

**LA UTILIDAD DE LA CONTABILIDAD PÚBLICA EN EL MANEJO DEL GASTO
PÚBLICO EN DEFENSA Y SEGURIDAD EN LA POLICÍA METROPOLITANA DE
SANTIAGO DE CALI.**



AUTOR

ANGELA JOHANA DE ALBA OTALORA

CONTADURIA PÚBLICA NOCTURNO

UNIVESIDAD DEL VALLE

SEDE PALMIRA

FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN

2014

**LA UTILIDAD DE LA CONTABILIDAD PÚBLICA EN EL MANEJO DEL GASTO
PÚBLICO EN DEFENSA Y SEGURIDAD EN LA POLICÍA METROPOLITANA DE
SANTIAGO DE CALI**

AUTOR

ANGELA JOHANA DE ALBA OTALORA

CONTADURIA PÚBLICA NOCTURNO

TRABAJO DE GRADO

TUTOR

JHONNY GRAJALES

DOCENTE ACADEMICO

UNIVESIDAD DEL VALLE

SEDE PALMIRA

FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN

2014

Dedicatoria

A mi madre Doris por enseñarme que en la vida no hay nada más importante que lo que consigues con esfuerzo y dedicación, y a mi hermana Isabel por ser el ejemplo claro de que siempre se puede cumplir los sueños que deseas desde el corazón.

Agradecimientos

A las personas que siempre han estado presentes apoyando mis sueños, que han confiado en mis capacidades y me han hecho mejor persona, a mis profesores del colegio por permitirme conocer y amar la lectura, a mis docentes de la universidad que me enseñaron a conocer diferentes aspectos de la vida y del conocimiento, que abrieron mi mente y cerraron mis prejuicios, al lugar que me permitió ser quien soy, a mi universidad del valle, formadora de valores y conocimientos, a mis amigas incondicionales a las que amo tanto: Yuliana, Maira y Vanessa por apoyarme en mi proceso por la universidad y fuera de ella, por ser las personas con quienes siempre puedo contar, gracias a ti mi amor por creer en mí, por ser siempre incondicional y sincero, gracias a Dios por ser la luz en tiempos difíciles, por permitirme conocer personas tan maravillosas han cambiado mi vida y mi forma de pensar.

TABLA DE CONTENIDO

0. INTRODUCCIÓN	10
1. ASPECTOS GENERALES DE LA INVESTIGACION	12
1.1. Antecedentes	12
1.2. Problema de Investigación.....	18
1.3. Objetivos.....	20
1.3.1. Objetivo General	20
1.3.2. Objetivos Específicos.....	20
1.4. Justificación	21
1.5. Marcos de Referencia.....	22
1.6. Metodología.....	36
2. CONCEPTOS BÁSICOS SOBRE DEFENSA Y SEGURIDAD	42
2.1. Seguridad Nacional.	43
2.2. Defensa Nacional.	47
2.3 Conceptos básicos.	49
2.3.1. Fuerzas Públicas:	49
2.3.2. Fuerzas Militares.	50
2.3.3. Policía Nacional.	50
2.3.4. Recursos Públicos.....	52
2.3.5. Ministerio de Defensa Nacional.	52
2.3.6. Conflicto Armado.....	54
2.3.7. Recursos Fiscales.	54
2.3.8. Gestión Pública.....	54

2.3.9. Administración Pública	54
2.4. Control Social.....	55
2.5. Grupo Armado.....	55
2.6. Contraloría General De La Republica.....	55
3. INSTITUCIONES ENCARGADAS DE MANTENER LA CONVIVENCIA, SEGURIDAD CIUDADANA Y DEFENSA NACIONAL	57
4. FUENTES METODOLOGICAS PARA EL CÁLCULO DEL GASTO EN DEFENSA Y SEGURIDAD Y SU RELACION CON LA INVERSION DE RECURSOS PUBLICOS EN DIFERENTES ENTIDADES DEL ESTADO.....	70
4.1. Metodologías.....	73
4.2. Metodologías para el Cálculo del Gasto Publico en Defensa y Seguridad en Colombia	86
5. ANALISIS PRESUPUESTAL DE LA POLICIA METROPOLITANA DE SANTIAGO DE CALI PRIMER TRIMESTRE AÑOS 2013 Y 2014	92
5.1. Presupuesto General de la Nación: Participación Sectorial Año 2014	94
5.2. Análisis Horizontal del Libro Mayor y Balance de la Policía Metropolitana de Santiago de Cali Primer Trimestre Años 2013 y 2014	104
6. CONCLUSIONES	109
7. RECOMENDACIONES.....	111
8. BIBLIOGRAFIA	113

TABLAS

Tabla 1 Áreas de la seguridad y la convivencia ciudadana.....	44
Tabla 2 Sector defensa nacional.....	47
Tabla 3 Ministerio de Defensa Nacional: Dirección General de la Policía Nacional de Colombia.....	51
Tabla 4 Ministerio de Defensa: Dirección Ejecutiva.....	53
Tabla 5 La Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.....	65
Tabla 6 Objetivos Sectoriales de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la prosperidad.....	67
Tabla 7 GDS como porcentaje del PIB en Colombia: comparación de las cifras publicadas bajo diferentes Metodologías.....	75
Tabla 8 GDS como porcentaje del PIB en Colombia: contraste de las cifras publicadas por fuentes Nacionales.....	77
Tabla 9 Comparativo de fuentes. Características conceptuales.....	79
Tabla 10 Comparativo de fuentes. Características Presupuestales.....	81
Tabla 11 Categorías del gasto por función del gobierno.....	83
Tabla 12 Clasificación funcional del gasto público por unidad de gobierno.....	85
Tabla 13 Organización actual del Sector Defensa a cargo del MDN.....	87
Tabla 14 Conjunto de Entidades incluido en Calculo de GDS por parte de DNP.....	88

Tabla15 Criterios para determinar el grupo de Entidades que constituyen GDS.....	90
Tabla 16 Inversiones destacadas año 2013.....	95
Tabla 17 Programas de Inversión Defensa y Seguridad año 2013.....	96
Tabla 18 Principales entidades ejecutoras del gasto en defensa Nacional.....	97
Tabla 19 Presupuesto General de la Nación.....	99
Tabla 20 Defensa y Policía: total Sector por Entidad.....	100
Tabla 21 Evolución del Gasto en Defensa y Seguridad.....	101
Tabla 22 Evolución del Gasto promedio periodos del Gobierno.....	102

LA UTILIDAD DE LA CONTABILIDAD PÚBLICA EN EL MANEJO DEL GASTO PÚBLICO EN DEFENSA Y SEGURIDAD EN LA POLICÍA METROPOLITANA DE SANTIAGO DE CALI

“El viaje más maravilloso no es el centro de la tierra
ni a los confines del universo; es al fondo
de sí mismo”

JULES VERNE

RESUMEN

La siguiente monografía permite reconocer la importancia de la contabilidad pública no solo como aquella capaz de analizar las operaciones efectuadas en una empresa, sino principalmente como la herramienta clave para ejercer un control social de lo público, cumpliendo el rol de ente regulador de la asignación de los recursos públicos en la planeación y presupuesto de las Fuerzas Públicas, en su gasto en Defensa y Seguridad, que permita que la contabilidad pública saque a relucir sus capacidades en el control social, además de los beneficios que puede prestar a la ciudadanía en la regulación de sus recursos.

Permitiendo reconocer el proceso de asignación, desarrollo, ejecución y manejo de los recursos públicos en el gasto en defensa y seguridad, tema que en los últimos años ha sido debatido por el Gobierno y la Ciudadanía debido al inadecuado manejo de los recursos públicos y sus exagerados gastos, acompañado de las graves falencias en el sector salud y educación.

Palabras clave: Control Social, Defensa Nacional, Seguridad Nacional, Planeación, Presupuesto, Fuerzas Públicas, Contabilidad Pública, Gasto en Defensa y Seguridad, Gasto Público.

0. INTRODUCCIÓN

Para desarrollar la presente investigación es necesario comprender que la historia nacional colombiana se encuentra marcada por la necesidad de la Seguridad ciudadana, que no ha sido totalmente satisfecha desde hace ya muchos años, inconveniente que se ha generado principalmente por la aparición de los grupos armados al margen de la ley, debido a que han llegado a tener cierto nivel de poder social, lo que conlleva a la desestabilización del sistema político colombiano, razón por la cual tanto las fuerzas militares como civiles han permanecido en la constante lucha contra la delincuencia, autodefensas ilegales, narcotráfico, crimen organizado y similares, con el propósito principal de mantener el control social y de proteger a la ciudadanía en general.

El análisis de esta situación reúne un sin número de partes que pueden favorecer como también entorpecer el manejo de la misma, aunque el debate principal sobresale en el mismo momento en el que se estudia y reflexiona sobre la asignación, desarrollo, ejecución y manejo de recursos públicos en el gasto en defensa y seguridad, principalmente en aquellos recursos públicos destinados a las Fuerzas Militares y Policía Nacional, pues muchos consideran que el porcentaje de asignación ha terminado abarcando todos los ingresos económicos del País dejando de lado temas como la salud y educación, partes clave del aumento del conflicto armado colombiano, debido a que una sociedad que conviva en desigualdad de oportunidades comúnmente recurrirá a armarse en contra del Estado y sus políticas.

Para poder comprender la temática en general en la presente investigación se explica de manera clara todos los conceptos relacionados con el tema Defensa y Seguridad y su relación con la contabilidad pública como herramienta o ente regulador de los recursos públicos, como también la asignación de los mismos en la planeación y presupuesto de las Fuerzas Públicas, que permita que la contabilidad pública saque a relucir sus capacidades en el control social además

de los beneficios que puede prestar a la ciudadanía en la regulación de sus recursos.

Recursos que han sido destinados al fortalecimiento de las Fuerzas Públicas, entrenamiento, movilidad al pie de fuerza, desarrollo del talento humano, mantenimiento de armamento; costos que en ocasiones no pueden ser asumidos totalmente por el Estado generando así cierta dependencia de terceros (EEUU) que permitan el desarrollo de planes que el Gobierno considera pertinentes.

El estudio del gasto público en defensa y seguridad ha generado un debate colosal y es obligación de la contabilidad pública de esclarecer mediante sus conocimientos temas como estos, conocer los puntos que influyen en las decisiones del estado de invertir casi la totalidad de los recursos públicos para mantener temas como la movilización, inteligencia y comunicación de las Fuerzas Públicas, que inciden en el gasto público, la relación con el Producto interno bruto (PIB) y la necesidad de mantener la seguridad en el País, punto focal de los últimos periodos presidenciales.

La seguridad, defensa y convivencia ciudadana terminan siendo no solamente responsabilidad de los esfuerzos constantes de la Fuerza Pública, sino que también dependen del compromiso del Estado, de ciudadanos comprometidos con el cambio social, una unión conjunta que permita alcanzar parte de la paz que tanto anhela la sociedad, sacrificando en gran medida otras áreas con claras falencias económicas.

1. ASPECTOS GENERALES DE LA INVESTIGACION

1.1. Antecedentes

Los antecedentes que se tomaron para esta investigación evidencian la importancia del tema a tratar, además de que hacen énfasis en el papel de la contabilidad pública como herramienta del control social de lo público y su interés no solo monetario como también enriquecedor, sino como aquella encaminada a esclarecer las falencias y debilidades en el uso de los recursos públicos en el Gasto en Defensa y Seguridad de las Fuerzas Públicas Colombianas, un tema conocido principalmente por los constantes debates que se presentan debido a las grandes inversiones en guerra y la falta de la misma en educación y salud.

Los antecedentes relacionados fueron tomados de publicaciones de interés público con un poco de intervención en opinión política; cabe resaltar que el trabajo se basa principalmente en artículos y publicaciones de revistas militares como también de la Policía Nacional Colombiana.

1.1.2. Estudio y Análisis de los Desequilibrios Financieros del Gasto Público Militar en Bolivia, 1990-2003: Un Análisis Inconcluso.

Según el autor Daniel Atahuachi “la cuestión del gasto público en defensa adquiere en la actualidad una importancia singular, tanto en el aspecto teórico como en el aspecto político práctico”¹, principalmente debido a que este gasto ha ido aumentando de manera significativa en el entorno en que vivimos donde es común las confrontaciones con grupos armados al margen de la ley, este gasto termina siendo parte de las necesidades primordiales en una sociedad globalizada y envuelta en una “guerra sin fin”.

Es importante señalar que el artículo en cuestión permite identificar que tan importante es la inversión en defensa y la influencia de la contabilidad pública en

¹ ATAHUACHI, Daniel, “Estudio y análisis de los desequilibrios financieros del gasto público militar en Bolivia, 1990-2003: un análisis inconcluso.” Tepys, 2003. p. 1.

su estudio, como también la importancia en reconocer que se debe plantear, cuales son las prioridades sociales que tiene una nación para así poder decidir que tanto se puede gastar en defensa, o si este gasto será rentable o no dependiendo de las características económicas que ha manejado el País históricamente y principalmente de los cambios que se han generado en el mismo.

La defensa es vista como un bien intangible según como se menciona en el documento, este es el producto final del servicio, es un servicio que pertenece a la comunidad en general y que tanto militares como Policías hacen seguimiento continuo poniendo en riesgo su propia vida por la de los ciudadanos.

Aquellas fuerzas públicas son el medio facilitador y regulador de la violencia en el País pues son ellos quienes directamente tienen la potestad de mantener la seguridad y tranquilidad nacional , tal como Manuel Concha² la conceptualiza: "en primer término es un bien porque otorga bienestar a las personas ya que estas sienten seguridad y tranquilidad en su quehacer diario.", es un bien público debido a que su objetivo es beneficiar a la comunidad en general sin importar si estas aportan o no económicamente al gasto en defensa. Al respecto Cosidó³ precisa que: "la defensa puede considerarse como un bien público porque su producción y consumo se realiza de forma conjunta por toda la sociedad".

De acuerdo a lo planteado anteriormente se llega a la conclusión que es el sector público quien debe financiar este servicio mediante el cobro de impuestos, y es la contabilidad pública la que debe analizar la proporción de este gasto público con relación a las diferentes inversiones realizadas por el Estado y al Producto Interno Bruto del País, además de identificar si el dinero utilizado para este gasto es

² CONCHA, Manuel M., "Equilibrios económicos y asignaciones en defensa" en Gasto militar en América Latina: Procesos de decisiones y actores claves", Ed. CINDE-FLACSO, 1994, p. 81

³ COSIDÓ, Ignacio, "El gasto militar. El presupuesto de Defensa en España (1982 – 1992)", Ed. Eudema. p. 32.

suficiente o está mal invertido, cuáles pueden ser sus ventajas o desventajas que conlleven a unas posibles mejoras.

