de pago de las entidades territoriales se analizará para todo el período de vigencia del crédito que se contrate y que la proyección de los intereses y el saldo de la deuda tendrán en cuenta los porcentajes de cobertura de riesgo de tasa de interés y de tasa de cambio que serán definidos por la Superintendencia Financiera.

Actualmente, el principal riesgo financiero que afronta el portafolio de la deuda de las entidades territoriales es el de tasa de interés y de tipo de cambio. El portafolio de su deuda interna está contratado a tasa variable (DTF) y el saldo de la deuda externa está influido por la tasa de cambio. Así, la cuantificación del riesgo está directamente relacionada con el comportamiento de la DTF y de la TRM.

Estas tasas presentan variaciones históricas que las caracterizan como las más volátiles del mercado. Por ello, la Ley de responsabilidad fiscal exige que al calcular los indicadores de endeudamiento se tenga en cuenta esta característica y se cree una especie de colchón que mida al momento de la contratación de la operación de crédito si la entidad territorial podrá cubrir el pago de los intereses de dicho crédito cuando las tasas DTF o TRM sufran cambios importantes. Así, la Superintendencia Financiera define cada trimestre los porcentajes de cobertura de riesgo de tasa de interés y de tasa de cambio para efectos de la proyección de los intereses y del saldo de la deuda de los entes territoriales.

El Artículo 15 reglamentó los créditos de tesorería en las entidades territoriales al establecer que se destinarán

exclusivamente a atender insuficiencia de caja de carácter temporal durante la vigencia fiscal y deberán cumplir con las siguientes exigencias:

- a) No podrán exceder la doceava de los ingresos corrientes del año fiscal.
- b) Serán pagados con recursos diferentes del crédito.
- c) Deben ser pagados con intereses y otros cargos financieros antes del 20 de diciembre de la misma vigencia en que se contraten.
- d) No podrán contraerse en cuanto existan créditos de tesorería en mora o sobregiros.

El Artículo 16 estableció que a partir del 1° de enero de 2005, sin perjuicio de lo establecido en las normas de endeudamiento territorial, para la contratación de nuevos créditos por parte de los departamentos, distritos y municipios de categorías especial, 1a y 2a será requisito la presentación de una evaluación elaborada por una calificadora de riesgos, vigilada por la Superintendencia de Valores en la que se acredite la capacidad de contraer el nuevo endeudamiento.

El Artículo 17 definió que las entidades territoriales deberán invertir sus excedentes transitorios de liquidez en Títulos de Deuda Pública Interna de la Nación o en títulos que cuenten con una alta calificación de riesgo crediticio o que sean depositados en entidades financieras calificadas como de bajo riesgo crediticio. Al respecto, el Decreto 1525 de 2008, reglamentó la materia (ver artículo 49).

El Artículo 18 indicó que los Institutos de Fomento y Desarrollo o las instituciones financieras de propiedad de las entidades territoriales podrán realizar operaciones activas de crédito con las entidades territoriales, siempre y cuando lo hagan bajo los mismos parámetros que rigen para las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera.

El Artículo 19 prohibió a la Nación otorgar apoyos financieros directos o indirectos a las entidades territoriales que no cumplan las disposiciones de las Leyes 358 de 1997 y 819 de 2003. En consecuencia, la Nación no podrá prestar recursos, cofinanciar proyectos, garantizar operaciones de crédito público o transferir cualquier clase de recursos, distintos de los señalados en la Constitución Política.

El Artículo 20 estableció que ninguna entidad territorial podrá realizar operaciones de crédito público que aumenten su endeudamiento neto cuando se encuentren en mora por operaciones de crédito público contratadas con el Gobierno Central Nacional o garantizadas por este.

El Artículo 21 definió que las instituciones financieras y los institutos de fomento y desarrollo territorial, para otorgar créditos a las entidades territoriales, exigirán el cumplimiento de las condiciones y límites que establecen las Leyes 358 de 1997, 617 de 2000 y 819 de 2003. Los créditos concedidos en infracción de lo dispuesto no tendrán validez y las entidades territoriales beneficiarias procederán a su cancelación mediante devolución del capital, quedando prohibido el pago de intereses y demás cargos financieros al acreedor. Mientras no se produzca la cancelación se aplicarán las restricciones establecidas en la Ley 819 de 2003.

Conceptos básicos de la Ley 358 de 1997 actualizados

Teniendo en cuenta las modificaciones mencionadas así como la doctrina establecida hasta la fecha, se encuentra que para cada uno de los años en que esté vigente el crédito a contratar los conceptos básicos de la Ley 358 de 1997 son:

1. Intereses a calcular anualmente y durante toda la vigencia del nuevo crédito. Deben incluir la cobertura de riesgo establecida por la Superintendencia Financiera mediante resoluciones que se actualizan cada trimestre, de acuerdo con la realidad de estos mercados.

Los pagados durante la vigencia + los causados que van a ser pagados en el resto de la vigencia + los de los créditos de corto plazo + los de sobregiros + los de mora + los del nuevo crédito que deban ser cancelados en la vigencia.

2. Saldo anual de la deuda a calcular anualmente y durante toda la vigencia del nuevo crédito.

Saldo de capital a 31 de diciembre de la vigencia anterior + desembolsos efectivamente realizados a la fecha de cálculo + desembolsos por realizar en el resto de la vigencia, incluidos los del nuevo crédito - amortizaciones efectivamente realizadas a la fecha de cálculo - amortizaciones por realizar en el resto de la vigencia, incluidas las del nuevo crédito

3. Saldo de deuda de la vigencia anterior.

Saldo de capital sobre los créditos vigentes a 31 de diciembre del año anterior.

4. Ahorro operacional.

Es el resultado de restar de los ingresos corrientes, los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas por las entidades territoriales. Sobre estos conceptos es necesario hacer algunas precisiones:

a) Ingresos Corrientes

La información sobre ingresos corrientes corresponde a los ingresos presupuestados y efectivamente recibidos por la entidad territorial en la vigencia fiscal inmediatamente anterior, incluidos los ingresos por recuperación de cartera tributarios y no tributarios. Para estos efectos, las Leyes 358 de 1997 y 715 de 2001 consideran ingresos corrientes:

- Los tributarios
- Los no tributarios
- Las regalías
- Las compensaciones monetarias efectivamente recibidas
- El Sistema General de Participaciones de Propósito General
- Los rendimientos financieros
- Los recursos del balance

Así mismo, para efectos del cálculo del ahorro operacional, no deben ser considerados como ingresos corrientes los siguientes:

- Los recursos de cofinanciación.
- El producto de las cuotas de fiscalización percibido por los órganos de control fiscal.
- Los ingresos percibidos en favor de terceros que, por mandato legal convencional, las entidades territoriales estén encargadas de administrar, recaudar o ejecutar.
- Los activos, inversiones y rentas titularizadas.
- El producto de los procesos de titularización.
- Los recursos del Sistema General de Participaciones de Educación y Salud.
- El producto de la venta de activos fijos.
- El 20% de las estampillas que de acuerdo con el artículo 47 de la Ley 863 de 2003 se destina a los fondos de pensiones.
- Las reservas presupuestales de la vigencia anterior incorporadas en el presupuesto de la vigencia actual, de

acuerdo con lo establecido por el artículo 8 de la Ley 819 de 2003.

