

LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA Y EL MUNICIPIO COLOMBIANO

*Guillermo Albornoz Ceballos**

INTRODUCCIÓN

Las finanzas públicas se relacionan con otras disciplinas del conocimiento social como son: economía, política, derecho, historia, sociología, ética, antropología, estadística, psicología, contabilidad, administración. Los conocimientos de la teoría administrativa serán siempre un complemento esencial en el diseño y funcionamiento de las finanzas públicas debido a que éstas necesitan de una organización estatal que les sirva de apoyo y les facilite la gestión.

La gestión financiera pública, entonces, se entiende como un conjunto de procesos y actividades que se cumplen para programar las finanzas del Estado y recaudar los ingresos, ejecutar los gastos, financiar los déficits o invertir los excedentes de liquidez y evaluar los impactos de la gestión, en todo el ámbito del sector público no financiero, es decir, gobierno central y gobiernos territoriales, así como en las entidades no financieras descentralizadas de los mencionados niveles del gobierno.¹

* Profesor de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle.

¹ Brusa, José, (1995). *Gerencia financiera pública*. Unidad fiscal de la Gerencia de desarrollo del BID.

Por consiguiente, el estudio de la gestión financiera pública implica el examen de todos y cada uno de los componentes del sector público, entendiéndose por éste, el sector gubernamental central, las sociedades de economía mixta, las empresas industriales y comerciales del Estado, los establecimientos públicos y las instituciones financieras públicas, entre otras.

Dada la complejidad de la organización administrativa municipal actual y su futuro inmediato, se hace necesario asumir su administración como la de una empresa que suministra servicios cada día más demandados y con recursos limitados, donde se persigue satisfacer las necesidades requeridas por la comunidad. Por lo tanto, el administrador público debe tener una visión gerencial del municipio para lograr efectivamente los objetivos del gobierno local, con el mejor uso de los recursos disponibles.

Con el fin de lograr un manejo efectivo de las instituciones del sector público existe la tendencia a nivel mundial de integrar las diferentes etapas de la administración financiera pública, en un sistema financiero, en donde converjan de

manera armónica y equilibrada los procesos de planeación y presupuestos con los de contabilidad; como también lo concerniente a manejo de recursos del tesoro y las operaciones de crédito público (NIETO, S. Edgar Fernando. 1995).

Este artículo se propone ilustrar algunas de las normas importantes, que permiten a los administradores municipales organizar y gestionar eficientemente las finanzas públicas en sus localidades, teniendo en cuenta el proceso de modernización en que entró el Estado colombiano a partir de los años 80s y que se consolidó a principios de los 90s, dentro del nuevo paradigma de la globalización.

También se ha organizado en tres secciones. La primera, hace referencia al marco jurídico de la gestión financiera pública y sus antecedentes dentro del contexto de la descentralización. La segunda muestra la gestión financiera pública en los procesos de modernización del Estado. La tercera, a manera de conclusión, presenta unas reflexiones sobre la incidencia de la gestión financiera pública en el desarrollo local.

MARCO JURÍDICO DE LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

ANTECEDENTES

La reforma Constitucional de López Michelsen en el ámbito de la autonomía local planteaba una descentralización administrativa y fiscal manteniendo la centralización del poder político, este intento fue fallido debido a que no fue aprobada por el Congreso de la República.

Esta reforma estaba orientada a fortalecer la capacidad de gestión en la prestación del servicio público, reagrupando las entidades locales y creando un sistema de distritos municipales, hacia los cuales se dirigirían nuevas transferencias, quedando los Departamentos con funciones de supervisión, coordinación de municipios y representación de ejecutiva.

En el "Plan de Integración Nacional 1979- 1982", se observa la utilización de la descentralización como estrategia para promover, el desarrollo económico y social del país. Precisamente, la Administra-

ción de Julio César Turbay Ayala, en 1980, encomendó a Richard Bird, la preparación de un estudio detallado sobre las finanzas públicas intergubernamentales. Como resultado de esta comisión se elaboró el denominado informe Bird-Wiesner, el cual aportó importantes elementos teóricos y conceptuales para posteriores reformas.