1.1.3. El Gasto en Defensa y Seguridad: Caracterización del caso Colombiano en el contexto Internacional⁴.

Para el autor del documento Nicolás Urrutia Iriarte el tema del gasto en defensa y seguridad se ha mantenido desligado del gasto Público en Colombia, es una cuestión que ha sido apartada históricamente del debate público y por ende son solo aquellos que manejan o hacen parte del mismo quienes verdaderamente conocen sus bases.

Al tomar como foco de estudio este artículo se pone en evidencia las carencias en el análisis, investigación y funcionamiento del gasto público en Colombia, además de la verdadera participación del Estado, determinar si esta participación es adecuada o no es ahora un tema de estudio, pues a pesar de que como ciudadanos comunes temas como estos en ocasiones no son tomados con la importancia que se merecen, es necesario determinar y entender si las carencias mencionadas anteriormente se deben principalmente al inadecuado manejo del dinero recaudado con impuestos por parte del Estado, si es suficiente o no, o finalmente si es empleado de la forma equivocada, poco razonable por las fuerzas públicas, o también existe la posibilidad de que como ciudadanos que no están directamente relacionados con el tema defensa y seguridad se juzga solo por los hechos que se generan en algunos municipios y por ende se estarían obviando los temas de mayor importancia. Por esta razón se debe principalmente entender el manejo y utilidad de la contabilidad enfocada en el gasto en defensa y seguridad, presupuestos y demás, que permitan comprender el proceso económico y social del tema defensa y seguridad; a pesar de que el texto es claro

⁴ URRUTIA IRIARTE, Nicolás, El gasto en Defensa y Seguridad: Caracterización del caso Colombiano en el contexto Internacional, archivos de economía, documento 249, 25 de Marzo de 2004.

en establecer que después de años de debates ha sido un poco complejo definir el cálculo del esfuerzo económico que hace la Nación en relación con la defensa, debido a que este gasto va dividido tanto a las fuerzas militares como a las fuerzas civiles que en ocasiones no tienen una función específica sino que terminan también teniendo responsabilidades misionales, no solo de enfrentamientos armados, es importante de igual forma señalar la trascendencia del tema, el aporte, análisis y control que se puede realizar desde el punto de vista contable.

En conclusión se debe reconocer que el GDS (*gasto en Defensa y Seguridad*) tiene claros abismos en cuanto al gasto realmente establecido, también es importante señalar que la Nación se ha concentrado en suplir este gasto dejando de lado temas como la salud y la educación, la cuestión final sería ¿Qué tanto se excede o se limita la Nación con relación a la inversión en este bien común?

1.1.4. Importancia de la Contabilidad Pública como Herramienta de Control Social de lo Público⁵.

Las autoras de esta tesis Lady Tatiana Menza y Angélica María Tello Murillo abordan el tema de la Contabilidad Pública como herramienta del control social, para ellas es importante, además de que es el punto esencial de su enfoque dar al ciudadano la capacidad de entender el manejo de los recursos públicos para que así puedan intervenir de manera correcta, y a la contabilidad pública como la forma de controlar y poner orden a las cuentas estatales, de reconocer los inadecuados manejos del dinero público con el fin de evitar daños o pérdidas de los recursos de la comunidad.

⁵ MENZA MAYA, Lady Tatiana, TELLO MURILLO, Angélica María, Importancia de la Contabilidad Pública como herramienta de control social de lo público. Tesis universidad del Valle sede Palmira, 2012.

Esta tesis hace hincapié principalmente en que el control social nace cuando los ciudadanos empiezan a emprender una lucha del ejercicio participativo como es la acción de cumplimiento y el derecho de petición, estos ciudadanos quienes después de estar preparados además de ser conscientes de sus derechos, finalmente se comprometen con el control social.

El texto en mención aborda a la contabilidad pública como la oportunidad precisa para el estudio y análisis de la misma desde un punto de vista social, un control social que no existía antes, en donde el contador era visto solo como un “tenedor de libros”, a diferencia de la visión actual en donde es el contador quien le permite a la sociedad conocer y entender la situación financiera en el momento adecuado y preciso ya sea de una organización como tal o de la sociedad en general, visto así a partir de la creación de la Contaduría General de la Nación en Colombia.

En conclusión el punto focal del control social se genera cuando existe un complemento entre la insistencia de los ciudadanos por mantenerlo y el buen actuar de los servidores públicos en su gestión como defensores de lo público.

1.1.5. El Gasto Militar en Colombia: Aspectos Macroeconómicos y Microeconómicos⁶.

En este artículo se analiza el gasto en defensa y seguridad (GDS) desde su composición interna, con el fin de apreciar mejor el efecto del mismo en el crecimiento económico y las finanzas públicas, para determinar cuál es el impacto que genera a la sociedad, para ello toman como base los informes dados por la Contraloría General de la Republica, como también los resultados de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional en el alcance de la seguridad. Se refieren al conflicto armado como principal causa del aumento en la inversión en defensa aunque

⁶ Gihatobar, Yaneth, Riveros Reyes, Héctor y Soto Velasco, Andrés, El gasto militar en Colombia: aspectos macroeco-nómicos y microeco-nómicos, Diciembre de 1999, en: Revista de la CEPAL.

también centran el texto en especificar que a pesar de que el conflicto armado cada vez es mayor el gasto en defensa y seguridad es utilizado en su mayoría de manera equivocada con una supervisión del mismo muy mínima.

Su estudio también busca conocer los puntos de vista de diferentes disciplinas ya que la sociedad en general es participe directa o indirecta de las consecuencias del inadecuado manejo de los recursos públicos, para los economistas, tiene gran importancia por su impacto sobre el crecimiento macroeconómico, para los funcionarios públicos es importante por sus efectos sobre las finanzas públicas, mientras que el enfoque principal del texto es la razón de ser del gasto militar: la capacidad para proveer defensa y seguridad.

Concluyen dando a conocer diferentes formas de obtener ahorros en el presupuesto en defensa, principalmente la disminución del gasto de personal de las Fuerzas Públicas, considerado el más alto, proponen también modificar el régimen de prestaciones, aumentar la edad de retiro, disminuir el número de efectivos y reestructurar la relación entre fuerzas de combate y personal de apoyo y administrativo.

1.1.6. Seguridad y Derechos Humanos⁷.

En este texto el autor trata principalmente el tema de la seguridad ciudadana desde el enfoque de los derechos fundamentales de las personas, principalmente se refiere a aquellos que están bajo el poder del Estado Colombiano.

Es el estado el responsable de luchar por los derechos de la sociedad como también por el mantenimiento de los mismos de manera equitativa, sin permitir cierta exclusión social, aunque es evidente en gran parte una debilidad

⁷ Borda Medina, Ernesto, Libreros Amaya, Jairo, Rodríguez Mejía, Carlos, Seguridad y derechos humanos, en: Conflicto y seguridad democrática en Colombia, Temas críticos y propuestas, Bogotá, Fundación Social, Fescol, Embajada de la República Federal de Alemania, 2004.

institucional lo que evidencia un panorama oscuro en cuanto a la seguridad y defensa de la población.

Todos los puntos mencionados anteriormente los toma como base para dar a conocer las realidades a las que se enfrentaba en ese entonces el presidente Álvaro Uribe con su “seguridad democrática” y a las posibles falencias que podría ocasionar en caso de no cumplir con lo mencionado en su plan de desarrollo, adicionalmente que la seguridad que demanda la sociedad colombiana exige políticas serias de prevención y protección de los derechos humanos, fortalecer el Estado social de derecho, garantizar la democracia y el adecuado manejo de los recursos públicos para cumplir con las necesidades de defensa y seguridad del territorio colombiano.

1.2. Problema de Investigación

El tema de la contabilidad pública en la fuerzas civiles, e incluso la influencia de esta en el gasto en seguridad nacional es un asunto de carácter poco conocido, como ciudadanos se hace difícil dar una opinión sobre el mismo, cuando no se es parte de estas instituciones y del manejo interno de sus gastos; el inconveniente se presenta principalmente cuando la información a la que se hace referencia no es de conocimiento público además de que difiere de la contabilidad aplicada en las organizaciones con procesos económicos generales, que dependen necesariamente de la globalización como también de los cambios que se generan en el mercado.

Cuando se aborda el tema del gasto público en defensa y seguridad, es importante como enfoque principal, basarse en la interrogante de la asignación, desarrollo, ejecución, control y manejo de los recursos del Estado, interrogante base del problema de investigación de la presente tesis, además de establecer mediante estudios previos, si las fuerzas civiles como entidades que están en la

constante búsqueda del bien ciudadano, dan un adecuado uso de estos recursos, reconociendo a la contabilidad pública como la herramienta principal para ejercer un control social de lo público, además de suministrar oportuna y adecuadamente la información necesaria que permita reconocer el manejo que se le da al gasto en defensa y seguridad, y principalmente identificar el destino final de los recursos públicos, medida que puede ser estudiada en cabeza del Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia, pues es esta la máxima autoridad en materia de defensa, asimismo la encargada de conducir a las Fuerzas Militares y Policía Nacional, en el mantenimiento del orden público (seguridad y convivencia ciudadana) sin dejar de lado a la Contaduría General de la Nación que se encarga de determinar las políticas y normas sobre contabilidad, informar sobre el manejo de los recursos públicos por parte de entidades y organismos del sector público, realizar estudios económicos- financieros de los sectores económicos, entre otras disposiciones que le confiera la ley

El análisis de la defensa y seguridad depende de la comprensión de si esta es rentable o no, tratar la cuestión del gasto público no es un tema fácil, la decisión de cuanto asignar a defensa es un tema a debatir, pues en toda sociedad principalmente en la sociedad colombiana este gasto puede llegar a cifras inalcanzables, igualmente cuestionables en cuanto a la adecuada definición de las prioridades establecidas por el Estado, que no solo debe enfocarse en defensa, sino también en educación y salud.

En conclusión es adecuado resaltar que la defensa es un bien público, que depende de los ciudadanos si creen o no importante que se apueste a esta, que se den garantías y condiciones adecuadas en cuanto a la seguridad, hacer un análisis del enfoque económico que permite llegar al punto de una verdadera seguridad y un buen manejo del dinero Nacional, conocer la utilidad de la Contabilidad Publica en el manejo del Gasto Publico en Defensa y Seguridad en las Fuerzas Públicas como también el deber de mantener los recursos públicos e igualmente el análisis de su adecuada asignación.

1.2.1. Formulación del Problema

¿Cuál es la utilidad de la Contabilidad Pública en el manejo del Gasto Público en Defensa y Seguridad en la Policía Metropolitana de Santiago de Cali?

1.2.2. Sistematización del Problema

- ¿Cuáles son los conceptos básicos relacionados con el tema Defensa y Seguridad?
- ¿Cuáles son aquellas instituciones encargadas de mantener la convivencia, seguridad ciudadana y defensa nacional mediante la ejecución, coordinación y análisis estratégico de los recursos públicos para el manejo adecuado del Gasto en defensa y seguridad?
- ¿Cuál es el manejo en la asignación de los recursos públicos en las Fuerzas Públicas colombianas mediante el estudio de las metodologías para el cálculo del Gasto en defensa y seguridad?
- ¿Cuál es el presupuesto en defensa y seguridad de la Policía Metropolitana de Santiago de Cali en el primer trimestre de los años 2013 y 2014?

1.3. Objetivos

1.3.1. Objetivo General

- Determinar la utilidad de la Contabilidad Pública en el manejo del Gasto Público en Defensa y Seguridad en la Policía Metropolitana de Santiago de Cali.

1.3.2. Objetivos Específicos

- Definir los conceptos básicos relacionados con el tema Defensa y Seguridad.
- Estudiar a aquellas instituciones encargadas de mantener la convivencia, seguridad ciudadana y defensa nacional mediante la ejecución,

coordinación y análisis estratégico de los recursos públicos para el manejo adecuado del Gasto en defensa y seguridad.

- Analizar la asignación de los recursos públicos en las Fuerzas Públicas colombianas mediante el estudio de las metodologías para el cálculo del Gasto en defensa y seguridad.
- Analizar el presupuesto en defensa y seguridad de la Policía Metropolitana de Santiago de Cali en el primer trimestre de los años 2013 y 2014.

1.4. Justificación

El tema de la utilidad de la contabilidad pública en el manejo, estudio, análisis y control del gasto en defensa y seguridad en Colombia ha sido abordado con el fin de reconocer la verdadera importancia de esta frente a la responsabilidad que tiene con el Estado y su capacidad de gestión, control y distribución de información con relación a los recursos públicos y su correcta ejecución.

La contabilidad pública desde sus inicios tiene un gran compromiso con la sociedad y el Estado mismo, pues debe estar en función del control del uso adecuado de los recursos en un País, con el fin de que exista total claridad en las cuentas de entidades públicas, de esta manera permite que se lleven a cabo la toma de decisiones necesarias para garantizar la permanencia, además del buen uso de los recursos de la sociedad, encaminados a el mejoramiento de la comunidad, como también para consolidar el derecho de una seguridad social, objetivo principal de las fuerzas públicas. De esta forma la información contable cumple un objetivo de gestión pública, este manejo contable permitirá que como ciudadanos se conozca el destino final de los recursos, principalmente en el tema a tratar en esta tesis, el de la influencia de la contabilidad pública en el estudio del gasto en defensa y seguridad, como también el análisis de los pro y contra de esta inversión que puede beneficiar a muchos pero que deja de lado temas como la salud y la educación claras falencias en nuestra sociedad.

Dar a conocer a la contabilidad no solo como un mecanismo para llegar a una adecuada toma de decisiones, sino también como aquella que permite conocer y entender el manejo de nuestros recursos públicos dentro de las fuerzas públicas, elimina el abismo que separa a los ciudadanos de situaciones consideradas en ocasiones solo de control del Estado, situaciones que por lo general damos por sentado tanto como individuos y como estudiantes.

Considerar este tema permite ampliar el punto focal de la contabilidad pública dándole la posibilidad de estudiar temas de los que generalmente no nos preocupamos, extendiendo así los objetivos señalados en las Universidades, facultando a la contabilidad a tomar otros caminos que no enriquezcan solo a las organizaciones sino que también se enfoquen en la responsabilidad que tiene con la sociedad y su seguridad.

1.5. Marcos de Referencia

1.5.1. Marco Teórico

La contabilidad pública permite la identificación y medición de la información financiera y con base en esta es que las entidades públicas quedan registradas en cuentas, con el propósito principal de que sean una herramienta para controlar el manejo del gasto público e identificar la finalidad de los recursos públicos, mediante el cumplimiento en la inversión del recaudo de los ingresos tributarios, este control público permite el reconocimiento, por parte de los usuarios de la información financiera, de las decisiones que afectan la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación, orientadas a defender los intereses colectivos.

“La contabilidad pública permite al ente público conocer sus derechos y obligaciones viabilizando una mejor toma de decisiones y evolución en su capacidad de cobro y cumplimiento de obligaciones. Igualmente propicia que

todos los bienes adquiridos, contruidos o donados, sean registrados oportunamente favoreciendo su destinación en beneficio de la comunidad y protegiéndolos de usos indebidos”⁸.