- Los excedentes financieros de las entidades descentralizadas que se transfieran a la administración central;

b) Gastos de funcionamiento y transferencias pagadas

La información sobre gastos de funcionamiento comprende los gastos efectivamente pagados y los causados durante la vigencia fiscal inmediatamente anterior. Tales gastos corresponden a los gastos de personal (salarios, honorarios, prestaciones sociales y aportes a la seguridad social), los gastos generales y las transferencias que por todo concepto realice la entidad territorial, incluidos aquellos que se encuentren presupuestados como gastos de inversión autorizados y financiados con el Sistema General de Participaciones de propósito general.

Evaluación de la capacidad de pago

1. Instancia de endeudamiento autónomo (semáforo verde)

Una entidad territorial tendrá capacidad de pago (semáforo verde), cuando los indicadores dispuestos por la ley incluido el nuevo crédito presenten los siguientes niveles en cada uno de los años de vigencia de este último:

Intereses deuda / ahorro operacional $\leq 40\%$ y
Saldo deuda / ingresos corrientes $< 80\%$

En este evento, la entidad territorial podrá contratar el nuevo crédito autónomamente, es decir, no requerirá autorizaciones distintas a las dispuestas en las leyes vigentes.

2. Instancia de endeudamiento crítico (semáforo rojo)

La entidad territorial presenta un nivel de endeudamiento crítico (semáforo rojo), cuando los indicadores rebasan los siguientes niveles en cualquiera de los años en que se pagará el crédito nuevo:

Intereses deuda / ahorro operacional $> 40\%$ o

Saldo deuda / ingresos corrientes $> 80\%$

Nótese que cuando uno cualquiera de estos dos indicadores supera los porcentajes señalados la entidad estará en nivel de endeudamiento crítico, independientemente del valor que presente el otro indicador. En esta instancia todas las entidades están obligadas a solicitar autorización para celebrar operaciones de crédito público y, en consecuencia, comprometerse con el cumplimiento de un Programa de Ajuste.

Ahora bien, a la hora de definir la capacidad de endeudamiento, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público recomienda tener en cuenta que la deuda financiera no es la única que afecta la sostenibilidad de las finanzas en el mediano plazo. También la altera la acumulación de cuentas por pagar de vigencias anteriores. Por esta razón, para medir la sostenibilidad de la deuda cubriendo los riesgos que significa la existencia de otros pasivos, se recomienda sumar al saldo de la deuda pública el valor de los pasivos ciertos no financieros vigentes al cierre del año anterior en que se hace el cálculo y examinar su relación contra los ingresos corrientes de la entidad.

De la misma manera, consideramos que una medida adicional para afinar el cálculo financiero que mide la capacidad de endeudamiento, es no tomar como ingresos corrientes los montos relacionados en los rubros “recursos del balance” y “rendimientos financieros” porque allí se recogen

recursos que no entran de manera recurrente a la entidad, sino que dependen de la gestión o no a la hora de ejecutar las fuentes con las que cuenta la entidad territorial para financiar su desarrollo. Por ejemplo, los recursos del superávit y de la cancelación de reservas se reflejan allí porque no se hizo la ejecución de compromisos respectiva, pero esto no significa que los pueda proyectar hacia el futuro, porque tal cosa sería como aceptar la perpetuación de problemas en la ejecución de los recursos.

Asimismo, sucede con los recursos de las reservas que se deben llevar a dicho rubro, pero que no pueden apalancar endeudamiento futuro porque se trata de fuentes que pertenecen a otra vigencia. También con los rendimientos financieros, que no solo dependen de la gestión, sino de las condiciones del mercado de capitales.

2. LAS TRANSFERENCIAS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES SGP

Teniendo en cuenta que la mayoría de municipios del departamento, dependen de las transferencias del Sistema General de Participaciones, es pertinente en el marco de una gestión financiera efectiva, conocer los aspectos generales que regulan esta importante fuente de recursos de inversión. El Sistema General de Participaciones corresponde a los recursos que la Nación transfiere a las Entidades Territoriales: Departamentos, distritos y municipios; Por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, reformados por los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007 y reglamentados por las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007

Los objetivos de los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007 son:

- Contribuir a la estabilidad macroeconómica del país.
- Fortalecer el proceso de descentralización.
- Asegurar recursos para lograr coberturas universales en los sectores de educación y salud y avances significativos en agua potable y saneamiento básico, así como ingresos para que las Entidades Territoriales inviertan en la calidad de estos servicios, puedan desarrollar las competencias asignadas en otros sectores de inversión y cubran los gastos de funcionamiento de sus administraciones, cuando los recursos propios sean insuficientes.
- Dotar al Gobierno Nacional de herramientas para efectuar seguimiento y control al gasto territorial.

¿Para qué son los recursos del SGP?

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre. Además de las acciones relacionadas con propósito general definidas en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001.

Los criterios con los que se asignan recursos a una Entidad Territorial para educación, salud, agua potable y saneamiento básico y propósito general son:

- Población atendida y por atender.
- Reparto entre población urbana y rural.

- Eficiencia administrativa y fiscal.
- Equidad.

En la distribución por entidad territorial de cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones, se dará prioridad a factores que favorezcan a la población pobre, en los términos que establezca la ley.

¿Cómo se distribuyen los recursos del SGP?

Para efectos de la distribución entre los diferentes componentes que conforman el Sistema General de Participaciones se aplican las disposiciones previstas en la Ley 715 de 2001 y la Ley 1176 de 2007, según se indica a continuación.

Del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones se deduce un 4% para asignaciones especiales y se distribuyen así: 0.52% para Resguardos Indígenas, 0.08% para Municipios Ribereños del Río Magdalena, 0.5% para Alimentación escolar y 2.9% para el Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET).

Una vez descontadas las asignaciones especiales se efectúa la distribución sectorial así: 58% para educación, 24.5% para salud, 5.4% para agua potable y saneamiento básico y 11.6% para propósito general. Los municipios de categorías 4-5-6, pueden usar el 42% del porcentaje de propósito general como ingreso de libre destinación. Una vez descontado este 42% el recurso se distribuye así: 76% para otros sectores de inversión, 8% para deporte, 6% para cultura y 10% para el FONPET. Los municipios de categoría 1-2-3 y especial deben usar la totalidad de los recursos de propósito general para financiar gasto de forzosa inversión.