Los anteriores intentos de modelo descentralista obedecieron, a circunstancias socio-políticas, administrativas y fiscales presentadas a nivel interno y externo. A nivel interno se aprecia, en lo social, un descontento de un vasto sector de la comunidad por la incapacidad del Estado centralista para entender suficientemente las demandas de las regiones. En lo político, es evidente la crisis originada por el clientelismo y la corrupción. En lo administrativo, es palpable la burocratización e ineficiencia de las instituciones del orden nacional. En lo fiscal, las finanzas subnacionales reflejan una disminución relativa de los ingresos tributarios con respecto a las nacionales. Al nivel externo, las relaciones con el entorno mundial, como lo indica BOISIER (1990), fueron marcadas por cuatro tendencias, a saber:

- 1.- Revolución científica y tecnológica.
- 2.- Internacionalización de las operaciones de capital.
- 3.- Crecientes demandas de la sociedad civil por mayor autonomía local y mayor participación en la toma de decisiones.
- 4.- La participación de las actividades productivas y de servicio.

Estos aspectos quedan expresados en el conjunto de leyes que rigen la sociedad colombiana.

En 1986 el Acto Legislativo No.1 estableció la elección popular de alcaldes; este hecho crea un compromiso directo entre ellos y las comunidades que los eligen.² Esta reforma descentralista es de gran transcendencia en la vida nacional; es una respuesta a las necesidades de participación de los ciudadanos en las decisiones públicas, por consiguiente, se puede ver su carácter evidentemente político.

Los Decretos 77, 78, 80 y 81 de 1987 y las Leyes 29 de 1989 y 10 de

1990 establecen competencias a los municipios en lo que concierne a la prestación de servicios saneamiento básico, seguridad o protección, educación, salud y sanidad, cultura y recreación, desarrollo urbano, medio ambiente, transporte urbano, abastecimiento, información, telefonía, energía eléctrica y otros servicios públicos municipales. En concordancia con esas competencias y en busca a una eficacia en la gestión municipal; se expidieron normas de asignación de recursos, tanto en los ingresos propios como de las transferencias, mediante a las Leyes 14 de 1983, 12 de 1986, 57 de 1989.

LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA EN LOS PROCESOS DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

La Constitución Política de 1991, fortaleció el proceso de descentralización en Colombia, significando una creciente transferencia

² A partir de la Ley 131 de 1994 se establece el voto programático: el Alcalde durante su período de mandato debe responder por un programa de gobierno presentado en campaña electoral.

de recursos de la Nación a las entidades territoriales, redistribución de funciones, participación ciudadana, autonomía territorial y la descentralización. Estos propósitos en la práctica no han sido desarrollados de manera íntegra.

Los Municipios pueden utilizar como mecanismo de financiamiento los recursos de cofinanciación (Decreto 2132 de 1992) cuyos objetivos son proporcionar recursos adicionales para apoyar la realización de obras locales, para lo cual se requiere que los municipios, con los recursos para la contrapartida, se identifiquen y elaboren proyectos según los requisitos exigidos. Para acceder a estos recursos financieros influye fundamentalmente la capacidad de gestión pública de la administración local.

La gestión pública puede ser entendida "Como la organización y el manejo de una serie de recursos institucionales, financieros humanos y técnicos por parte del Estado

en cualquiera de sus niveles de organización nacional, regional, o local) para proporcionar a los distintos sectores de la población los satisfactores de sus respectivas necesidades de bienes de consumo individual y colectivo.³

LEY 60

La Ley 60 de 1993 regula la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, el situado fiscal, también se puede considerar las regalías y las rentas cedidas por los Departamentos.⁴

El situado fiscal tuvo cambios importantes con la Ley 60 con respecto a lo que existía anteriormente, por ejemplo, aumentó el porcentaje de rentas destinadas por este concepto, al 24.5% a partir de 1996.

Modificó los porcentajes de destinación para los sectores, así: para educación será de un 60% del total percibido, mientras que a salud debe

³ VELÁZQUEZ, Fabio; GONZÁLEZ, Esperanza. 1995. *Gestión Servicios Públicos y participación en Colombia*. Boletín socioeconómico No.29.

⁴ Una ilustración más ampliada del sistema de transferencias la presenta RODRÍGUEZ, Clara Rocío. 1996

destinarse un 20%. El porcentaje restante podrá dirigirse a cualquiera de los sectores según las prioridades del gobierno nacional.

En todos los casos, la participación de los municipios en los recursos del situado fiscal se regirá por la ordenanza que expida la respectiva Asamblea Departamental, la cual tendrá en cuenta para la distribución indicadores relacionados con: población atendida, población potencial no atendida, esfuerzo fiscal y eficiencia administrativa.

LEY 136

Ley 136 de 1994 establece las bases tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, los cuales son considerados como la entidad territorial fundamental en la división político-administrativa del Estado.