La contabilidad pública garantiza que la información suministrada por entidades públicas en cuanto al manejo e inversión de los recursos públicos en el gasto en defensa y seguridad, sea transparente con el fin de proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten; en términos de Tua: “Existe una evidente vinculación entre la contabilidad y el entorno en que se desenvuelve, de manera que ella se encuentra supeditada a este y, a la vez, ambos han evolucionado constantemente, en un dialogo e interrelación mutua, de manera que la contabilidad ha reflejado los cambios del entorno y es capaz de incidir en el mismo”.

Con relación a lo mencionado anteriormente es importante señalar que el Paradigma de la Utilidad está orientado al cumplimiento de las necesidades de los usuarios, no solamente de los denominados usuarios propietarios, sino también de los usuarios en general, mediante la utilización adecuada de la información contable representada en los Estados Financieros, que permiten una oportuna toma de decisiones, foco central para aquellos que serán beneficiados por esta información.

Daniel L. Mc Donald⁹ escribió: “La Contabilidad es la acumulación sistemática de datos concernientes a recursos escasos, de manera que puedan hacerse predicciones y tomarse decisiones concernientes a la distribución de tales recursos escasos entre usos alternativos”.

El tema radica en conocer la verdadera utilidad de la información Contable como base de la toma de decisiones además de cumplir una gestión pública sobre los recursos públicos y el destino final de estos, reconociendo al llamado usuario de

⁸ LA CONTABILIDAD PUBLICA: UNA ESTRATEGIA DE MODERNIZACION Y CONTROL, Nieto Sánchez Edgar Fernando, Contador General de la Nación, Santa Fe de Bogotá D.C. 1998

⁹ MAC DONALD, Daniel L., “Comparative Accounting Theory”, Addison Wesley, 1972.

una manera más amplia y no tan reducida, una información útil, adecuada para el manejo que los usuarios necesiten, en su continua búsqueda de una toma de decisiones correcta para su entorno o fin.

“Bajo este paradigma el contenido de los estados financieros se orienta a cubrir las necesidades de los usuarios; constituye por lo tanto la información un soporte vital para la “adecuada” toma de decisiones”¹⁰. (Tua 1995, 191)

Los paradigmas de Mora, Montes y Mejía¹¹ presentan cierta relación con “el paradigma de la utilidad de la información”. El paradigma Bursátil- interés Público hace referencia a los intereses de los actores que participan en el mercado público de valores (actividad bursátil), entendiendo al interés público como aquel en donde toda la sociedad hace parte sin ninguna clase de diferenciación que excluya a unos e integre a otros, el beneficio termina siendo general y equitativo.

Los paradigmas antes mencionados permiten el reconocimiento de la importancia y utilidad de la información contable para la sociedad, principalmente en el tema del manejo del Gasto público en Defensa y Seguridad, tema altamente mencionado debido a los continuos enfrentamientos de las Fuerzas Públicas y los grupos armados al margen de la ley, pues es la Contabilidad el mecanismo que realmente permite conocer el manejo de estos gastos además de la asignación y utilización de los mismos, reconocer si los recursos públicos han sido invertidos de la manera correcta en búsqueda del beneficio de la sociedad enfoque principal del tema a tratar. Un adecuado manejo de la información contable puede ser utilizado en el reconocimiento de la inversión pública en el gasto en defensa y seguridad y su utilidad para las Fuerzas Públicas como los organismos que dan frente a la defensa de la comunidad Colombiana.

¹⁰ TUA PEREDA, Jorge. Evolución y situación actual del pensamiento contable. En: Revista internacional Legis de contabilidad y auditoría N° 20, octubre-diciembre de 2004; pp. 43-128

¹¹ MORA ROA, Gustavo; MONTES SALAZAR, Carlos Alberto y MEJIA SOTO, Eutimio. Efectos de la regulación Contable internacional. Armenia: Universidad del Quindío, 2005.

1.5.2. Marco Conceptual

Es indispensable hacer referencia a los siguientes conceptos que permitirán entender la temática a tratar, con el fin de que el lector pueda acceder al mismo de manera clara y sin ninguna clase de dificultad que impida su entendimiento como también la comprensión general del tema.

1.5.2.1. Fuerzas Públicas. “la Fuerza Pública Colombiana es el conjunto de organismos establecidos por la Constitución Nacional, encargada de mantener el orden dentro del Estado, está conformada por las Fuerzas Armadas y por la Policía Nacional, las cuales ejercen el monopolio de la fuerza de manera legítima; es decir, actúan dentro de la legalidad. Las Fuerzas Armadas están conformadas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, organismos estos encargados de velar por la defensa y el orden de la Nación. Entre sus funciones prioritarias se encuentran las de velar por la defensa del territorio, de la soberanía, de la independencia y del mantenimiento del orden constitucional”¹².

1.5.2.2. Fuerzas Militares. “El Comando General de las Fuerzas Militares es la entidad de más alto nivel de planeamiento y dirección estratégica para las instituciones castrenses del país. Bajo su égida y faro están el Ejército Nacional de Colombia, la Armada de la República de Colombia y la Fuerza Aérea Colombiana.

De sus dependencias emanan las directrices y las políticas de mando para los soldados de tierra, de mar y de aire, en estricto y cabal cumplimiento de la misión prevista en el artículo 217 de la Constitución Nacional”¹³.

“Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional”, reza en uno de sus apartes de la Carta Magna al hacer referencia específica al rol de las instituciones armadas colombianas.

¹² MENDOZA VERGARA, Luis Eduardo. Régimen jurídico de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. Leyer, Enero de 2005

¹³ COMANDO GENERAL FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA [En línea] Disponible en: <http://www.cgfm.mil.co/CGFMPortal/faces/index.jsp?id=5784> [Consultado Junio 14 de 2007].

1.5.2.3. Recursos Públicos. “Son aquellas riquezas que devengan a favor del Estado para cumplir sus fines y que en tal carácter ingresan en su tesorería.

Las concepciones financieras modernas consideran que el recurso no puede limitarse a asegurar la cobertura de los gastos indispensables de administración, sino que es uno de los medios de que se vale el Estado para llevar a cabo su intervención en la vida general de la Nación. Su finalidad principal es la de cubrir los gastos públicos, pero además de esa función, los recursos pueden ser instrumentos para que el Estado desarrolle su política intervencionista en la economía en general”¹⁴.

1.5.2.4. Ministerio de Defensa Nacional. Tiene como finalidad el mantenimiento de la tranquilidad y la paz de los ciudadanos, buscando el cumplimiento de los derechos humanos, según la Constitución de 1991 son objetivos del Ministerio de Defensa Nacional: Preservar y defender la soberanía, la independencia y la integridad del territorio nacional; Mantener el orden constitucional y la estabilidad institucional; restablecerlos si se hallaren turbados y neutralizar aquellos factores que atenten o amenacen atentar contra ellos; Contribuir a garantizar la convivencia pacífica y prevenir; evitar e investigar la comisión de delitos y contravenciones.

1.5.2.5. Policía Nacional. Según el Capítulo VII en su artículo 218 “la Policía Nacional es un cuerpo armado de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”¹⁵.

¹⁴ LOS RECURSOS PUBLICOS. [En línea] Disponible en: <http://emilianomartinez.wordpress.com/2012/02/13/los-recursos-publicos/> [Consultado Febrero 13 de 2012].

¹⁵ REPUBLICA DE COLOMBIA MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL POLICIA NACIONAL [En línea] Disponible en: http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/Direccionamiento_estrategico [Consultado Noviembre 29 de 2013].

1.5.2.6. Conflicto Armado. “El concepto de conflicto armado es uno muy complejo que hace referencia a todos aquellos enfrentamientos en los que están involucrados las armas y su uso. Los conflictos armados son un fenómeno histórico que existe desde el comienzo de la historia y pueden darse entre distintos pueblos así como también entre el mismo pueblo, es decir, a nivel interno”¹⁶.

1.5.2.7. Recursos Fiscales. “Expresión utilizada en Macroeconomía, a nivel de los agregados económicos y monetarios. Aportaciones de los particulares para fines públicos, determinadas en la Ley de Ingresos, en la que se encuentran clasificados, como Impuestos, productos, derechos y aprovechamientos. Son aquellas percepciones que reciben las entidades o dependencias del Estado a través de apoyos o Transferencias que les otorga el Gobierno Federal”¹⁷.

1.5.2.8. Control Social. “Es una condición básica de la vida social, pues a través de él se asegura el cumplimiento de las expectativas de conducta y los intereses contenidos en las normas que rigen la convivencia, confirmándolas y estabilizándolas contrafacticamente, en caso de su fluctuación o incumplimiento, con la respectiva sanción impuesta en una determinada forma o procedimiento”¹⁸.

1.5.2.9. Gasto Público. Es aquel gasto en el que incurre el sector público durante un periodo determinado, incluyendo el gasto fiscal, además de los gastos de empresas fiscales y semifiscales a cargo del Gobierno central, este gasto está destinado al cumplimiento de las necesidades públicas y beneficios sociales cuya utilidad no puede medirse con facilidad, hace parte esencial de la política económica de toda sociedad y es considerado la retribución del Estado a la ciudadanía ya que representan aquellos dineros recaudados por medio de un sistema tributario.

¹⁶ DEFINICION ABC [En línea]. Disponible en: <http://www.definicionabc.com/politica/conflicto-armado.php>.

¹⁷ Disponible en: http://www.eco-finanzas.com/diccionario/R/RECURSOS_FISCALES.htm.

¹⁸ MUÑOZ CONDE, Francisco. Derecho penal y control social. Ed Temis, Colombia 1999, p. 1

1.5.2.10. Gasto Público en Defensa y Seguridad. Es aquel dinero recaudado por el Estado con el fin de cumplir con las necesidades de defensa del territorio en contra de amenazas externas como también para preservar la seguridad Nacional, incluye el “mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz” (Art. 218 C.P.)

1.5.2.11. Contabilidad Pública. “Es una aplicación especializada de la contabilidad que, a partir de propósitos específicos, articula diferentes elementos para satisfacer las necesidades de información y control financiero, económico, social y ambiental, propias de las entidades que desarrollan funciones de cometido estatal, por medio de la utilización y gestión de recursos públicos”¹⁹.

Según lo establecido en la Resolución 355 del 2007, por la cual se adopta el Plan General de la Contabilidad Pública, esta se basa en tres entornos: jurídico, económico y social, el entorno jurídico está relacionado con el diseño, ejecución y administración de la política pública, la producción y provisión de bienes y servicios públicos, la redistribución de la renta y la riqueza, la defensa y la seguridad nacional entre otros, el entorno económico consiste en dividir a las entidades según la función económica de las mismas en aquellas que hacen parte del Gobierno General y en empresas públicas, aquellas entidades del Gobierno General llevan a cabo actividades gratuitas con fines de redistribución de la renta y la riqueza, mientras que las empresas publicas hacen parte del mercado manteniendo vínculos económicos con el Gobierno, están sujetas a principios, normas técnicas y procedimientos de contabilidad pública, su gestión es descentralizada, delegada y desconcentrada, en cuanto al entorno social estas entidades se centran en el servicio a la comunidad y el cumplimiento de las necesidades de la misma, requiere información de aspectos sociales, culturales, históricos y ambientales.

¹⁹ REGIMEN DE CONTABILIDAD PÚBLICA, Contaduría General de la Nación, Libro 1 Plan General de Contabilidad Pública. Año 2007

Los propósitos de la contabilidad pública consisten en controlar los recursos y el patrimonio público, elaborar una adecuada rendición de cuentas evidenciando transparencia sobre el uso de los mismos, asegurando una gestión eficiente por parte de las entidades públicas que participan en la misma; los usuarios de esta información contable transparente son: la comunidad y los ciudadanos, los organismos de planificación y desarrollo de la política económica y social, los órganos de representación política, las instituciones de control interno, la contaduría general de la Nación, los agentes nacionales e internacionales que entregan recursos, entre otras personas naturales y jurídicas.

La información contable suministrada a los usuarios nombrados anteriormente deben ser de carácter cualitativo con el fin principal de que evidencien la realidad económica de las entidades públicas, siendo una información contable confiable, relevante y comprensible, guiada por los principios que dirigen la producción de la información, que hacen referencia a la medición de las transacciones, hechos y operaciones, estos principios son: gestión continuada, registro, devengo o causación, asociación, medición, prudencia, periodo contable, revelación, no compensación y hechos posteriores al cierre.

Por ultimo “Las normas técnicas de contabilidad pública comprenden el conjunto de parámetros y criterios que precisan y delimitan el proceso contable, las cuales permiten instrumentalizar la estrategia teórica con el Manual de procedimientos a través del Catálogo General de Cuentas- CGC, los procedimientos e instructivos contables. Este proceso incluye las etapas de reconocimiento y revelación, que atendiendo a normas técnicas, producen información sobre la situación, la actividad y el potencial del servicio o la capacidad para generar flujos de recursos de la entidad contable pública”²⁰.

²⁰ REGIMEN DE CONTABILIDAD PÚBLICA, Contaduría General de la Nación, Libro 1 Plan General de Contabilidad Pública. Año 2007.

1.5.2.12. Contaduría General de la Nación: “Es la entidad rectora responsable de regular la contabilidad general de la nación, con autoridad doctrinaria en materia de interpretación normativa contable, que uniforma, centraliza y consolida la contabilidad pública, con el fin de elaborar el Balance General, orientado a la toma de decisiones de la administración pública general, que contribuye a la gestión de un Estado moderno y transparente”²¹.

1.5.3. Marco Legal

Las siguientes normas permitirán el entendimiento de los procedimientos realizados para el manejo del Gasto público en Defensa y Seguridad por parte de las Fuerzas Públicas, tomados desde diferentes ángulos o entidades del Estado, se plantean con el fin de conocer los distintos puntos de vista empleados en la asignación de estos recursos como también la aplicación de los mismos en búsqueda del “beneficio común” fin del Sector Defensa Colombiano.

1.5.3.1. Ley 62 de 1993. En esta ley se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y Bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República.

ARTÍCULO 1o. FINALIDAD. La Policía Nacional, como parte integrante de las autoridades de la República y como cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, está instituida para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Así mismo, para el mantenimiento de las condiciones necesarias

²¹ Disponible en: <http://www.contaduria.gov.co/wps/portal/internetes/home/internet/contaduria/nuestra-entidad/nuestra-entidad/direccionamiento-estrategico>, [Noviembre 16 del 2014]

para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz²².

1.5.3.2. Ley 1033 del 2006. Establece la Carrera Administrativa Especial para los Empleados Públicos no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y de sus entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas al sector Defensa, se derogan y modifican unas disposiciones de la Ley 909 de 2004 y se conceden unas facultades conforme al numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política²³.