Asignaciones especiales 4%	Distribución sectorial 96%
----------------------------	----------------------------

Asignaciones especiales 4%	
Alimentación escolar 0,5%	Ribereños río Magdalena 0,08%
FONPET 2,9%	Resguardos indígenas 0,52%

Distribución sectorial 96%		
SALUD 24.5%	EDUCACIÓN 58.5%	AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO 5.4%
PROPOSITO GENERAL 11.6%	Menos e 42% de libre destinación Municipios categoría 4-5-6	
	Otros sectores de inversión 76%	
	FONPET 10%	
	Deporte 8%	
	Cultura 6%	

ASIGNACIONES ESPECIALES 4%

	Resguardos indígenas	Alimentación escolar	Ribereños del Río Magdalena	FONPET
¿A QUIÉN SE TRANSFIERE?	Resguardos indígenas legalmente constituidos y reportados al DNP por el DANE.	A distritos y municipios.	A municipios y distritos con ribera en el Río Magdalena.	A departamentos distritos y municipios.
¿CUÁNTO SE TRANSFIERE?	0,52 % del SGP	0.5 % del SGP	0.08 % del SGP	2.9% del SGP

¿CON QUÉ CRITERIOS SE DISTRIBUYE?	En proporción a la población de cada resguardo en el total de la población indígena	1. El 95% por equidad, definida como el peso relativo que se asigna a cada entidad territorial de acuerdo con su matrícula de la vigencia anterior para la cual se realiza la distribución, certificada por el Ministerio de Educación Nacional, expandida por la dispersión poblacional y ponderada por el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, o el indicador que lo sustituya, determinado por el DANE. 2. El 5% por eficiencia, entendida como el incentivo a cada entidad territorial que reduzca la deserción escolar de un año a otro.	En proporción a los Km de ribera de cada municipio o distrito en el río Magdalena	En la misma proporción en que se distribuyan los recursos del Sistema General de Participaciones distintos de las asignaciones especiales.
¿A QUÉ SE DESTINA?	Salud, Educación, Agua potable, Vivienda y Desarrollo Agropecuario.	Para la financiación de programas de alimentación escolar en distritos y municipios.	Reforestación, tratamiento de aguas residuales, manejo artificial de caudales y compra de tierras para protección de microcuencas asociadas al Río Magdalena	Provisión del pasivo pensional

Distribución Sectorial 96%

Participación de educación.

Los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones se destinarán a financiar la prestación del servicio educativo atendiendo los estándares técnicos y administrativos y las inversiones que se financien por calidad por matrícula ordinaria y calidad por gratuidad.

Los distritos y municipios certificados recibirán directamente los recursos de la participación para educación.

Los recursos de la participación para educación en los municipios no certificados y los corregimientos departamentales, serán transferidos al respectivo departamento.

Los recursos de calidad serán girados directamente a los municipios y no podrán ser utilizados para gastos de personal de cualquier naturaleza.

Participación salud

De acuerdo con la Ley 715 de 2001 este monto financia tres componentes de gasto.

1. Continuidad y ampliación de coberturas de afiliación en el régimen subsidiado (Subsidios a la demanda).
2. Prestación del servicio de salud a la población pobre no asegurada.
3. Acciones en Salud Pública (Plan de Atención Básica PAB).

Corresponde a los municipios dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción.

Participación de propósito general

Los municipios clasificados en las categorías 4a., 5a. y 6a., podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos por ciento (42%) de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General.

Los recursos de Propósito General se distribuyen en un 17% para los municipios menores de 25.000 habitantes y un 83% distribuido entre los distritos y municipios, incluidos los menores de 25.000 habitantes. la asignación de este 83% contempla los siguientes criterios.

a) **El 40% según la pobreza relativa.** Para ello se tomará el grado de pobreza de cada distrito o municipio medido con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI, o el indicador que lo sustituya determinado por el DANE, en relación con el nivel de pobreza relativa nacional.

b) **El 40% en proporción a la población urbana y rural.** Para lo cual se tomará la población urbana y rural del distrito o municipio en la respectiva vigencia y su proporción sobre la población urbana y rural total del país, según los datos de población certificados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, que deben tener en cuenta la información sobre la población desplazada.

c) **El 10% por eficiencia fiscal.** Entendida como el crecimiento promedio de los ingresos tributarios per cápita de las tres últimas vigencias fiscales. La información sobre la ejecución de ingresos tributarios será la informada por las entidades territoriales y refrendada por la Contaduría General de la Nación antes del 30 de junio de cada año.

d) El 10% por eficiencia administrativa en la racionalización del gasto. Entendida como el incentivo a los distritos y municipios que cumplan con los límites establecidos para los gastos de funcionamiento de la administración central de que trata la Ley 617 de 2000 o las normas que la modifiquen, sustituyan o adicionen. El indicador de distribución será la diferencia entre el límite establecido por la Ley 617 de 2000 y el porcentaje de gastos de funcionamiento certificado para cada municipio y distrito, por la Contraloría General de la República.

La Contaduría General de la Nación será la entidad encargada de certificar al DNP, antes del 30 de septiembre de cada año, la diferencia entre el valor certificado a cada municipio y distrito por la Contraloría General de la República y el límite correspondiente establecido por la Ley 617 de 2000.

Participación en agua potable y saneamiento básico

Los recursos del Sistema General de Participaciones correspondientes a la participación para agua potable y saneamiento básico se distribuirán de la siguiente manera:

85% de la participación de agua potable y saneamiento básico, a los distritos, municipios y **15%** para los departamentos, y el distrito capital.

La distribución de estos recursos tendrá en cuenta los siguientes criterios para municipios y distritos

1. Déficit de coberturas
2. Población atendida y balance del esquema solidario
3. Esfuerzo de la entidad territorial en la ampliación de coberturas.

4. Nivel de pobreza del respectivo distrito o municipio medido a través del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, o el indicador que lo sustituya, determinado por el DANE.

5. Cumplimiento de criterios de eficiencia fiscal y administrativa de cada entidad territorial en la gestión sectorial.

Atención integral a la primera infancia

Es el conjunto de acciones dirigidas a garantizar el derecho a la salud, la nutrición, la educación inicial, la protección y la identificación, por medio de estrategias de promoción, prevención y atención en cada una de ellas, para lograr el desarrollo emocional, social y cognitivo de los niños y niñas de cero (0) a seis (6) años.

Si la tasa de crecimiento real de la economía (Producto Interno Bruto, PIB) certificada por el DANE para el año respectivo es superior al 4%, el incremento del SGP será igual a la tasa de inflación causada, más la tasa de crecimiento real estipulada para cada año, más los puntos porcentuales de diferencia resultantes de comparar la tasa de crecimiento real de la economía certificada por el DANE y el 4%. Estos recursos adicionales se destinarán a la atención integral de la primera infancia. Este aumento del SGP por mayor crecimiento económico, no generará base para la liquidación del SGP en años posteriores.

Para la asignación de estos recursos se tendrá en cuenta la población de 0 a 6 años ponderada por el índice de necesidades básicas Insatisfechas, o el indicador que lo sustituya, determinado por el DANE.