La organización y el funcionamiento de la administración municipal se cumplen con fundamento en los postulados que rigen la función administrativa de igualdad,

moralidad, claridad, imparcialidad y publicidad mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de servicios con base a los principios de eficacia, eficiencia y responsabilidad.

En virtud de estos principios, la Ley 136⁵ establece los siguientes criterios entre otros:

“EFICACIA: Los Municipios determinarán con claridad su misión, propósitos y metas de cada una de sus dependencias o entidades, definirán al ciudadano como centro de atención dentro de un enfoque de excelencia en la prestación de sus servicios y establecerá rigurosos sistemas de control de resultados y evaluación de programas y proyectos.

EFICIENCIA: Los municipios deberán optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos, definir una organización administrativa racional que les permita cumplir de manera adecuada las funciones y servicios a su cargo, crear sistemas adecuados de

⁵ Una ilustración más ampliada de la Ley la presenta CORTÉS R., Carlos Alberto. 1996

información, evaluación y control de resultados y aprovechar las ventajas comparativas que ofrezcan otras entidades u organizaciones de carácter público y privado”.⁶

Nuestro país en los últimos cinco años ha entrado en una modernización financiera del sector público, en donde se busca ir a lo fundamental, es decir, a los procesos. Es aquí donde la gestión financiera pública, en sus diferentes órdenes, juega un papel importante para coadyuvar a mejorar la gestión pública, permitiendo una mayor eficiencia y eficacia en la toma de decisiones gerenciales que respondan a un equilibrio armónico socioeconómico de la comunidad en general.

Ante esta realidad la Asamblea Nacional Constituyente estableció en el Artículo 354 el cargo de Contador General de la nación, que reza: “Habrá un Contador General, funcionario de la Rama Ejecutiva

quien llevará la contabilidad de la nación y consolidará ésta con la de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan, excepto lo referente a la ejecución del presupuesto, cuya competencia se le atribuye a la Contraloría.

Corresponde al Contador General las funciones de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir para el país conforme a la Ley”.

El actual gobierno, para dar cumplimiento a este mandato, creó en 1995 la Dirección General de Contabilidad Pública, hoy denominado “Contaduría General de la Nación”, (Ley 298 de 1996), la cual inició un proceso de estructuración del Sistema Nacional de Contabilidad Pública. Resultado de esta labor ha preparado el Plan

⁶ Los principios de eficiencia y eficacia en los trabajos que el autor ha realizado en la Costa Pacífica nariñense evidencian la necesidad de efectuar investigaciones en diferentes municipios del territorio colombiano con el fin de observar críticamente la realidad de éstos y, obviamente, las gestiones locales. Es preocupante la falta de desarrollo institucional en estos municipios, lo que conlleva a una debilidad de la capacidad de gestión, dificultando la viabilidad de la descentralización plena y la gobernabilidad (PROGRAMA BID-PLAN PACIFICO - FESCOL. 1996).

General de Contabilidad para el Sector Gubernamental, actualizado a julio de 1997 y un documento sobre Doctrinas Contables.

A partir de enero de 1996 todas las entidades del Estado han debido acogerse al Plan General de Contabilidad Pública. En la práctica, muchos municipios pequeños y entidades descentralizadas no llevan contabilidad pública por falta de capacitación de los servidores públicos encargados de realizar esta actividad, en algunos casos, por el desconocimiento de la normatividad y, en otros, porque no les interesa (no les conviene).

Tradicionalmente, las organizaciones públicas confunden la gestión financiera con el proceso presupuestal establecido dentro de un contexto de política fiscal. Se considera equivocadamente que las actividades financieras deben centrarse en la denominada "Contabilidad de la Ejecución Presupuestal", entendida como la contabilidad por partida simple que da cuenta la ejecución de cada uno de los ingre-

sos y gastos presupuestados, por consiguiente, no informa sobre la acumulación de activos, pasivos, la situación de la Hacienda Pública y los resultados fiscales.

También se suele centrar la función financiera simplemente en las operaciones relacionadas con la atención de obligaciones y derechos de corto plazo, es decir, actividades de cajero y para tal efecto se designa un tesorero que sólo responde por el cuánto ingresa o cuánto se gasta, conllevando a una visión reduccionista de la importancia que amerita la gestión financiera y el papel que juega la contabilidad pública.