1.5.3.3. Decreto 92 Del 2007- Ministerio de Defensa Nacional. Por el cual se modifica y determina el Sistema de Nomenclatura y Clasificación de los empleos de las entidades que integran el Sector Defensa²⁴.

En este decreto se determinan los aspectos relacionados con los niveles jerárquicos de los empleos del Sector Defensa que son de suma importancia para el cumplimiento de su misión principal que es la defensa de la soberanía, la independencia la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.

1.5.3.4. Decreto 216 del 2010. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional. El ministro del interior y de justicia de la República de Colombia, delegatario de funciones presidenciales mediante Decreto número 099 de enero 19 de 2010, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en

²² POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA, NORMATIVIDAD-LEYES. [En línea]. Disponible en: <http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/normatividad/LEYES> [Noviembre 29 de 2013].

²³ Ibíd.

²⁴ POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA, NORMATIVIDAD-DECRETOS. [En línea]. Disponible en: <http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/normatividad/LEYES> [Noviembre 29 de 2013].

especial de las que le confieren el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 54 de la Ley 489 de 1998²⁵.

1.5.3.4. Ley 1089 del 2006. Regula la adquisición de bienes y servicios destinados a la defensa y seguridad nacional.

ARTÍCULO 1o. La adquisición de bienes y servicios destinados a la seguridad y defensa nacional, que sean de producción nacional, en la cantidad, calidad y oportunidad requerida se efectuará con los productores nacionales. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, certificará la existencia de su producción, dentro del territorio nacional y la comprobación de que esta se lleva a cabo en términos de competencia abierta²⁶.

1.5.3.5. Ley 190 de 1995. Normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y disposiciones generales con el fin de erradicar la corrupción administrativa.

ARTÍCULO 5o. En caso de haberse producido un nombramiento o posesión en un cargo o empleo público o celebrado un contrato de prestación de servicios con la administración sin el cumplimiento de los requisitos para el ejercicio del cargo o la celebración del contrato, se procederá a solicitar su revocación o terminación, según el caso, inmediatamente se advierta la infracción²⁷.

²⁵ POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA, NORMATIVIDAD-DECRETOS. [En línea]. Disponible en: <http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/normatividad/LEYES> [Noviembre 29 de 2013].

²⁶ SECRETARIA DE SENADO, Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2006/ley_1089_2006.html

²⁷ Ibíd.

1.5.3.6. Decreto 1294 de 2013. Se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2013 y se efectúa la correspondiente liquidación²⁸.

En este decreto se especifica el valor de los ingresos del presupuesto nacional, donaciones externas y los recursos del capital de la nación, además del presupuesto de inversión ya sea en asignación de recurso social o de técnica y capacitación del recurso humano; esta información permite reconocer los porcentajes de asignación de los recursos públicos en los diferentes áreas de estudio o prioridades de inversión por parte del Estado colombiano.

1.5.4. Marco Contextual

El conflicto armado en Colombia se remonta a la década de los 60 con la aparición de los grupos armados al margen de la ley, las Fuerzas Armadas de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), esta aparición ha ocasionado la transformación del sistema económico del País, en donde el Estado se ha visto en la obligación de aumentar la asignación de recursos al Gasto en Defensa y Seguridad (GDS), tema que ha generado un sin número de debates.

“Quienes favorecen este gasto estiman que el GDS es fundamental para fortalecer a la Fuerza Pública, que el mejoramiento de las Fuerzas de seguridad del Estado eleva las probabilidades de consolidar un entorno de paz y tranquilidad en donde predominen las garantías individuales...”²⁹, además de que también existen aquellos que consideran que temas tan importantes como la salud y la educación se han apartado del foco de inversión del Estado, creyendo que esta situación es la originaria del aumento del conflicto armado, pues sin una verdadera equidad, igualmente sin una formación con participación por parte de la ciudadanía, se generan diferencias sociales, económicas y culturales que dan pie a la lucha armada.

²⁸ MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO- NORMATIVA. [En línea]. Disponible en: <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/elministerio/NormativaMinhacienda/2013>

²⁹ TOBAR, Yaneth, RIVEROS REYES Héctor, y SOTO VELASCO Andrés. El Gasto Militar en Colombia: Aspectos Macroeconómicos y Microeconómicos. Revista de la CEPAL 69. 1999, p. 164.

Debido al aumento del conflicto interno que se ha venido desarrollando en el transcurso de los años, Colombia se posiciona dentro de aquellos países que mantienen políticas de inversión encaminadas a buscar la permanencia de la llamada “seguridad democrática”, que busca el fortalecimiento de las Fuerzas Públicas no solo con la ayuda del Gobierno sino también de los ciudadanos, ya que se considera que su adecuado manejo, permitirá que la sociedad encuentre la ya tan anhelada paz, desconocida para las últimas generaciones; este compromiso requiere del aumento significativo en el presupuesto asignado a la defensa nacional, presupuesto reflejado en el aumento del “reclutamiento” de civiles en las Fuerzas Públicas, considerando que así habrá más cobertura de seguridad en el territorio nacional y como resultado, disminución de enfrentamientos debido a la fuerza de control civil que puedan ejercer.

Para conocer el manejo interno de la asignación del GDS, es necesario considerar los informes establecidos por la Contraloría General de la Republica, en el denominado Gasto en Fuerza Pública, que constituyen los gastos del Ministerio de Defensa y de otros organismos relacionados con el mismo fin: la Defensa Nacional.

El Estado Colombiano y su afán por el mantenimiento de la seguridad y defensa utilizan como herramienta de las políticas públicas a el Presupuesto General de la Nación en donde se establecen las prioridades de inversión del Gobierno, prioridades que claramente dejan de lado temas más significativos como la salud y educación, debido a los ya disminuidos recursos públicos por cuestiones de corrupción e inadecuado manejo de los mismos, ocasionando en gran medida una creciente inequidad resultado de la pérdida de los derechos.

Este presupuesto comprende todos los gastos relacionados con el mantenimiento de la seguridad y defensa prestada por las Fuerzas Públicas, como el funcionamiento del Ministerio de Defensa, Ministerio de Interior y Justicia, Fiscalía, Defensoría del pueblo, Procuraduría Nacional, las Fuerzas Militares (Ejército

Nacional, Armada, Infantería de Marina, Fuerza Aérea) y las Fuerzas de Policía, de estos gastos hacen parte la remuneración del personal militar y civil, investigación y desarrollo, pensiones personal militar y civil, operaciones de mantenimiento y adquisición de armamento para mantenerse en vanguardia, sin incluir temas como el secuestro, delitos menores, muertes, costos de seguridad por el sector privado, contando también con las ayudas de gobiernos extranjeros principalmente de Estados Unidos cuyos recursos tiene como fin principal financiar los combates con la guerrilla.

El comportamiento de estos gastos han ido aumentando en el transcurso de los años, visto así por la necesidad de combatir y erradicar el conflicto que no solamente responde a un conflicto interno, sino también a las confrontaciones con países vecinos, además de la continua lucha contra el narcotráfico y sus consecuencias, este gasto se ve reflejado en el aumento de la utilización del Producto Interno Bruto colombiano, generando la disminución de inversión en el sector agrícola, vivienda, educación y ciencia y tecnología, falencias que con el tiempo son más evidentes, que igualmente generan un aumento significativo de la delincuencia común consecuencia que afecta a toda la sociedad Colombiana.

El tema del análisis del Presupuesto Nacional para la contabilidad pública es esencial para establecer como también para conocer la forma como se efectúa y se destina el mismo, el proceso que se lleva a cabo para la asignación de los rubros, proceso que inicia en el Ministerio de Defensa Nacional en donde se estudian y aprueban los presupuestos de cada organismo participante, que además es presentado después ante el Congreso de la Republica para su estudio, con el fin de determinar si hará o no parte del Plan Nacional de Desarrollo de cada periodo.

Después de aceptado este presupuesto será controlado por la Contraloría General de la Republica, la Contaduría General de la Republica, los Revisores Fiscales de las entidades partícipes y por último por el Ministro de Defensa.

De acuerdo a lo establecido anteriormente se reconoce que el sector defensa y seguridad cuenta con grandes falencias, principalmente por su continuo aumento de inversión y la falta de dinero por parte del Estado, a pesar de que se cuentan con ayudas extranjeras estas no son suficientes para cubrir estos gastos, la concentración de la inversión ha generado el quiebre de otros sectores de la sociedad, esperando así que en pocos años se ocasione un colapso total del sistema económico y social colombiano.

1.6. Metodología

1.6.1. Tipo de Estudio

La presente tesis realizó un análisis de carácter descriptivo que permitió detallar como también conocer todos los temas a tratar, con el fin de entender además de comprender la temática, de tal forma que se pudo generar una o varias ideas sobre el manejo o implementación de la misma. El objetivo de esta metodología era el de conocer las situaciones principales que envuelven el tema de estudio a través de la descripción de las partes que la contemplan, que hacen parte del desarrollo de la misma.

Para Tamayo³⁰ (1998) la investigación descriptiva: “Comprende la descripción, registro, análisis e interpretación de la naturaleza actual, composición o proceso de los fenómenos. El enfoque que se hace sobre conclusiones es dominante, o como una persona, grupo o cosa, conduce a funciones en el presente. La investigación descriptiva trabaja sobre las realidades de los hechos y sus características fundamentales es de presentar una interpretación correcta”

Al realizar o implementar una metodología descriptiva, se buscó explicar cuáles eran las características, conceptos, manejos, asignación, desarrollo y ejecución del gasto público en defensa y seguridad, además de que de este tipo de análisis

³⁰ TAMAYO Y TAMAYO, Mario. El proceso de la investigación científica. 4 Edición. México, Limusa, 2002.

depende principalmente el reconocimiento del problema de investigación, lo que permitió el desarrollo de la temática y el reconocimiento del fin que se buscaba, que pretendía esclarecer asimismo facilitar la comprensión de la utilidad de la Contabilidad Pública en el manejo del Gasto Público en Defensa y Seguridad en las Fuerzas Públicas Colombianas.

1.6.2. Método de Investigación

Para la presente investigación se utilizó el método inductivo, que consiste en la obtención de información precisa de acontecimientos y la conclusión sobre los mismos después de su análisis (de lo particular a lo general), este método se enfocó en la observación de los hechos, como también en el análisis de los mismos, con el fin de tener conceptos claros de cada uno de los hechos analizados.

En cuanto al método inductivo “Bacon centra la observación como base de la ciencia, proponiendo el método inductivo a partir del estudio de unos casos individuales se puede llegar a una generalización. Bacon ponía el énfasis en la necesidad de evidencia empírica”³¹.

El método inductivo fue aplicado en esta investigación, debido a que se observó y analizo todos los hechos referentes al Gasto Público en Defensa y Seguridad en las Fuerzas Públicas colombianas y su relación con la participación de la contabilidad pública, con el fin de conocer los posibles caminos para la solución o disminución del problema planteado.

³¹ DAVILA NEWMAN, Gladys. El razonamiento inductivo y deductivo dentro del proceso investigativo en ciencias experimentales y sociales. Laurus, vol. 12, núm. Ext, 2006, p. 190, Universidad pedagógica experimental libertador, Venezuela.

1.6.3. Fuentes de Información

1.6.3.1. Fuentes Primarias. Se realizó una entrevista de profundidad enfocada a un integrante de las Fuerzas públicas, más precisamente de la Policía Metropolitana de Santiago de Cali (MECAL); esta persona es miembro en servicio activo de la institución, además de ser especialista en la temática en cuestión (manejo del gasto público en defensa y seguridad en las áreas de planeación y presupuesto), lo que permitió conocer realmente su desarrollo, ejecución, asignación, e intervención de la contabilidad pública en el enfoque de estudio.

1.6.3.2. Fuentes Secundarias. Estas fuentes se encargaron de analizar las fuentes primarias, no son la fuente principal de los documentos pero permitieron conocer una síntesis de los mismos; para la presente tesis las fuentes secundarias que se utilizaron fueron: libros de texto, artículos de revistas, publicaciones periódicas, estadísticas históricas, cuadros estadísticos recientes y demás información pertinente.

1.6.4. Técnicas de Investigación

La técnica de investigación que se utilizó fue la entrevista estructurada, es decir con preguntas ya preestablecidas orientadas al problema de investigación, esta fue clara e igualmente concreta con relación a la finalidad que se buscaba, pues esta técnica era la estrategia para obtener información concluyente, que permitió sustentar la información teórica que se tenía, además de que estaba correctamente diseñada como también coherente con el contenido, lo que facilitó la ampliación de los conocimientos.

La entrevista permitió acceder a información que no fue encontrada en artículos relacionados con el tema, ya que el entrevistado tenía ciertos conocimientos sobre temas no tan públicos, de los cuales pudo dar su opinión de acuerdo a su trayectoria en las Fuerzas Públicas.

El entrevistado es un activo de las Fuerzas Civiles colombianas, lo que permitió estudiar el problema identificado anteriormente, guiando así la investigación a un punto tan real como centrado, conociendo y analizando presupuestos, estrategias y decisiones políticas-económicas tomadas al respecto, principalmente con el fin de medir los beneficios de este gasto, además de establecer si su importancia es directamente proporcional a la necesidad de protección de la población.

1.6.5. Fases de Investigación

- **1.6.5.1. Conceptos básicos relacionados con el tema Defensa y Seguridad.**

Es importante para desarrollar la temática hacer énfasis en ciertos conceptos que permitan al lector la comprensión del desarrollo de la tesis, estos conceptos fueron tomados de textos de opinión sobre el conflicto armado, además de las paginas oficiales de la Policía Nacional, la Contraloría General de la Nación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Contaduría General de la Nación entre otros textos o publicaciones de interés, ya sea de revistas o periódicos relacionados con el tema que permitieron establecer diferentes reflexiones de acuerdo a las distintas opiniones por parte del Estado o de la sociedad misma.

Es importante tener en cuenta que no solo se hizo referencia a los conceptos sino también a los procesos y funciones relacionadas con los mismos, principalmente enfocados en definir la defensa y la seguridad, con el fin de tener un conocimiento más amplio y no tan restringido del tema.

- **1.6.5.2. Instituciones encargadas de mantener la Convivencia, Seguridad Ciudadana y Defensa Nacional mediante la ejecución, coordinación y análisis estratégico de los recursos públicos para el manejo adecuado del Gasto en Defensa y Seguridad**

Para determinar el manejo adecuado de los recursos públicos en el Gasto en Defensa y Seguridad en las Fuerzas Públicas colombianas se debió reconocer la relación que estas y los demás poderes del Estado como el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional y principalmente con el Ministerio de Defensa encargado de articular las actividades de la Fuerza Pública, con el fin de regular los recursos asignados, asegurando que estos recursos tengan un mayor impacto en Seguridad mediante una mejor administración y planeación del manejo de los mismos, además de hacer énfasis en la responsabilidad social de la contabilidad pública como la encargada de evidenciar este manejo y así dar a conocer a los ciudadanos los procesos realizados por las Fuerzas Públicas respecto a los recursos públicos.