Las transferencias del SGP para Antioquia

El siguiente cuadro nos permite observar el total recursos distribuidos a la fecha Agosto 10 de 2015. Corresponde a los Conpes: 178 de 2015 (Distribución parcial de educación) + 179 de 2015 (Once doceavas de 2015 Salud, Agua potable, Propósito General, y asignaciones especiales de Alimentación escolar, resguardos indígenas y ribereños) + 180 de 2015 (Distribución doce doceavas de calidad matrícula, calidad gratuidad y ajustes a: i) población atendida (Conpes 178) y ii) asignación especial alimentación escolar Conpes 179) + 181 de 2015 (Distribución de recursos para la atención integral de la primera infancia) + Documento de distribución 01-2015 (Ajuste de distribución once doceavas de la participación de propósito general 2015) + Documento de distribución 02-2015 (Distribución parcial de complemento población atendida + cancelaciones)

Departamento	Municipio	2014	2015
ANTIOQUIA	ADMON. DEPTAL.	1.165.932.406.090,11	1.009.928.142.027,00
ANTIOQUIA	MEDELLÍN	853.980.497.243,08	843.254.352.523,00
ANTIOQUIA	ABEJORRAL	7.203.200.265,00	7.607.605.908,00
ANTIOQUIA	ABRIAQUÍ	2.243.049.838,00	2.090.251.986,00
ANTIOQUIA	ALEJANDRÍA	2.821.960.238,00	2.656.327.855,00
ANTIOQUIA	AMAGÁ	6.730.717.996,00	6.431.042.360,00
ANTIOQUIA	AMALFI	9.705.599.256,00	9.441.209.794,00
ANTIOQUIA	ANDES	13.007.577.605,00	12.987.359.747,00
ANTIOQUIA	ANGELÓPOLIS	3.307.816.291,00	2.892.773.572,00
ANTIOQUIA	ANGOSTURA	7.183.458.091,00	6.464.656.279,00
ANTIOQUIA	ANORÍ	7.669.238.203,00	7.784.642.304,00
ANTIOQUIA	ANTIOQUIA	8.843.882.794,00	9.292.661.225,00
ANTIOQUIA	ANZÁ	4.752.499.848,00	4.481.704.375,00
ANTIOQUIA	APARTADÓ	76.599.829.025,05	77.133.062.473,00
ANTIOQUIA	ARBOLETES	13.544.527.650,00	13.486.186.988,00
ANTIOQUIA	ARGELIA	5.012.175.733,00	4.649.511.710,00

ANTIOQUIA	ARMENIA	3.346.985.855,00	3.205.295.031,00
ANTIOQUIA	BARBOSA	9.768.113.245,00	9.153.896.316,00
ANTIOQUIA	BELMIRA	3.333.883.455,00	3.356.773.710,00
ANTIOQUIA	BELLO	150.982.848.819,96	145.645.659.125,00
ANTIOQUIA	BETANIA	4.875.139.867,00	4.621.162.868,00
ANTIOQUIA	BETULIA	7.914.345.857,00	7.518.662.507,00
ANTIOQUIA	BOLÍVAR	9.061.309.416,00	8.590.138.812,00
ANTIOQUIA	BRICEÑO	5.741.060.212,00	6.000.942.275,00
ANTIOQUIA	BURITICÁ	5.807.090.519,00	5.979.937.956,00
ANTIOQUIA	CÁCERES	12.653.094.520,00	12.728.148.349,00
ANTIOQUIA	CAICEDO	5.306.347.760,00	5.048.575.535,00
ANTIOQUIA	CALDAS	10.011.078.030,00	9.726.483.398,00
ANTIOQUIA	CAMPAMENTO	6.907.712.903,00	6.795.952.547,00
ANTIOQUIA	CAÑASGORDAS	7.584.211.036,00	8.393.692.689,00
ANTIOQUIA	CARACOLÍ	2.818.071.721,00	2.965.281.764,00
ANTIOQUIA	CARAMANTA	2.945.934.201,00	2.543.822.177,00
ANTIOQUIA	CAREPA	12.549.144.484,00	13.668.956.950,00
ANTIOQUIA	EL CARMEN DE VÍBORAL	8.239.016.066,00	8.137.599.269,00
ANTIOQUIA	CAROLINA	1.814.919.778,00	1.856.727.517,00
ANTIOQUIA	CAUCASIA	28.052.746.533,00	29.527.831.382,00
ANTIOQUIA	CHIGORODÓ	15.566.627.895,00	18.246.274.308,00
ANTIOQUIA	CISNEROS	4.198.619.306,00	4.046.190.954,00
ANTIOQUIA	COCORNÁ	7.109.938.243,00	6.773.874.334,00
ANTIOQUIA	CONCEPCIÓN	2.643.793.452,00	2.442.889.258,00
ANTIOQUIA	CONCORDIA	8.231.762.583,00	7.889.306.243,00
ANTIOQUIA	COPACABANA	10.347.528.117,00	9.963.460.356,00
ANTIOQUIA	DABEIBA	11.322.480.596,00	11.475.645.202,00
ANTIOQUIA	DONMATÍAS	5.652.757.760,00	5.403.116.039,00
ANTIOQUIA	EBÉJICO	5.848.129.323,00	5.723.069.089,00
ANTIOQUIA	EL BAGRE	18.215.647.230,00	18.560.578.337,00
ANTIOQUIA	ENTRERRÍOS	2.879.883.629,00	2.446.172.296,00
ANTIOQUIA	ENVIGADO	44.341.098.934,05	44.728.906.594,00
ANTIOQUIA	FREDONIA	6.170.186.378,00	5.513.493.157,00
ANTIOQUIA	FRONTINO	8.843.667.086,00	9.420.242.012,00
ANTIOQUIA	GIRALDO	3.518.042.205,00	3.571.718.079,00