La Contabilidad Pública es definida como "Una rama especializada de la contabilidad que permite desarrollar los diversos procesos de medición, información y control en la actividad económica de la Administración Pública"⁷ Otra forma de verla es como un sistema de información integral que permite en cualquier momento conocer el estado de los derechos y obligacio-

⁷ NIETO SÁNCHEZ, Edgar Fernando 1996. *Sistema nacional de contabilidad pública*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Santafé de Bogotá.

nes, al igual que el grado de cumplimiento del recaudo de los distintos ingresos, el efecto patrimonial de los flujos financieros y económicos, además de las fuentes y aplicaciones extendida a lo social, ambiental y presupuestal. La contabilidad es un proceso ex post, dentro del sistema de gestión financiera.

El presupuesto (Decreto 111 de 1996) cumple una etapa ex ante, mediante la cual se da aplicación al Plan de Desarrollo y contiene el cálculo anticipado de las rentas e ingresos que se espera recibir en una determinada vigencia fiscal, lo mismo que los gastos y apropiaciones en que se incurrirán.

El presupuesto se ejecuta a través de la Tesorería, a la cual le compete recaudar todos los ingresos de la entidad y velar por su correcta utilización, así mismo, el pago oportuno de todas las obligaciones contraídas por la administración.

Al integrar los procesos de presupuesto, tesorería y contabilidad se deberán armonizar al sistema de planificación (Ley 152 de 1994), con el propósito de lograr una mejor eficiencia en aspectos adminis-

trativos, ingresos y gastos públicos.

Dado todo lo anterior, las instituciones de educación superior tienen la responsabilidad de asumir un papel más protagónico en la formación de profesionales en las disciplinas administrativas-financieras y contables en temas relacionados con la administración pública, específicamente en lo concerniente a las finanzas territoriales, para lo cual se requiere estudiar y evaluar los diferentes currícula con el fin de actualizarlos y ponerlos al tono de los nuevos vientos que soplan a nivel local, nacional y mundial.

CONCLUSIONES

La gestión financiera pública viene adquiriendo mayor importancia debido a las mayores funciones del servicio social, la descentralización, las competencias y distribución de recursos asignados a los entes territoriales, los mecanismos de participación ciudadana y el nuevo orden territorial cuya realización, dados los limitados recursos financieros que se disponen, implica una jerarquización de las necesidades actuales y el uso eficiente y transparente de los mismos.

Una acertada gestión financiera sirve como un instrumento estratégico para el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los municipios colombianos; permite, también, asignar eficientemente las rentas municipales para la satisfacción oportuna de las necesidades humanas.

Actualmente el municipio aparece como un elemento cada vez más importante en la estructura política administrativa de Colombia. Desde el punto de vista político, constituye el marco por excelencia de la convivencia civil, y participación ciudadana; en lo administrativo, como órgano facilitador de procesos destinados a contribuir al bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Ante transformaciones económicas, socioculturales y políticas internas, marcadas por la revitalización de lo local como ámbito privilegiado, se observa un papel importantísimo del sistema contable en el proceso de gestión financiera pública.

BIBLIOGRAFIA

BIRD, Richard, (1982), *Las finanzas intergubernamentales en Colombia, Departamento Nacional de Planeación, DNP*, Santa Fe de Bogotá.

BOISIER, Sergio. "La Descentralización: un tema difuso y confuso". *En Revista Interamericana de Planificación*, Vol. XXIII, No. 90, 1990, pp. 129-156.

BRUSA, José, (1995). *Gerencia financiera pública*. Unidad Fiscal de la Gerencia de desarrollo del BID. Santa Fe de Bogotá.

CORTÉS, R. Carlos Alberto (1996) *Régimen Jurídico de la Administración Municipal*, Legis Editores S.A., Santa Fe de Bogotá.

DECRETO 111 DE 1996 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto".

DECRETO 2132 DE 1992 "Por el cual se organiza el sistema de cofinanciación".

LEY 60 DE 1993 "Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la

distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357".

LEY 152 DE 1994 "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo".

LEY 298 de 1996 "Por la cual se desarrolla el Artículo 354 de la Constitución Política".

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (1997) "Plan General de Contabilidad Pública", actualizado a julio de 1997. Imprenta Nacional de Colombia, Santa Fe de Bogotá.

NIETO, S. Edgar Fernando (1995) *El Sistema Nacional de*

Contabilidad Pública, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Santa Fe de Bogotá.

PROGRAMA BID-PLANPA-CÍFICO - FESCOL (1996) *Diagnóstico comparativo de la situación financiera de cinco pequeños municipios del Pacífico colombiano*, Santa Fe de Bogotá.

RODRÍGUEZ, Clara Rocío (1996), *Gestión Social y Finanzas Municipales*, Fescol, Santa Fe de Bogotá.

VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza. *Gestión servicios públicos y participación en Colombia*. Boletín socioeconómico No. 29.