- **1.6.5.3. Asignación de los recursos públicos en las Fuerzas Públicas colombianas mediante el estudio de las metodologías para el cálculo del Gasto en defensa y seguridad.**

Se identificaron los rubros en los cuales se invierten los recursos públicos destinados al Gasto en Fuerza Pública, que no solamente corresponden al fortalecimiento de las Fuerzas Públicas, sino también a aquellos gastos relacionados con el mantenimiento de los partícipes del conflicto armado, entre estos fines encontramos el entrenamiento y movilidad al pie de fuerza, alistamiento y mantenimiento de equipos de guerra, fortalecimiento de la inteligencia, entre otros.

El propósito de reconocer la asignación de los recursos públicos era el de establecer el comportamiento histórico de los mismos mediante la investigación

precisa de los movimientos estructurales del tema en sus procesos de planeación y asignación en el presupuesto, para alcanzar este propósito se identificaron los órganos que regulan el proceso, como es el Ministerio de Defensa, estos datos pueden ser encontrados en la paginas de internet y en textos relacionados con el gasto militar y sus aspectos macroeconómicos y microeconómicos.

- **1.6.5.4. Presupuesto en defensa y seguridad de la Policía Metropolitana de Santiago de Cali en el primer trimestre de los años 2013 y 2014.**

Para establecer esta fase de investigación se desarrolló un análisis horizontal del libro mayor y balance de la Policía Metropolitana de Santiago de Cali, en donde se evidencio el efectivo suministrado a la institución por parte del municipio y el departamento del Valle del Cauca, además del reconocimiento de la inversión por parte del Estado en cada uno de los sectores que lo conforman, análisis desarrollado para los años 2013 y 2014.

2. CONCEPTOS BÁSICOS SOBRE DEFENSA Y SEGURIDAD

El presente capítulo hace referencia a los conceptos básicos que permiten comprender la temática a tratar, ya que es importante mencionar que la base de la comprensión de toda lectura es el conocimiento previo sobre la misma.

De esta manera el lector podrá acceder al tema de una forma más clara mediante la explicación de cada uno de los conceptos que se manejan a lo largo de la tesis. En el desarrollo de este capítulo se busca aclarar y explicar algunos conceptos, además de diferentes puntos de vista de algunos autores, referentes al proceso de asignación, desarrollo, ejecución y manejo de los recursos del Estado Colombiano, para mantener la seguridad y defensa del pueblo, como también la intervención de la Policía Nacional desde el punto de vista de inversión en defensa y seguridad de la Nación.

Se debe analizar primero como conceptos base, la seguridad y la defensa debido a que son los focos principales de las funciones de las Fuerzas Públicas Colombianas, además de que de estos depende la convivencia pacífica y el desarrollo adecuado de la estabilidad social, principalmente en un País como Colombia en donde es la violencia la que define e interviene en la mayoría de decisiones políticas y sociales.

La Seguridad Pública se encuentra dividida en Seguridad Nacional y Seguridad Ciudadana; se reconoce a la seguridad nacional como a la tranquilidad brindada a la ciudadanía que permite el adecuado funcionamiento de la sociedad, hace parte de una necesidad para mantener el orden nacional y es el Estado el responsable de garantizar esta condición como un bien común.

2.1. Seguridad Nacional.

Se considera en la actualidad una condición difícil de mantener tanto económica como socialmente, pues en ella no solo intervienen las Fuerzas Públicas (Fuerzas Militares y Policía Nacional) sino también el pueblo, lo que resulta complejo debido a la creciente violencia ocasionada por grupos al margen de la ley como también a causa de la delincuencia común, terminando así no solo en la búsqueda de un Estado Social de Derecho sino también en una constante eliminación de complejas situaciones de orden social que evitan el mantenimiento del mismo; “Ahora debe pensarse, no sólo en la defensa nacional clásica en términos de soberanía, independencia, integridad territorial y permanencia del Estado de Derecho, sino en fenómenos de violencia social y en amalgamas de violencias con contenido político o sin él. Estos tipos de amenaza son de carácter diverso, saltan fronteras y producen formas de conflicto desestructurado y confuso. Entre otros para tener en cuenta, el de las guerrillas que han dado el salto para convertirse en organizaciones mixtas de violencia social, delincuencia organizada y violencia política”³².

La Seguridad Pública termina siendo en la mayoría de ocasiones una condición difícil de definir debido a su dependencia en las necesidades de control público de la sociedad donde sea aplicada, como también al hecho de que debe adaptarse tanto a la globalización como a las condiciones propias de una sociedad que se modifica constantemente a causa de la inestabilidad social que maneja.

Por otro lado hace parte también de esta seguridad pública, la seguridad ciudadana y convivencia ciudadana, que se entienden por “la protección universal a los ciudadanos frente aquellos delitos y contravenciones que afecten su dignidad, su seguridad personal y la de sus bienes, y frente al temor a la inseguridad. La convivencia, por su parte, comprende la promoción del apego y la

³² PAREDES CADENA, Luis Felipe, “Fuerzas Armadas, publicación militar especializada de la escuela superior de guerra de Colombia- Vol. LXXXIII- Edición 216” Diciembre 2010

adhesión de los ciudadanos a una cultura ciudadana basada en el respeto a la ley, a los demás y a unas normas básicas de comportamiento y de la convivencia social”³³

Cuadro 1

Áreas de la Seguridad y la Convivencia Ciudadana.

Seguridad Ciudadana		
La protección universal a los ciudadanos frente a aquellos delitos y contravenciones que afecten su dignidad, su seguridad personal y la de sus bienes; y frente al temor a la inseguridad		
		
Convivencia Ciudadana		
Comprende la promoción del apego y adhesión de los ciudadanos a una cultura ciudadana basada en el respeto a la ley, a los demás, y a unas normas básicas de comportamiento y de convivencia social		

	Área Seguridad Ciudadana	Área Seguridad Nacional
Perpetradores	•Violencia Espontánea •Delincuencia Común •Delincuencia Organizada •Expresiones urbanas de GAML y BACRIM	•FARC •ELN •BACRIM
Delitos Foco	• Seguridad - Homicidio - Hurto • Convivencia - Lesiones comunes - Muertes en accidentes de tránsito • Otros de Alto Impacto - Micro Extorsión - Micro Tráfico	•Narcotráfico - Cultivos de Coca - Laboratorios - Distribución y venta •Actos de Terrorismo •Actos Subversivos •Homicidios Colectivos •Secuestro extorsivo •Extorsión Organizada •Minas antipersonas
Enfoque	•Urbano / Según Categorías	•Rural / Zonas Consolidación

Fuente: Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, DNP, Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos define a la seguridad ciudadana como “aquella situación donde las personas pueden vivir libres de las amenazas generadas por la violencia y el delito, a la vez que el Estado tiene las capacidades necesarias para garantizar y proteger los derechos humanos directamente comprometidos frente a las mismas. En la práctica, la seguridad

³³ DNP, DIRECCION DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y GOBIERNO “Política nacional de seguridad y convivencia ciudadana” 2011

ciudadana, desde un enfoque de los derechos humanos, es una condición donde las personas viven libres de la violencia practicada por actores estatales o no estatales”³⁴.

La seguridad nacional de un País debe adaptarse a las necesidades de cada sociedad, además de que son los contextos culturales, históricos y sociales los que influyen en el comportamiento de los ciudadanos y por ende de la seguridad que estos requieren, esta es una de las principales razones en la asignación de los recursos del Estado, lo que define la cantidad de recursos que se deben invertir en el mantenimiento de una adecuada seguridad tan necesaria para una convivencia pacífica, termina siendo la contabilidad pública la indicada para realizar cierta gestión pública al analizar estos manejos que por lo general son una información cerrada y de difícil acceso.

“La interpretación de seguridad nacional ha sido considerada bajo diferentes perspectivas en los países y a lo largo del tiempo. Se le ha definido como un sistema político para gobernar a un estado, como una doctrina política para acceder al poder, como una organización gubernamental para el manejo de información e inteligencia a nivel nacional, como un medio para emplear el poder nacional, como un aspecto exclusivo de las fuerzas armadas”³⁵.

“La seguridad nacional no solo es el proteger a las personas y al territorio de una invasión física, sino que también representa la protección de los intereses políticos y económicos, que si se pierden, amenazan los valores fundamentales del Estado”³⁶.

³⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. “Marco conceptual: La seguridad ciudadana” 2009

³⁵ VEGA, Gerardo, “seguridad nacional, concepto, organización y método”. (México: Biblioteca Daniel Cosío Villegas, 1988) p. 3

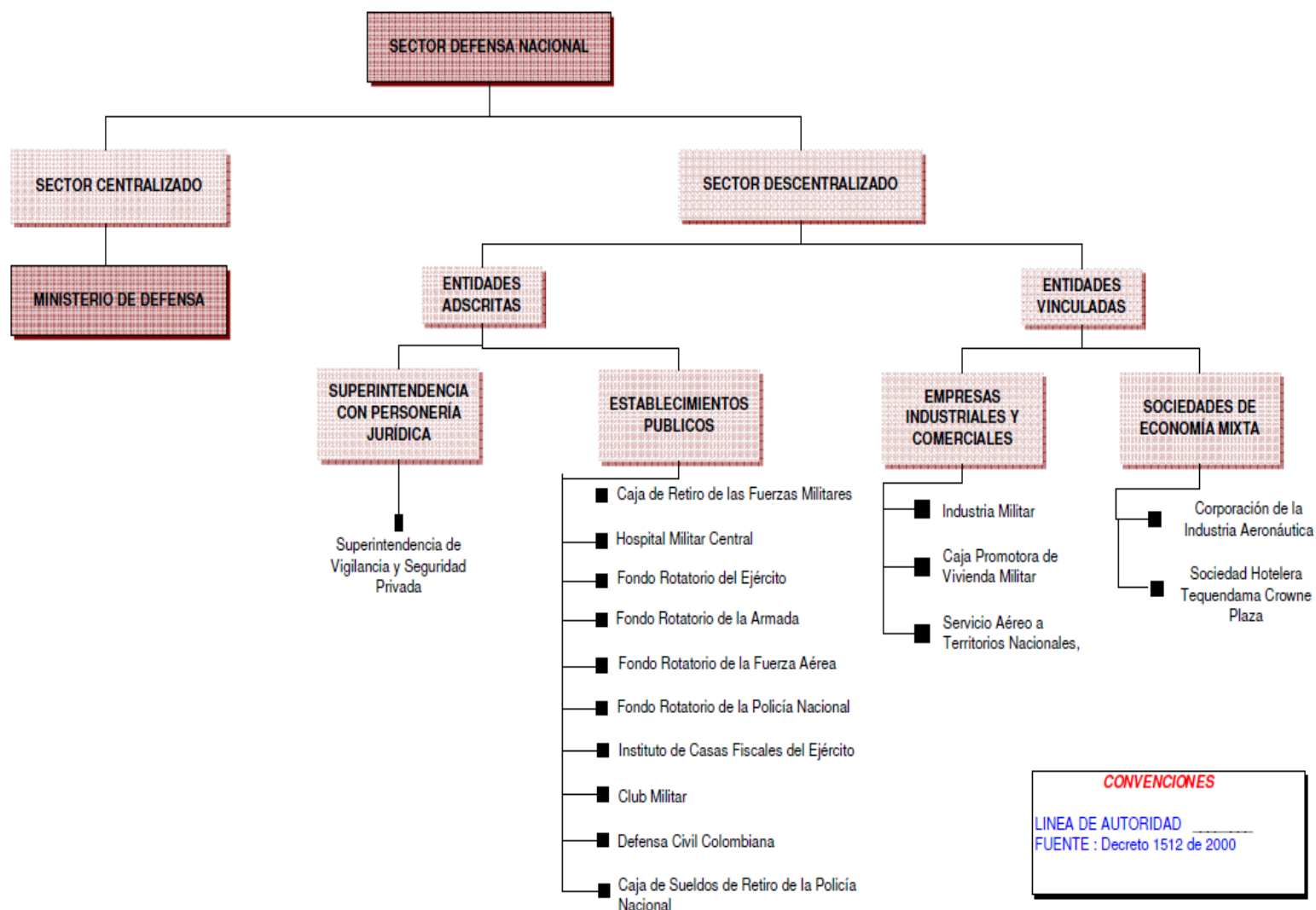
³⁶ AMOS Jordán y TAYLOR William, “American National Security, Policy and Process”. (London: Hopkins University Press, 1984) p.11

Es la adecuada seguridad la que permite que la sociedad no solo pueda gozar de confianza frente a su Estado, sino también es el puente para el desarrollo de una nación, principalmente desde el punto de vista económico debido al aumento de confianza por parte de inversionistas, mejoramiento del comercio nacional e internacional y así mismo e igual de significativo serán los beneficios recibidos por los ciudadanos ya que serán sus recursos invertidos en beneficio de la población y su constante globalización.

Como se mencionó anteriormente hace parte importante de este tema la definición del término *defensa nacional* pues la seguridad se da a través de un adecuado manejo de la misma, coexisten en un conjunto equilibrado. “La defensa se plantea como acción preventiva o reactiva, frente a las amenazas o a los riesgos de diversa naturaleza que atentan contra la seguridad nacional”³⁷.

³⁷ MARTINEZ PACHON, Coronel Manuel Guillermo, “Fuerzas Armadas, publicación militar especializada de la escuela superior de guerra de Colombia- Vol. LXXXIII- Edición 216” Diciembre 2010

Cuadro 2



Fuente: Decreto 1512 de 2000.

2.2. Defensa Nacional.

La finalidad de la defensa nacional no solo se enfoca en combatir problemas militares, en donde intervengan las armas, debido a que también tiene como fin erradicar amenazas tales como: el terrorismo, el negocio de las drogas ilícitas, las

finanzas ilícitas, el tráfico de armas, municiones y explosivos, el secuestro, la extorsión, y el homicidio.

La defensa también es una responsabilidad que recae en la ciudadanía de manera colectiva, pues es el pueblo en general el directamente beneficiado con el mantenimiento de la misma, esta no excluye sectores privados ni públicos, una sin lugar a duda a cada uno de los ciudadanos de una nación.

La defensa nacional tiene como principal característica su condición de ser permanente, debido a que es completamente necesario hacer que esta se lleve a cabo en cada momento para así mantener una seguridad integral que permita que el ciudadano común pueda convivir con tranquilidad y bienestar, como también se debe reconocer que las amenazas por parte de grupos al margen de la ley son más comunes actualmente, lo que conlleva a que la búsqueda de la seguridad y defensa sea más que necesaria.