ANTIOQUIA	GIRARDOTA	8.619.962.377,00	8.022.425.026,00
ANTIOQUIA	GÓMEZ PLATA	4.758.964.984,00	4.336.650.350,00
ANTIOQUIA	GRANADA	4.714.589.825,00	4.283.506.721,00
ANTIOQUIA	GUADALUPE	3.753.061.766,00	4.135.438.904,00
ANTIOQUIA	GUARNE	7.994.365.442,00	8.055.081.157,00
ANTIOQUIA	GUATAPÉ	2.385.831.227,00	2.114.622.432,00
ANTIOQUIA	HELICONIA	3.554.797.604,00	3.373.822.989,00
ANTIOQUIA	HISPANIA	2.854.480.025,00	2.653.575.366,00
ANTIOQUIA	ITAGÜÍ	85.333.408.571,74	88.315.437.903,00
ANTIOQUIA	ITUANGO	12.110.140.205,00	11.537.688.973,00
ANTIOQUIA	JARDÍN	5.455.532.661,00	5.373.323.613,00
ANTIOQUIA	JERICÓ	4.223.587.459,00	3.947.436.312,00
ANTIOQUIA	LA CEJA	7.811.511.750,00	7.353.011.645,00
ANTIOQUIA	LA ESTRELLA	6.434.589.803,00	7.399.152.127,00
ANTIOQUIA	LA PINTADA	3.771.104.613,00	3.689.760.889,00
ANTIOQUIA	LA UNIÓN	5.460.719.598,00	5.252.318.042,00
ANTIOQUIA	LIBORINA	4.473.045.788,00	4.930.792.928,00
ANTIOQUIA	MACEO	4.575.717.933,00	4.528.317.947,00
ANTIOQUIA	MARINILLA	9.110.457.265,00	8.571.021.717,00
ANTIOQUIA	MONTEBELLO	4.027.890.396,00	3.477.890.500,00
ANTIOQUIA	MURINDÓ	6.051.434.327,00	5.389.753.321,00
ANTIOQUIA	MUTATÁ	9.572.858.802,00	10.201.376.443,00
ANTIOQUIA	NARIÑO	6.124.896.691,00	5.806.753.692,00
ANTIOQUIA	NECOCLÍ	20.419.981.562,00	22.831.382.788,00
ANTIOQUIA	NECHÍ	10.680.481.023,00	10.738.489.834,00
ANTIOQUIA	OLAYA	2.687.158.206,00	2.611.615.055,00
ANTIOQUIA	EL PEÑOL	6.159.057.687,00	5.823.729.681,00
ANTIOQUIA	PEQUE	7.157.477.262,00	6.754.924.797,00
ANTIOQUIA	PUEBLORRÍCO	4.142.279.588,00	4.006.240.157,00
ANTIOQUIA	PUERTO BERRÍO	10.622.227.895,00	11.703.241.695,00
ANTIOQUIA	PUERTO NARE	6.137.182.625,00	5.578.565.160,00
ANTIOQUIA	PUERTO TRIUNFO	6.539.527.486,00	6.307.692.688,00
ANTIOQUIA	REMEDIOS	9.662.228.012,00	9.791.557.714,00
ANTIOQUIA	EL RETIRO	3.945.165.064,00	3.661.572.353,00
ANTIOQUIA	RIONEGRO	44.890.174.301,16	51.350.800.101,00

ANTIOQUIA	SABANALARGA	5.979.206.937,00	5.855.236.566,00
ANTIOQUIA	SABANETA	16.899.599.408,23	18.330.697.098,00
ANTIOQUIA	SALGAR	7.973.747.656,00	7.142.109.404,00
ANTIOQUIA	SAN ANDRÉS DE CUERQUIA	4.314.315.273,00	4.030.918.132,00
ANTIOQUIA	SAN CARLOS	6.363.906.876,00	6.576.131.317,00
ANTIOQUIA	SAN FRANCISCO	4.699.211.563,00	4.091.547.292,00
ANTIOQUIA	SAN JERÓNIMO	5.194.360.033,00	4.692.900.669,00
ANTIOQUIA	SAN JOSÉ DE LA MONTAÑA	2.129.303.569,00	2.146.757.751,00
ANTIOQUIA	SAN JUAN DE URABÁ	12.791.400.805,00	11.072.643.140,00
ANTIOQUIA	SAN LUIS	5.345.683.953,00	5.873.672.314,00
ANTIOQUIA	SAN PEDRO DE LOS MILAGROS	5.717.331.760,00	5.796.331.371,00
ANTIOQUIA	SAN PEDRO DE URABÁ	14.169.946.299,00	14.638.606.740,00
ANTIOQUIA	SAN RAFAEL	5.521.247.833,00	5.778.397.276,00
ANTIOQUIA	SAN ROQUE	7.935.698.017,00	7.843.118.129,00
ANTIOQUIA	SAN VICENTE	6.768.434.036,00	6.415.762.652,00
ANTIOQUIA	SANTA BÁRBARA	7.512.627.359,00	7.430.770.856,00
ANTIOQUIA	SANTA ROSA DE OSOS	7.451.065.369,00	7.998.282.458,00
ANTIOQUIA	SANTO DOMINGO	4.695.866.731,00	4.302.160.180,00
ANTIOQUIA	EL SANTUARIO	7.165.954.487,00	6.983.706.324,00
ANTIOQUIA	SEGOVIA	11.385.482.405,00	11.483.337.693,00
ANTIOQUIA	SONSÓN	11.652.479.838,00	11.645.056.828,00
ANTIOQUIA	SOPETRÁN	5.257.259.900,00	4.851.794.698,00
ANTIOQUIA	TÁMESIS	6.213.598.010,00	5.896.357.572,00
ANTIOQUIA	TARAZÁ	13.477.379.721,00	14.023.743.546,00
ANTIOQUIA	TARSO	4.090.611.947,00	3.868.588.502,00
ANTIOQUIA	TITIRIBÍ	4.158.328.769,00	4.027.247.107,00
ANTIOQUIA	TOLEDO	4.023.647.691,00	3.941.974.420,00
ANTIOQUIA	TURBO	115.962.122.623,16	120.985.808.097,00
ANTIOQUIA	URAMITA	5.210.607.685,00	5.079.887.156,00
ANTIOQUIA	URRAO	12.045.266.401,00	12.336.781.881,00
ANTIOQUIA	VALDIVIA	8.185.127.957,00	8.359.190.187,00

ANTIOQUIA	VALPARAISO	2.991.834.591,00	3.088.645.530,00
ANTIOQUIA	VEGACHÍ	5.971.866.044,00	6.427.938.730,00
ANTIOQUIA	VENECIA	4.724.747.580,00	4.570.298.001,00
ANTIOQUIA	VIGÍA DEL FUERTE	6.519.660.070,00	5.838.086.847,00
ANTIOQUIA	YALÍ	4.520.079.107,00	4.546.378.909,00
ANTIOQUIA	YARUMAL	12.853.872.669,00	12.336.790.018,00
ANTIOQUIA	YOLOMBÓ	8.946.433.370,00	8.657.894.884,00
ANTIOQUIA	YONDÓ	9.253.778.240,00	9.231.791.979,00
ANTIOQUIA	ZARAGOZA	10.976.781.838,00	11.226.281.032,00

CARTILLA 6

LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO ESTRATEGIAS PARA MEJORAR LA GESTIÓN FINANCIERA

- Marco normativo
- Planeación para fortalecer la democracia participativa y pluralista
- ¿Qué es la rendición de cuentas?
- ¿Qué es el Presupuesto Participativo?

LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO ESTRATEGIAS PARA MEJORAR LA GESTIÓN FINANCIERA

Marco normativo

De acuerdo a la Ley 152 de 1994, los Consejos Territoriales de Planeación del orden departamental, distrital o municipal, constituyen la máxima instancia de participación ciudadana que existe en el país,

La Ley 134 de 1994, en el tópico relacionado con la democratización, el control y la fiscalización de la administración pública, estableció la participación administrativa como derecho de todas las personas particulares y posibilitó a todas las organizaciones civiles, constituirse en veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos.

Posteriormente la Ley 1474 regula nuevamente el tema de la democratización de la administración pública, modificando el artículo 32 de la Ley 489 de 1998, estableciendo que todas

las entidades y organismos de la administración pública entre otras podrán realizar las siguientes acciones:

- a) Convocar a audiencias públicas.
- b) Incorporar a sus planes de desarrollo y de gestión las políticas y programas encaminados a fortalecer la participación ciudadana.
- c) Difundir y promover los derechos de los ciudadanos respecto del correcto funcionamiento de la administración pública.
- d) Incentivar la formación de asociaciones y mecanismos de asociación de intereses para representar a los usuarios y ciudadanos.
- e) Apoyar los mecanismos de control social que se constituyan.
- f) Aplicar mecanismos que brinden transparencia al ejercicio de la función administrativa.