La defensa debe actuar no solo en contra de las amenazas internas sino también sobre aquellas amenazas provenientes del exterior con el fin de garantizar la integridad y soberanía nacional, para luchar en contra de posibles enfrentamientos la defensa debe prever situaciones que puedan afectar a la población, mediante la actualización constante de sus Fuerzas Públicas además de la implementación de políticas que beneficien la denuncia de actos al margen de la ley por parte de los ciudadanos, incentivos que ayuden a prevenir efectos negativos que eviten una seguridad integral.

La seguridad y la defensa nacional son elementos que no actúan ni permanecen por separado ya que son un conjunto y uno depende totalmente del otro, su adecuado y constante manejo permite que la ciudadanía tenga plena confianza en el actuar del Estado como también en la toma de decisiones referentes a la prevención y búsqueda constante de la convivencia pacífica tanto interna como externa, que permita el adecuado funcionamiento de la economía nacional y por ende de los recursos asignados correctamente, para así beneficiar no solo el crecimiento de las fuerzas públicas sino también el fomento de la inversión en

áreas con claras falencias como son la salud y la educación, aspectos de suma importancia para la prevención de la violencia, pues un país educado con oportunidades equitativas disminuyen el índice de enfrentamientos o delincuencia común uno de los principales causantes del aumento de la inseguridad social.

2.3 Conceptos básicos.

Para entender más a fondo el tema de la asignación, desarrollo, ejecución y manejo de los recursos del Estado Colombiano y su inversión en el gasto en defensa y seguridad, se deben definir otros conceptos claves que hacen parte de la importancia en el mantenimiento de una seguridad integral, como también de una convivencia ciudadana pacífica y adecuada para la prevención de hechos al margen de la ley, algunos de estos conceptos son:

2.3.1. Fuerzas Públicas: La fuerza pública se encuentra al mando principal del Presidente de la Republica, su composición está claramente jerarquizada y tanto sus responsabilidades como obligaciones, dependen de la categoría o grado que ocupe dentro de la estructura, obligados a la obediencia de los miembros de grados inferiores con relación a las órdenes de sus superiores.

Una de las principales características de las fuerzas públicas y que debe ser cumplida por sus miembros a cabalidad, es su prohibición por la sindicalización, además de que no pueden ser partícipes del sufragio mientras que se encuentren activos en el servicio.

Tanto las Fuerzas Militares como la Policía Nacional, se encargan de mantener el orden dentro del Estado, y su obligación es actuar dentro de la legalidad, es decir cumplir en su totalidad las leyes y normas establecidas por el Estado. Las Fuerzas Armadas están conformadas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, organismos encargados de velar por la defensa y el orden de la Nación. Entre sus principales funciones se encuentran, las de velar por la defensa del territorio, de la soberanía, de la independencia y del mantenimiento del orden constitucional.

Mientras es la Policía Nacional la encargada de mantener el orden público dentro del País reconociéndola así como una fuerza de naturaleza civil.

2.3.2. Fuerzas Militares. Es la entidad encargada de garantizar la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional, además de que van de la mano con la seguridad nacional identificando de forma clara el papel que desempeñan dentro del conflicto colombiano y reconociendo que son las Fuerzas Militares las encargadas de luchar por la tranquilidad nacional dejando de lado un trabajo comunitario y ciudadano.

Bajo su mando se encuentran el Ejército Nacional de Colombia, la Armada de la República de Colombia y la Fuerza Aérea Colombiana.

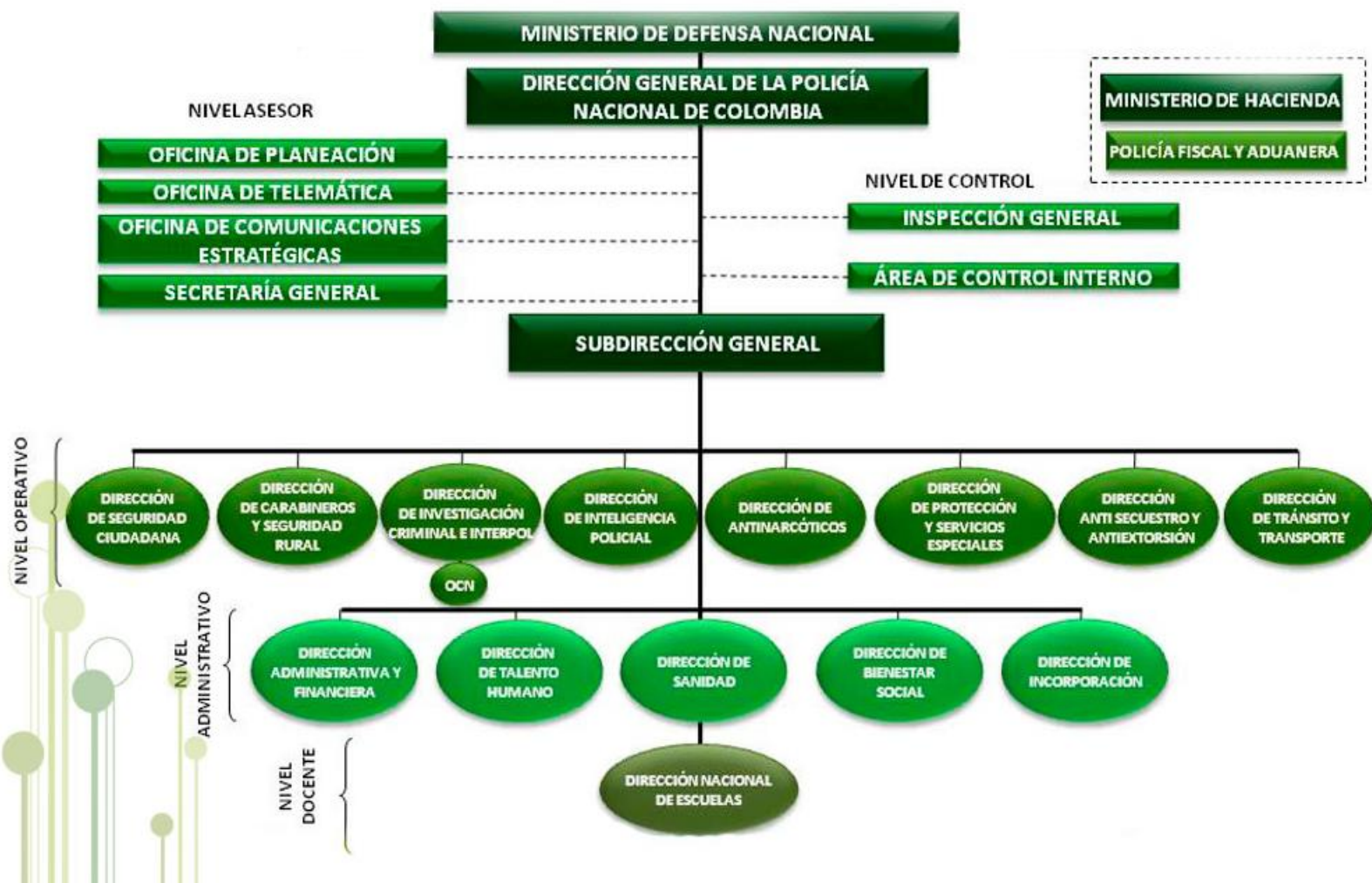
Las Fuerzas Militares son las encargadas de establecer las políticas de mando para los soldados de tierra, de mar y de aire, en estricto y cabal cumplimiento del resguardo del Estado garantizando la seguridad nacional.

2.3.3. Policía Nacional. A diferencia de las Fuerzas Militares la Policía Nacional tiene como función principal velar por la seguridad ciudadana reconociendo así el rol que cumple cada una de ellas, es esencial tener en cuenta cuáles son sus funciones para que también se pueda entender la razón de la toma de decisiones de cada fuerza. En ocasiones y debido a continuos enfrentamientos con grupos armados al margen de la ley, es la Policía Nacional la que termina asumiendo funciones diferentes a las misionales relacionadas con el trabajo cercano con la comunidad y sus necesidades, convirtiéndose también en una fuerza que le da frente a los enfrentamientos armados, debido al creciente conflicto en las zonas rurales colombianas, cambiando así el fin y las funciones establecidas para la fuerza pública.

Según el Capítulo VII de la Constitución Política de Colombia en su artículo 218 “la Policía Nacional es un cuerpo armado de naturaleza civil, a cargo de la Nación,

cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”³⁸.

Cuadro 3



Fuente:

http://www.policia.gov.co/imagenes_ponal/pagina_nueva/Imagenes/organigrama-policia.jpg

³⁸ REPUBLICA DE COLOMBIA MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL POLICÍA NACIONAL [En línea] Disponible en: http://www.policia.gov.co/porta/page/porta/INSTITUCION/Direccionamiento_estrategico [Consultado Noviembre 29 de 2013].

2.3.4. Recursos Públicos. Son aquellos capitales recaudados por el Estado de forma coactiva y voluntaria con el fin de financiar la satisfacción de las necesidades de la colectividad, es decir del gasto público.

2.3.5. Ministerio de Defensa Nacional. Tiene como finalidad el mantenimiento de la tranquilidad y la paz de los ciudadanos, buscando el cumplimiento de los derechos humanos, según la Constitución de 1991 son objetivos del Ministerio de Defensa Nacional: Preservar y defender la soberanía, la independencia y la integridad del territorio nacional; Mantener el orden constitucional y la estabilidad institucional; restablecerlos si se hallaren turbados y neutralizar aquellos factores que atenten o amenacen atentar contra ellos; Contribuir a garantizar la convivencia pacífica y prevenir; evitar e investigar la comisión de delitos y contravenciones.

Como Propósito Superior tiene el “contribuir a la gobernabilidad democrática, la prosperidad colectiva y la erradicación de la violencia, mediante el ejercicio de la seguridad y la defensa, la aplicación adecuada y focalizada de la fuerza y el desarrollo de capacidades mínimas disuasivas”³⁹.

³⁹ MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL [En línea]. Disponible en: <http://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa?NavigationTarget=navurl://0c9780ddeec79d37cf257756fc44f94c> [Consultado Febrero 01 de 2014]

Cuadro 4



Fuente: <http://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/JPM?NavigationTarget=navurl://72d430af1d227d76e5f895fcfe6f6063>

2.3.6. Conflicto Armado. Se reconoce al conflicto armado como a todos aquellos enfrentamientos violentos en donde son las armas las principales protagonistas, como también la intervención de las fuerzas públicas y los daños ocasionados a la ciudadanía.

2.3.7. Recursos Fiscales. Se refieren a los aportes que realizan particulares para fines públicos, como Impuestos, productos, derechos y aprovechamientos. Recibidas por las entidades del Estado a través de apoyos o Transferencias que les otorga el Gobierno.

2.3.8. Gestión Pública. La gestión pública es la articulación de la planeación, ejecución y evaluación de los proyectos o acciones que determina el Estado, con el fin de cumplir los compromisos obtenidos por los mandatarios y así alcanzar con la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía

La Gestión Publica depende de los resultados que se evidencien tanto por la participación del estado y de la ciudadanía como un conjunto, dependiendo de la planificación, ejecución y seguimiento de las acciones realizadas que van enfocadas a la búsqueda continua del mejoramiento de la convivencia ciudadana en todos sus ámbitos tanto sociales, económicos, culturales y políticos.

2.3.9. Administración Pública. La Administración Pública es la encargada de los asuntos públicos, del adecuado control de la misma depende el correcto mantenimiento y coordinación de los objetivos establecidos por el poder político. Es el instrumento de coordinación indispensable, que mantiene el orden. El papel de la administración, sus estructuras y sus métodos dependen de la sociedad en que se encuentra.

2.4. Control Social. El control social depende de la capacidad y los recursos que tiene la sociedad para mantener el orden garantizando el cumplimiento de las reglas establecidas en la sociedad.

“Es una condición básica de la vida social, pues a través de él se asegura el cumplimiento de las expectativas de conducta y los intereses contenidos en las normas que rigen la convivencia, confirmándolas y estabilizándolas”⁴⁰.

2.5. Grupo Armado. Son aquellas organizaciones al margen de la ley que tienen comportamientos que afectan la convivencia ciudadana segura, razón por la cual son los principales causantes de la continua guerra que ha vivido Colombia desde hace ya más de 50 años, estos están conformados por las Farc, el ELN, Los Narcotraficantes, y Paramilitares.

Estos grupos han aprovechado durante años la crisis del sistema colombiano, apoderándose de extensas zonas rurales donde las fuerzas públicas terminan perdiendo su autoridad y es el pueblo quien debe limitarse a sus condiciones y hacer parte de los continuos enfrentamientos basados en la búsqueda del poder de mando, conflicto que se acrecienta no solo por la participación de estos grupos sino también por el aumento de la delincuencia común debido a las ya mencionadas fallas del Estado en la inversión en educación

2.6. Contraloría General De La Republica. La Contraloría General de la Republica tiene como fin principal mantener el buen uso de los recursos y bienes públicos además de estar en la continua búsqueda del mejoramiento de todas las entidades públicas, reconociéndola así como el máximo órgano de control fiscal del Estado.

La conceptualización del tema defensa y seguridad es de vital importancia debido a que el entendimiento y comprensión de los conceptos definidos anteriormente permiten que el lector comprenda los capítulos a desarrollar que tratan con frecuencia estos conceptos ya que son la base de la temática, además de que

⁴⁰ MUÑOZ CONDE, Francisco. Derecho penal y control social. Ed Temis, Colombia 1999, p. 10.

también dan pie a la investigación de un tema tan importante como lo es el enfoque social de la contabilidad pública en el manejo del Gasto Publico en defensa y seguridad en las Fuerzas Civiles Colombianas.

Para comenzar a reconocer el desarrollo de la temática es necesario determinar el manejo del Gasto en Defensa y Seguridad en las Fuerzas Civiles, para ello se debe reconocer la relación de estas Fuerzas con los demás poderes del Estado como es el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, la Alta Consejería para la Convivencia Ciudadana y el Ministerio de Defensa, encargado de articular las actividades de la Fuerza Pública, con el fin de regular los recursos asignados, asegurando que estos recursos tengan un mayor impacto en Seguridad mediante una mejor administración y planeación del manejo de los mismos, además de hacer énfasis en la responsabilidad social de la contabilidad pública en el análisis del adecuado manejo de los recursos públicos.

3. INSTITUCIONES ENCARGADAS DE MANTENER LA CONVIVENCIA, SEGURIDAD CIUDADANA Y DEFENSA NACIONAL

El presente capítulo hace referencia a algunas entidades o instituciones encargadas de mantener la convivencia, seguridad ciudadana y defensa nacional, mediante la ejecución, coordinación y análisis estratégico de los recursos públicos para el manejo adecuado de los mismos en el Gasto en defensa y seguridad, además de la participación activa de la Policía Nacional como la encargada principal de garantizar la Seguridad Nacional; el estudio está enfocado principalmente en el llamado Consejo Superior de Seguridad y Defensa o Consejo de Seguridad Nacional, órgano encargado de asesorar al Presidente de la Republica en la dirección de la seguridad y defensa nacional, la Alta Consejería para la Convivencia Ciudadana, el Grupo de Convivencia y Seguridad Ciudadana y el Ministerio de Defensa.

Es importante reconocer que el punto focal de la investigación se centra en demostrar que la utilidad de la contabilidad pública es la de evidenciarla como un sistema de información encaminado a revelar datos sobre el control económico, financiero, social y ambiental de entidades públicas, que permita mantener un análisis estratégico del manejo de los recursos públicos, reconociéndola como la herramienta principal para ejercer un control social de lo público, además de suministrar oportuna y adecuadamente la información necesaria para identificar el destino final de los recursos del Estado; para cumplir con esta función es necesario conocer aquellas entidades claves que participan en el mantenimiento de la convivencia, seguridad ciudadana y defensa nacional mencionadas en el desarrollo de este capítulo.

Del Consejo de Seguridad Nacional hace parte el Presidente de la Republica, también los ministros del Interior, de Relaciones Exteriores, de Defensa, el

comandante de las Fuerzas Militares, el director de la Policía Nacional, así como los presidentes de las Comisiones Segundas del Congreso.

Según el decreto 4748 de 2010 son funciones del Consejo de Seguridad Nacional:

- Asesorar al Presidente de la República en materia de defensa y seguridad nacional;
- Asesorar al Presidente de la República en el establecimiento de las prioridades de seguridad nacional;
- Proponer al Presidente de la República escenarios y opciones para la toma de decisiones en materia de seguridad nacional;
- Asesorar al Presidente de la República en la formulación de políticas institucionales en materia de seguridad nacional y hacer seguimiento a su cumplimiento;
- Asesorar al Presidente de la República sobre las implicaciones de los proyectos de ley relacionados con la seguridad nacional;
- Asesorar al Presidente de la República sobre las implicaciones de las políticas sectoriales relacionadas con la seguridad nacional;
- Asesorar al Presidente de la República en el manejo de crisis relacionadas con la seguridad nacional;
- Asesorar al Presidente de la República en la formulación de requerimientos de inteligencia;
- Asesorar al Presidente de la República en el establecimiento de las políticas de seguridad de la información del Gobierno Nacional;
- Darse su propio reglamento;
- Las demás que le asigne el Presidente de la República.

Este instrumento permite el adecuado planeamiento, dirección, ejecución y coordinación de todos los elementos del poder nacional y su fortalecimiento con el fin principal de garantizar la seguridad nacional, su función principal consiste en

evaluar la planificación de los procesos planteados por el Ministro de Defensa, evaluar las políticas de inteligencia estratégica, los planes de movilización y desmovilización y demás procesos necesarios para garantizar el mantenimiento de una verdadera seguridad nacional.

El Consejo de Seguridad Nacional consta también del llamado Comité Operativo de Seguridad Nacional encargado de la implementación de las decisiones establecidas por el Consejo además de la toma de decisiones en materia de seguridad nacional; tanto el consejo como el comité operativo tendrán a su mando un secretario técnico cargo desarrollado por el Alto Asesor Presidencial para la Seguridad Nacional quien se encargara de preparar la agenda del comité y del consejo de seguridad, asegurar el cumplimiento de sus funciones, llevar las actas, convocar comités y demás funciones delegadas por el Presidente de la Republica.

La Alta Consejería para la Convivencia Ciudadana es también un órgano que cumple la función de definir una estrategia integral para combatir los delitos que más afectan a los colombianos en las principales ciudades, y que atentan contra su vida, con el fin de luchar por una mejor convivencia ciudadana.

Mediante la creación de este órgano la convivencia ciudadana deja de lado su dependencia de la seguridad nacional como ente, convirtiéndose en un órgano independiente acompañado de la creación de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que busca proteger a los ciudadanos en su vida, integridad, libertad y patrimonio económico a través de la reducción y la sanción del delito, el repudio a la violencia y la promoción de la convivencia. La política se desarrolla a través de siete ejes estratégicos de los cuales cinco, son centrales: Prevención Social y Situacional; Presencia y Control Policial; Justicia, Víctimas y Resocialización; Cultura de la Legalidad y Convivencia, y Ciudadanía Activa y Responsable.

Prevención Social y Situacional: Este eje establece como su nombre lo indica estrategias que permitan mantener el control y la reducción de los riesgos que conllevan a la generación del delito, no solamente evitándolos mediante la fuerza policial sino también imponiendo altos niveles de pena y altos costos para quienes los cometen.

Líneas de acción: Prevención Social.

- Prevenir actos de violencia intrafamiliar mediante la capacitación de los padres que están expuestos a la misma con mayor facilidad.
- Evitar la desescolarización.
- Promover las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).
- Capacitar sobre los riesgos y daños que produce el consumo de sustancias psicoactivas y el uso del alcohol.

Líneas de acción: Prevención Situacional. Esta línea de acción consiste en recuperar los espacios públicos con el fin de que puedan ser compartidos de manera sana por los ciudadanos, es importante que se sientan seguros además de que aprecien el lugar donde viven disminuyendo así los daños ocasionados al bien público.

- Disminución del hurto.
- Construir espacios públicos que incentiven el deporte, la interacción de culturas y el intercambio de pensamientos, fomentando así el respeto al prójimo.

Presencia y Control Policial: Esta estrategia tiene como enfoque principal la participación continua de la Policía Nacional, considerando totalmente relevante que esta institución debe tener la capacidad necesaria para hacer frente al delito además de tener una relación constante y directa con la ciudadanía con el fin de cumplir con las necesidades de la misma, principalmente su protección.

Justicia, Víctimas y Resocialización: Es importante para el control de la ciudadanía mantener el cumplimiento de las normas y leyes establecidas por los órganos encargados, este cumplimiento permite que los ciudadanos cumplan con sus deberes y así mismo se respalden sus derechos lo que conlleva a la reducción de la violencia.

“La justicia es un componente esencial de la seguridad y la convivencia ciudadana. Es garantía del respeto al ordenamiento legal y de los derechos individuales y colectivos en el marco de un Estado social de derecho. Un sistema judicial independiente y efectivo es fundamental para la democracia, el progreso y la reducción de la violencia. En ese orden de ideas, es necesario contribuir a fortalecer las instituciones encargadas de garantizar el cumplimiento de las normas y la aplicación efectiva de la ley penal para adultos y el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), fortalecida con una resocialización efectiva, el impulso a mecanismos alternativos de aplicación de justicia y la orientación y apoyo a las víctimas del delito”⁴¹.

Cultura de la Legalidad y Convivencia: Busca incentivar y crear conciencia en los ciudadanos con el fin de que reconozcan que el cumplimiento de las leyes y mantenerse a cabalidad de las mismas, permite la disminución significativa de la violencia y los delitos.

“Es importante recordar que, para efectos de la política, se entiende la cultura de la legalidad y convivencia como el seguimiento y el respeto de normas y acuerdos sociales básicos y la capacidad de autorregulación ciudadana”⁴².

⁴¹ POLITICA NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA, Ejes estratégicos y líneas de acción. [En línea]. Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/> [Consultado Junio 09 de 2014].

⁴² Ibíd.

Ciudadanía Activa y Responsable: Para que la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana sea eficiente es necesario la participación activa de la ciudadanía ya que entre mayor sea la participación menos serán los ciudadanos que cometerán delitos perjudicando el cumplimiento y la lucha por los derechos, sin dejar de lado el rol del Gobierno Nacional, las autoridades regionales y locales y demás instituciones encargadas de velar por la seguridad de la ciudadanía.

En el ámbito nacional, la función de la Alta Consejería, es la de gestionar y garantizar el compromiso de las entidades nacionales para que trabajen conjuntamente hacia las metas establecidas de acuerdo a las necesidades de los ciudadanos. Así mismo, se involucra a la rama legislativa y el poder judicial en lo que respecta a reformas de ley y la administración de justicia.

En el ámbito territorial, se busca el trabajo conjunto, entre la nación, y las entidades territoriales, y en especial los alcaldes, asumiendo cada cual roles, compromisos y propuestas. De igual forma, la Alta Consejería incorpora a la ejecución local, los esfuerzos provenientes del sector fundacional y el sector privado.

La Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana requiere de la participación de diferentes entidades a nivel nacional y territorial ya que la aplicación de esta varía principalmente de acuerdo con las condiciones de violencia territorial debido a que en ocasiones no se genera la misma clase de violencia en las ciudades, por ende es necesario que la política se evidencie en el Plan integral de convivencia y seguridad ciudadana de cada municipio guiado principalmente por la Policía Nacional.

“Un Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana, es un conjunto de estrategias trazadas de manera conjunta por las autoridades competentes de un

Departamento, Distrito o Municipio, para atender las problemáticas y los hechos que atentan contra la convivencia y la seguridad ciudadana de dichos territorios”⁴³.

Algunas de las instituciones encargadas de mantener la convivencia y seguridad ciudadana son:

- Alcaldía y Secretaría de Gobierno
- Personería
- Defensoría del Pueblo
- Policía Nacional
- Fiscalía
- Medicina Legal
- Cámara de Comercio
- I.C.B.F.
- Organismos de prevención de desastres
- Secretaria de salud
- Representantes de Gremios

Es importante aclarar que este plan no solo depende de las instituciones nombradas anteriormente, sino que también la ciudadanía puede participar en el desarrollo del mismo, mediante mapas dibujados en donde se evidencien los lugares con mayores delitos en las ciudades, además de que para el desarrollo de este también es importante establecer cuáles son los problemas y posibles soluciones para los mismos.

⁴³ POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA. Programa Departamentos y Municipios seguros. [En línea] Disponible en: <file:///C:/Users/ANISA/Desktop/TRABAJO%20DE%20GRADO/TRABAJO%20DE%20GRADO/capitulo%203/planintegral%20de%20seguridad%20y%20convivencia%20ciudadana.pdf>. [Consultado Junio 01 de 2014].

El trabajo en conjunto de la comunidad y las entidades municipales o departamentales encargadas de la seguridad y convivencia ciudadana, permite definir las estrategias y acciones que se deben seguir, con el fin de erradicar la violencia y las problemáticas que aquejan a la sociedad.

Los objetivos principales del Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana son:

1. Disminuir los delitos que afectan la seguridad democrática
2. Disminuir los problemas que afectan la seguridad ciudadana
3. Mejorar la credibilidad en las instituciones responsables de la convivencia y la seguridad ciudadana por parte de la comunidad.

Para el desarrollo del Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana la Policía Nacional debe reconocer las necesidades logísticas y de infraestructura que se requieren para cumplir con las metas establecidas.

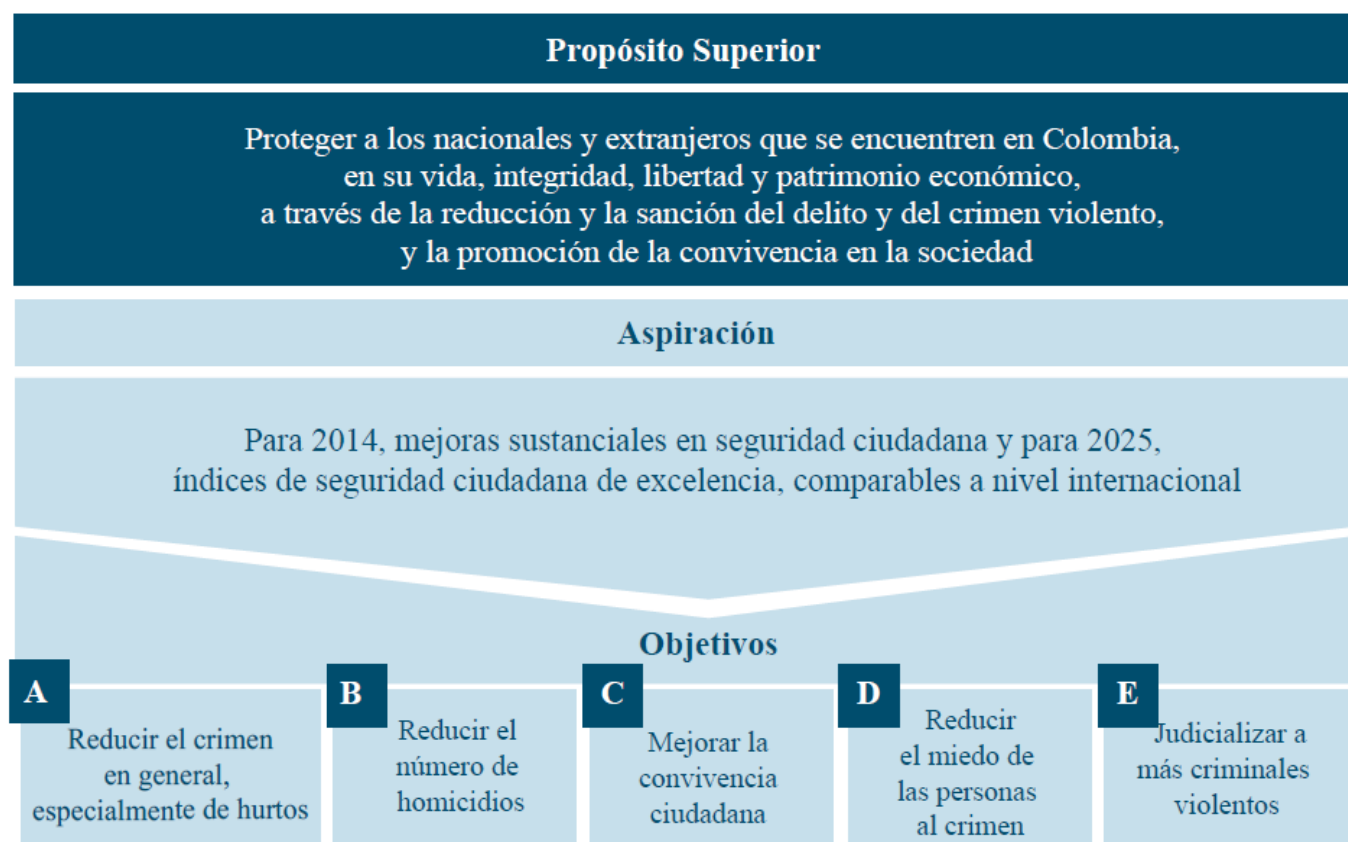
La Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana tiene como objetivo “Proteger a los nacionales y extranjeros que se encuentren en Colombia, en su vida, integridad, libertad y patrimonio económico, por medio de la reducción y la sanción del delito, el temor a la violencia y la promoción de la convivencia.

Este objetivo se logrará mediante la reducción de la incidencia general de la criminalidad, del número de homicidios, de los delitos y contravenciones relacionados con la convivencia, del miedo de los ciudadanos a ser víctimas del crimen y del aumento de la judicialización y condena de los delincuentes violentos”⁴⁴.