Recientemente la Ley 1551 de 2012, reformó la Ley 136 de 1994 dictando normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, nuevamente la norma estableció dentro de las competencias municipales la promoción de la participación y organización comunitaria. La Ley 1551 plantea también frente al tema de la ciudadanía que a los alcaldes les compete entre otras funciones informar sobre el desarrollo de su gestión municipal, generar, apoyar y financiar procesos de planeación participativa que conduzcan a la gestión de los planes de desarrollo estratégicos comunales y comunitarios de mediano y de largo plazo.

Según La Ley 1551 para la implementación y ejecución del presupuesto participativo, las administraciones municipales deberán garantizar los recursos necesarios para la operación y puesta en marcha del programa de planeación y presupuesto participativo en cada una de las comunas y corregimientos del municipio y distrito dentro del plan plurianual de inversiones, también se debe crear dentro del presupuesto municipal un componente denominado Presupuesto Participativo que hará parte del Estatuto Orgánico del Presupuesto del Municipio o Distrito.

El tema de la participación ciudadana es actualizado por la LEY ESTATUTARIA 1757 DE 2015, la cual dicta disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática y tiene por objeto promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político.

Es importante resaltar de la norma la obligación que asigna a todas las Entidades Territoriales del país de agenciar una **política pública de participación democrática**. Estableciendo que todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan y apoyar a las diferentes formas de organización de la sociedad. De igual manera los planes de gestión de las instituciones públicas deben hacer explícita la forma como se facilitará y promoverá la participación de las personas en los asuntos de su competencia. Las discusiones que se realicen para la formulación de la política pública de participación democrática deberán realizarse en escenarios presenciales o a través de medios electrónicos, cuando sea posible, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Por primera vez una Ley aborda el tema del presupuesto participativo como una competencia de las Entidades Territoriales, asumiendo este dispositivo participativo, como un proceso de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado-Sociedad Civil. **Lo que implica para los gobiernos regionales y locales la obligación de promover el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos.**

La Ley 1757 tiene también por objeto establecer disposiciones que aseguren la efectiva participación de la sociedad civil en el proceso de programación participativa del presupuesto, el cual se debe desarrollar en armonía con los planes de desarrollo concertados de los gobiernos regionales, distritales, municipales y de las localidades, así mismo la fiscalización de la gestión.

Para la Ley La finalidad del Presupuesto Participativo es recoger las aspiraciones y necesidades de la sociedad, para considerarlos en los presupuestos y promover su ejecución a través de programas y proyectos prioritarios, de modo que les permita alcanzar los objetivos estratégicos de desarrollo humano, integral y sostenible. Así mismo, el uso de los recursos a través de un adecuado control social en las acciones públicas, en especial de los que tratan el artículo 355 de la Constitución Nacional. Para efectos de cumplimiento de la Ley 1757, las Asambleas y Concejos Municipales y Distritales y las Juntas Administradoras Locales, deberán incorporar los acuerdos participativos previos a la discusión de los presupuestos plurianuales.

Planeación para fortalecer la democracia participativa y pluralista

La Constitución Política de 1991 y Ley 152 de 1994 establece que las autoridades públicas de las entidades territoriales tienen que velar por el mejoramiento de la calidad de vida de la población y al mismo tiempo deben planear de forma participativa.

En este sentido, el proceso de planeación debe:

- Brindar la posibilidad real de intervención a todas las personas y los diferentes grupos de representación y de interés de la entidad territorial.
- Considerar las opiniones e intereses de los diferentes actores, con el fin de priorizar problemas y acciones y lograr el máximo nivel de beneficio social posible.
- Permitir llegar a acuerdos, definir propósitos, objetivos y metas compartidas, conforme con la visión de futuro concertada.

En un proceso de planeación participativa es necesario resolver tres preguntas esenciales

- ¿Para quién se planea?
- ¿Con quién se planea?
- ¿Sobre qué se planea?

Algunas condiciones para fortalecer la democracia participativa y pluralista

- Diálogo de saberes: la información y los análisis técnicos deben ser validados y discutidos con el saber y la experticia local.

- Las decisiones de política deben ser concertadas con los actores locales (representativos de organizaciones sociales, políticas y privadas), quienes se fortalecen a medida que participan en el proceso. Para ello es necesario ofrecer las condiciones para que quienes se encuentran en posición de desventaja frente a las oportunidades del desarrollo participen de los procesos y puedan realizar ejercicios efectivos de incidencia política.
- Las decisiones de política deben estar soportadas en la legislación nacional y en el marco de las competencias territoriales.
- Es fundamental que el mandatario respete y mantenga las decisiones de política tomadas de manera participativa, para generar confianza e interés de la ciudadanía frente al ejercicio de la participación como mecanismo efectivo para el relacionamiento con las administraciones y aumentar su legitimidad.
- El proceso, el debate a que da lugar, los resultados finales y acuerdos deben quedar consignados en documentos de libre acceso para los actores locales.

El Consejo Territorial de Planeación CTP

Constituyen en un espacio de participación ciudadana para la interacción social con los gobernantes, para la planeación del territorio y el control social de las políticas de desarrollo. Cumplen una función permanente y activa de debate y evaluación de las propuestas que hacen los diferentes sectores en relación con el contenido del plan de desarrollo territorial.

Para el desarrollo de sus funciones es importante que los CTP conozcan los intereses, proyectos y programas que la comunidad y sus respectivos sectores anhelan ver realizados, así como aquello que quieren incluir en el Plan de Desarrollo de su Entidad Territorial.

Los CTP buscan garantizar la efectiva participación de la ciudadanía en la discusión de los planes de desarrollo, lo cual implica una función permanente y activa de recepción, debate y evaluación de las propuestas provenientes de los diferentes sectores en relación con los alcances y contenidos de los Planes de Desarrollo.

¿QUÉ ES LA RENDICIÓN DE CUENTAS?

Para Ley 1757 de 2015 la Rendición de cuentas se entiende como el proceso conformado por un conjunto de normas, procedimientos, metodologías, estructuras, prácticas y resultados mediante los cuales, las entidades de la administración pública del nivel nacional y territorial y los servidores públicos informan, explican y dan a conocer los resultados de su gestión a los ciudadanos, la sociedad civil, otras entidades públicas y a los organismos de control, a partir de la promoción del diálogo.

La rendición de cuentas es una expresión de control social que comprende acciones de petición de información y explicaciones, así como la evaluación de la gestión.

Este proceso tiene como finalidad la búsqueda de la transparencia de la gestión de la administración pública y a partir de allí lograr la adopción de los principios de Buen Gobierno, eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas, en la cotidianidad del servidor público.

La Ley 1757 de 2015 reafirma la Obligatoriedad de la Rendición de cuentas a la ciudadanía. Como ya lo había planteado la Ley 1474 de 2011, Así mismo retoma el CONPES 3654 de 2010 en lo referente al Manual Único de lineamientos para el proceso de Rendición de Cuentas. Cuya producción será competencia del Departamento Administrativo de la Función Pública con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación. Este manual se constituye en la guía de obligatoria observancia para las entidades públicas en el desarrollo del proceso de rendición de cuentas.

Para la Ley estatutaria de participación ciudadana el control social es el derecho y el deber de los ciudadanos a participar de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados. Tiene como objeto el seguimiento y evaluación de las políticas públicas y a la gestión desarrollada por las autoridades públicas y por los particulares que ejerzan funciones públicas. La ciudadanía, de manera individual o por intermedio de organizaciones constituidas para tal fin, podrá desarrollar el control social a las políticas públicas y a la equitativa, eficaz, eficiente y transparente prestación de los servicios públicos de acuerdo con lo establecido en la regulación aplicable y correcta utilización de los recursos y bienes públicos.

¿QUÉ ES EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO?

Casi todos los colombianos hemos estado directa o indirectamente en alguna experiencia relacionada con la participación en asuntos públicos, desde asistir a una asamblea barrial, comunal o universitaria, o movilizarse en marchas y redes sociales virtuales en torno a variados temas, hasta llegar incluso a vincularse activamente en procesos de planeación y evaluación de políticas públicas. Cada vez es más común que lo participativo haga parte de la planeación y la gestión en todas sus etapas, por ello se escucha hablar de Planes de Desarrollo Participativos y también de Presupuestos Participativos.

Los Presupuestos Participativos en Colombia surgen inspirados en la experiencia brasilera de Porto Alegre, los procesos más conocidos se han dado en los municipios de Pasto, Sandoná, Medellín, Caramanta y en los departamentos de Risaralda y Nariño. Aunque ninguna de las experiencias colombianas porta el enfoque socialista que caracteriza el caso del Brasil, todas tienen en común el ánimo de promover la democracia participativa y de vincular a ciudadanas y ciudadanos en la gestión de los Planes de Desarrollo.

El argumento que fundamenta los procesos de Presupuesto Participativo es simple: se trata de que la ciudadanía determine directamente las prioridades de inversión y pueda participar en la planeación, ejecución y evaluación de los programas y proyectos de su interés.

En este sentido, hacer Presupuesto Participativo en Colombia significa:

- Romper con esquemas tradicionales de gestión, donde aportar a la construcción de ciudadanía y educar a la

población sea una prioridad, esto implica para los gobernantes un compromiso con procesos eficientes de pedagogía de lo público, que requiere el diseño de estrategias para que la ciudadanía recupere la confianza en el Estado y se interese por los asuntos colectivos y pueda deliberar y debatir las soluciones a problemáticas comunes.

- Así mismo implica educar en la comprensión de los presupuestos, permitir que se entienda de dónde salen los recursos, cada cuánto llegan a la entidad, en qué se pueden gastar y en qué no, cuánto hay, para qué, Quiénes son los beneficiarios de los proyectos, quiénes los contratistas. Preguntas que están insertas en el marco de un ciclo permanente de rendición de cuentas, que a su vez es una de las fases del ciclo del Presupuesto Participativo.

Los procesos de Presupuesto Participativo, permiten entender que con los recursos públicos no se hacen obras de caridad, con ellos se cumplen competencias constitucionales, con el fin de mejorar la calidad de vida de la población, lo cual en esencia es la finalidad del ejercicio de la política y del Estado social de derecho.

La guía metodológica para procesos de Presupuesto participativo de la Dirección de Apoyo fiscal define este instrumento de la siguiente forma:

El presupuesto participativo es un mecanismo de participación social y una herramienta de gestión local que permite a la ciudadanía y a las instituciones públicas de un determinado territorio, construir conjuntamente desarrollo humano sostenible. En la medida en que la institución posibilita que su población se organice para conocer y entender su presupuesto, proponer y elegir como se gasta, intervenir en

las prioridades de inversión y controlar permanentemente la ejecución de los recursos públicos.

Potencialidades del Presupuesto Participativo

- Propicia la cesión de poder de decisión a la ciudadanía, sobre el tema fundamental de la asignación del gasto público, por parte de las instituciones estatales.
- Facilita concretar el interés nacional y de los colectivos locales para obtener la transparencia en la gestión pública, promoviendo efectivamente su control.
- Permite definir la inversión en términos de equidad: Los sectores sociales menos favorecidos reciben mas y de manera eficiente.
- Genera cambios en el sistema de ingresos para incrementar los recursos municipales. Por ejemplo el pago de impuestos.
- Promueve la prevención del ejercicio tradicional de la politiquería, la corrupción y el clientelismo, en tanto se fortalece el desarrollo de una cultura ciudadana, capaz de formular proyectos colectivos que contengan la valoración adecuada del corto, mediano y largo plazo.
- Fortalece e incrementa la legitimidad de la Administración Municipal, mediado por la activa y real participación de la ciudadanía en la gestión del desarrollo.
- Facilita que el ejercicio del poder sea compartido, afianzando la construcción de una cultura del diálogo entre la comunidad y los gobernantes.
- Promueve la cooperación y la solidaridad ciudadana.

¿De qué depende el éxito de la experiencia?

- Voluntad política del gobernante y su equipo de trabajo, resultado de su cualificación y compromiso con el territorio y quienes lo habitan.
- Organización y movilización de los ciudadanos, resultado de las estrategias político administrativas que permitan la cualificación de la ciudadanía en el conocimiento de lo público: estructuras, reglamentos, resolución de conflictos, formulación, gestión y ejecución de proyectos.
- Cualificación permanente del recurso humano local: funcionarios y ciudadanos, asumiendo una asignación presupuestaria para ello, coherente y adecuada.
- Cumplimiento de los compromisos adquiridos.
- Aplicación de un diseño metodológico, acorde con las reales necesidades e intereses de la localidad.

¿Cómo hacer Presupuesto Participativo?

No hay una receta al respecto, ni una sola metodología, se trata de explorar y aportar a lo que hasta ahora se ha venido haciendo y de estar siempre articulado a los tiempos presupuestales, los gobiernos que quieran impulsar el instrumento deben trabajar en equipo, revisar de manera desprevenida con la ciudadanía el proceso planificador de la entidad, con ello seguramente evidenciarán que el Presupuesto Participativo, no es una varita mágica que todo lo resuelve, pero si una herramienta que si se promueve de manera coherente y estratégica puede generar verdaderas transformaciones en la cultura política del país.

Estructura

- Previamente la administración define los recursos, los actores que participaran, el tiempo asignado al proceso de formulación del Presupuesto Participativo y se construye colectivamente la metodología a aplicar.
- Los temas se seleccionan de acuerdo al Plan de Desarrollo. (Base Temática).
- El municipio es dividido en regiones o zonas, de acuerdo a la valoración y priorización conjunta de las necesidades locales. (Base Territorial).

Etapas del proceso

Movilización y divulgación

El desafío es garantizar el acceso global a la información por medio de: Prensa, radio, canal comunitario de televisión, perifoneo, carteles, cartas, plegables, pasacalles.

Definición reglas de juego

Actores que participan y sus compromisos, agenda común establecida de acuerdo al cronograma que la ley le define al sistema presupuestal, rigor presupuestal; inscripción de las propuestas en el banco de proyectos, de acuerdo a la metodología establecida para ello.

Definición de qué se discute, qué porcentaje del presupuesto se va a concertar participativamente y cuales inversiones son de decisión exclusiva del alcalde.

Identificación de las prioridades y selección de representantes

En las reuniones territoriales y temáticas se levantan las prioridades contenidas en el Plan plurianual de inversiones del Plan de Desarrollo y se seleccionan los representantes, asumiendo la efectiva participación de los diferentes sectores sociales.

En las ciudades grandes participan delegados y consejeros, los cuales son elegidos de acuerdo al número de representantes, criterio acordado colectivamente. En municipios pequeños los representantes pueden ser territoriales o sectoriales, elegidos en espacios amplios de participación democrática de cada organización y acorde a los canales formales de participación como: Consejo Municipal de Planeación, Junta Municipal de Educación, Consejo Municipal de Desarrollo Rural.

Negociación y deliberación

En esta etapa del proceso se analiza la realidad fiscal y financiera de la Entidad Territorial, dándole forma a las prioridades definidas de manera colectiva. Es importante tener en cuenta los siguientes criterios:

- Prioridades señaladas en las regiones o zonas.
- Problemáticas identificadas colectivamente.
- Representantes elegidos de manera correcta que participan en todo el proceso.
- Propuestas de años anteriores.
- Continuidad de los proyectos estratégicos.
- Información del equipo de gobierno para la toma de decisiones.
- Identificación de las necesidades en infraestructura.
- Identificación de los sectores con más dificultades.

- Impacto de las inversiones: social, cultural, ambiental, económico, político.

Elaboración de la propuesta presupuestal

Una vez se hallan priorizado los proyectos y programas de manera participativa y se hayan establecido las partidas presupuestales, la administración municipal debe elaborar el proyecto de acuerdo de presupuesto municipal, el cual deberá ser presentado el 1 de noviembre de cada año al Concejo Municipal

Envío al concejo municipal

Se acuerda previamente que los concejales no alteren la propuesta presupuestal y participan del proceso de formulación del Presupuesto Participativo.

En este momento es clave el control político de los representantes de la comunidad, invitando a los concejales a que respeten las iniciativas surgidas durante todo el proceso.

Ejecución y fiscalización

¿Cómo hacer para que las obras priorizadas con la comunidad sean realizadas?

Este momento del proceso exige por parte de las administraciones la puesta en marcha de nuevos instrumentos de gestión y planeación que tengan como objetivo una mayor articulación entre las comunidades, las organizaciones, las instituciones y las administraciones públicas.

La fiscalización y el seguimiento es permanente a la ejecución del presupuesto, se propone llevar a cabo ejercicios de rendición de cuentas en el mes de febrero para evaluar la

eficiencia con que se administran los recursos y el nivel de cumplimiento de lo pactado en el Presupuesto Participativo.

Límites de los presupuestos participativos

- El presupuesto es un potente instrumento, pero no puede ser el único espacio y mecanismo de articulación de la participación ciudadana.
- En algunos casos las demandas presentadas por la población no tienen posibilidad de ser resueltas en el ámbito exclusivamente municipal.
- La ciudadanía entra al proceso en una situación desigual en términos de conocimientos.

Desafíos

- Fuerte inversión en información y formación de los actores.
- La articulación con el Concejo Municipal.
- La credibilidad en el proceso exige el cumplimiento de las reglas y los compromisos acordados.

El reto para una Entidad Territorial que se compromete con el Presupuesto Participativo, es promover la ampliación de la participación democrática, para articular la acción ciudadana con la política, es decir con el poder del Estado, el manejo del gasto público y con el desarrollo humano.

BIBLIOGRAFÍA

Documentos consultados o transcritos en la elaboración de las cartillas:

Guía para la Elaboración de los Planes de Desarrollo 2012-2015. Departamento Nacional de Planeación DNP (2011).

Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial 2012. Departamento Nacional de Planeación DNP (2011).

Guías para la gestión pública territorial: Departamento Nacional de Planeación DNP (2011). Orientaciones para la gestión pública territorial.

Seminario Internacional: Por qué evaluar el gasto público. DNP, BANCO MUNDIAL, Banco Interamericano de desarrollo. 2004

Buena Administración Financiera. Transparencia por Colombia. 2010

Guía metodológica para la elaboración del marco fiscal de mediano plazo. Ley 819 de 2003. Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General de Apoyo Fiscal.

La estrategia institucional en los programas de saneamiento fiscal territorial. Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General de Apoyo Fiscal. Departamento Nacional de Planeación DNP. Corporación andina de fomento CAF.

Estrategias para el fortalecimiento de la descentralización. Acciones concretas. Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General de Apoyo Fiscal. FIDUPREVISORA. Guía de procedimientos financieros. Instrumentos de gestión

para las Entidades Territoriales. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Apoyo Fiscal. 2004

Tributos Distritales y Municipales. Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General de Apoyo Fiscal.

Coquito Recargado. Ejercicios didácticos para entender los presupuestos públicos. Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General de Apoyo Fiscal. 2010.

Cibergrafía.

<http://old.knoow.net/es/cieeconcom/gestion/gestionfinanciera.htm>

<http://aula.mass.pe/manual/%C2%BFque-es-la-gestion-financiera>

https://www.bancoldex.com/documentos/4553_6_La_gestion_financiera.pdf

Normatividad

Constitución Política de 1991

Ley 131 de 1994. Voto programático

Ley 152 de 1994 – Por la cual se establece la Ley Orgánica del plan de desarrollo.

Ley 388 de 1997 – Sobre el ordenamiento del territorio de los municipios

Consulte estas normas para cualquier inquietud en la elaboración del plan plurianual.

Normas básicas: Decreto 111 de 1996; Ley 715 de 2001; Ley 819 de 2003; Ley 617 de 2000; Ley 388 de 1997.

Documentos del DNP: Bases para la gestión del sistema presupuestal local; Orientaciones para la programación y ejecución de los recursos del SGP; Cartilla las regalías en Colombia. Ver página Web: www.dnp.gov.co.

Documentos del Ministerio de Hacienda: Guía metodológica para la elaboración del Marco Fiscal de Mediano Plazo en entidades territoriales; Ley 617 de 2000: Preguntas y Respuestas sobre la Ley. Ver página web: www.minhacienda.gov.co.

Para revisar los documentos del DNP pueden visitar la página web www.dnp.gov.co /desarrollo territorial / gestión pública territorial

Este libro fue impreso en los talleres de



GRUEMPRONEG S.A.S

GRUPO EMPRESARIAL
OPORTUNIDAD DE NEGOCIOS S.A.S

Cra 45 No. 30-45
Medellín-Colombia
PBX: 444 40 59
www.gruemproneg.com