⁴⁴ Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, DNP, Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno.

Cuadro 5

Objetivos de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.



Fuente: Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, DNP, Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno.

“El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”, reconoce que la Seguridad y la Convivencia Ciudadana constituyen uno de los pilares fundamentales de la política integral de defensa y seguridad para la prosperidad democrática, y que la multiplicidad de fenómenos que convergen alrededor de las temáticas de prevención; presencia y control policial; justicia, víctimas y resocialización; cultura de la legalidad y convivencia; y ciudadanía activa y responsable, requieren intervenciones priorizadas, integrales, focalizadas, coordinadas, pertinentes y progresivas.

El éxito de las políticas supone el esfuerzo coordinado de actores públicos y privados, nacionales y locales, para enfrentar los desafíos en la materia. Los gobiernos locales, la Policía Nacional, el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior, el ministro de Justicia y del Derecho, la Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, el Consejo Superior de la Judicatura, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Alta Consejería para la Reintegración, el Departamento Nacional de Planeación y la sociedad civil, entre otros, son piezas clave en el desarrollo de las estrategias para mejorar las condiciones de seguridad y convivencia en el país”⁴⁵.

⁴⁵DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Grupo de Convivencia y Seguridad Ciudadana. [En línea] Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Programas/JusticiaSeguridadyGobierno/GrupodeConvivenciaySeguridadCiudadana.aspx> [Consultado Julio 06 de 2014].

Cuadro 6

Objetivos sectoriales de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad



Fuente: Logros de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad- PISDP. Mayo 2014.

El Grupo de Convivencia y Seguridad Ciudadana es también de gran importancia en la participación del mantenimiento de la seguridad ciudadana, este órgano tiene como objetivo principal apoyar y fortalecer los procesos de implementación, seguimiento, formulación y evaluación de políticas públicas encaminadas a proteger a los ciudadanos de los riesgos que se presentan en la sociedad además de fortalecer, concientizar e incentivar la convivencia ciudadana.

Estos órganos se encuentran también acompañados del Ministerio de Defensa que “tiene como objetivos primordiales la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo Defensa Nacional, para la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial, así como para el mantenimiento del orden constitucional y la garantía de la convivencia democrática”⁴⁶.

El adecuado manejo en la toma de decisiones en cuestión de asignación, desarrollo, ejecución y control de los recursos públicos permite que estos sean regulados y destinados realmente a las necesidades básicas del país con relación a seguridad y defensa nacional, sin dejar de lado la importancia del trabajo conjunto entre el Gobierno Nacional y la ciudadanía, roles importantes para la disminución de la violencia.

La planeación, coordinación, ejecución y análisis estratégico en el uso de los recursos públicos, permite garantizar el adecuado manejo de los mismos además de evidenciar los resultados en las mejoras presentadas en la protección o seguridad brindada al ciudadano, seguridad que a diferencia de años anteriores no solo depende de la Policía Nacional sino que también es intervenida por la ciudadanía, ya que su adecuada y oportuna participación permite la disminución de la violencia, consiguiendo un trabajo conjunto entre el Gobierno y la ciudadanía.

Para reconocer y analizar la incidencia de los órganos encargados de garantizar un adecuado manejo de los recursos públicos es necesario conocer los procesos del cálculo del Gasto en defensa y seguridad que aunque son diversos, como lo es también su análisis, permiten aportar mayor claridad sobre el caso, principalmente para fines académicos, sin dejar de lado la importancia para las instituciones

⁴⁶ MINISTERIO DE DEFENSA, Art 4. Decreto Número 1512. Agosto de 2000. [En Línea]. Disponible en: <http://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa?NavigationTarget=navurl://21c662b3f50eb7e6dcc0a0510657cacd> [Consultado Julio 06 de 2014].

gubernamentales, las Fuerzas Públicas, Ministerio de Defensa Nacional y el Departamento Nacional de Planeación.

4. FUENTES METODOLOGICAS PARA EL CÁLCULO DEL GASTO EN DEFENSA Y SEGURIDAD Y SU RELACION CON LA INVERSION DE RECURSOS PUBLICOS EN DIFERENTES ENTIDADES DEL ESTADO

El presente capítulo busca reconocer las fuentes que suministran la información necesaria para el cálculo del Gasto en Defensa y Seguridad, con el fin de realizar comparaciones conceptuales de diferentes metodologías nacionales e internacionales; debido a la falta de definiciones metodológicas en el País, es necesario realizar un análisis comparativo para establecer los parámetros del cálculo realizado por Colombia en los últimos años, con el fin de identificar las entidades en las cuales se invierten los recursos públicos, este es un tema altamente debatido en la actualidad debido al sin número de órganos partícipes en el manejo, control, dirección, coordinación, ejecución y análisis del mismo; importancia que se ha reflejado principalmente en su relación con el gasto público total, ya que debido al aumento de la criminalidad y violencia que se presenta en la sociedad, se ha generado también un aumento significativo en la inversión en defensa y seguridad, sin dejar de lado su relación con el Producto Interno Bruto (PIB) y la necesidad constante de mantener y mejorar la seguridad de los ciudadanos, punto focal de los últimos periodos presidenciales, objetivo principal del actual llamado “Prosperidad para todos: más trabajo, menos pobreza y más seguridad”.

Este capítulo evidencia también la metodología utilizada por la Contaduría General de la Nación con el fin de identificar la utilidad que esta tiene frente al manejo del gasto público en defensa y seguridad, y el control que ejerce sobre este contribuyendo de manera integral al reconocimiento de la finalidad de los recursos públicos, siendo así una herramienta para el control social de lo público.

El debate surge en el momento en el que se busca encontrar la metodología adecuada para calcular el Gasto en Defensa y Seguridad, pues no existe solo una forma de realizar su cálculo, además de que cada una de ellas presentan

diferencias en cifras puntuales; es importante resaltar que el cálculo de este Gasto, permite que tanto foros económicos, sociales, políticos y académicos como también el mismo Estado, Fuerzas Públicas y la ciudadanía, reconozcan el proceso de inversión de los recursos públicos, diferenciando aquellas necesidades que hacen parte de este gasto.

Al estudiar las necesidades que presenta la ciudadanía se evidencia que el concepto seguridad ya no solo hace referencia al uso de la fuerza y la defensa del territorio soberano sino que actualmente incluyen cuestiones como organizaciones criminales, riesgos naturales y económicos.

Debido a una sociedad tan cambiante como la colombiana en el mantenimiento del orden social, la Policía Nacional y las Fuerzas Militares han dejado un poco de lado las funciones con las cuales fueron creados ya que participan conjuntamente en misiones de contrainsurgencia, contraterrorismo, lucha contra el narcotráfico, y control del territorio en general, lo que las hace diferentes a los parámetros establecidos internacionalmente para las Fuerzas Públicas.

De esta manera, se concluye que la Policía Nacional tiene un nivel de entrenamiento superior comparada con los parámetros internacionales pues es claro que esta institución se enfrenta a situaciones diferentes a las misionales (seguridad ciudadana) y de contacto continuo con la ciudadanía (convivencia ciudadana), es la misma sociedad la que los obliga a defenderse de bandas criminales, ya que son foco central de atentados, por ende la institución cuenta con equipo, organización, doctrina y principalmente entrenamiento constante en el manejo de armamento, entrenamiento militar recibido tanto por carabineros y patrulleros.

Por otra parte, las capacidades de las Fuerzas Militares se enfocan en misiones de control de territorio que implican el uso de la fuerza al interior de las fronteras, lo que desde la perspectiva de muchos países es una situación atípica.

Antes de reconocer las metodologías utilizadas por cada fuente es importante reconocer también aquellos gastos que no hacen parte del GDS:

- Los recursos utilizados para financiar el llamado Plan Colombia cuyo objetivo es erradicar el narcotráfico y el narcoterrorismo ya que son recursos que no provienen del Presupuesto General de la Nación,
- Programas de Acción Social como los grupos móviles de erradicación o familias guardabosques.
- Gastos de la Dirección Nacional de Estupefacientes en liquidación.
- Gastos de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), que tiene como objetivo la lucha contra el lavado de activos (ley 526 de 1999).
- Recursos del Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI), que provienen de la ayuda internacional, de entidades como el SENA, ICBF, Coldeportes, entre otros.
- Gastos del Estado en la oferta de Justicia.

De acuerdo con lo definido anteriormente se puede concluir que el Gasto en Defensa y Seguridad, es aquel gasto en el que el Estado incurre para cumplir con las necesidades de defensa de la soberanía nacional y la seguridad ciudadana, objetivo principal de la Policía Nacional y las Fuerzas Militares.

El Departamento Nacional de Planeación determina que: “la definición de gasto (en defensa y seguridad) pueden variar de país en país de acuerdo con las interpretaciones que sobre el tema se tengan y dependiendo del ordenamiento institucional particular”⁴⁷.

Las fuentes encargadas de calcular el GDS nacional anualmente en Colombia son: el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) y el Departamento Nacional de Planeación a través de la Subdirección de Seguridad y Defensa.

⁴⁷DPN 2000, INFORME 2 JUSTICIA Y SEGURIDAD, El gasto militar, desarrollo teórico y comparativo internacional.

4.1. Metodologías

Las metodologías para el cálculo del Gasto en Defensa y Seguridad se dividen en tres grupos:

1. Según las fuentes que tienen una metodología propia y emiten cifras de gasto en defensa.
2. Las que publican información a partir de otras fuentes.
3. Las metodologías dependiendo de la información de cada país.

Grupo 1: Metodologías Propias

En este grupo se ubican las cuatro fuentes (OTAN, ONU, CEPAL y FMI) que disponen de una metodología independiente y propia, y que adicionalmente se encargan de la recolección de información a través de consultas a fuentes primarias, disponen de una definición del concepto de gasto y publican series históricas para varios países.

Estas fuentes no publican cifras colombianas, aunque son reconocidas como las principales expositoras del concepto del gasto en defensa y seguridad a nivel internacional.

Para la OTAN, el gasto en defensa “se entiende como los pagos hechos por un gobierno nacional (excluyendo autoridades regionales, locales y municipales) específicamente para responder a las necesidades de sus Fuerzas Armadas”⁴⁸.

Existen tres puntos de referencia que pueden ser comparados con el cálculo del GDS en Colombia, como es la inclusión de la inversión en otras Fuerzas Armadas o Policía Nacional, pago de pensiones a militares y civiles retirados, además de excluir los gastos en defensa civil.

La metodología CEPAL en cambio divide el gasto en defensa y seguridad en tres partes: G1, G2 y G3; el nivel G1 se basa principalmente en la medición

⁴⁸ METODOLOGIA PARA EL CÁLCULO DEL GASTO EN DEFENSA Y SEGURIDAD. Ministerio de Defensa Nacional República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación.

establecida por la FMI excluyendo gastos referentes a la prestación de servicios de bienestar y salud de militares que están a cargo de los usuarios directamente, además de que incluyen en su cálculo gastos en capacitación, formación y atención médica considerados necesarios para el buen desempeño de los miembros de las Fuerzas Militares.

El nivel G2, suma al G1 y los gastos netos por pensiones de las Fuerzas Armadas y el nivel G3 suma al nivel G2, los gastos de investigación y desarrollo, gasto de la industria de defensa, actividades de defensa de organismos públicos, además del Ministerio de defensa y la ayuda militar al exterior.

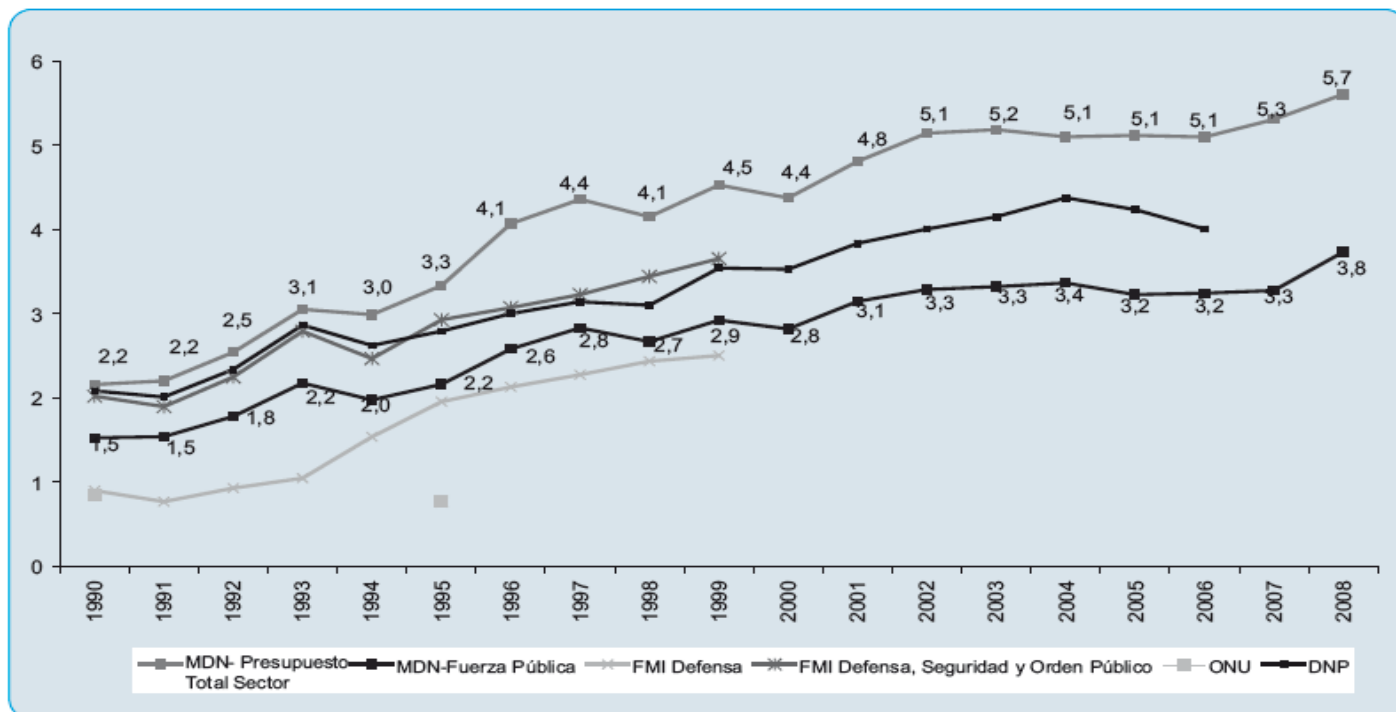
La metodología del Fondo Monetario Internacional-FMI- consiste en calcular el gasto en defensa y seguridad por medio del concepto de causación expresado en la moneda local, haciendo parte de este cálculo a la defensa militar, defensa civil, ayuda militar al exterior, investigación y desarrollo del sector defensa, ejecución de la legislación relacionada con defensa, desarrollo de estadísticas y documentos sobre defensa; no incluye en cambio gastos pensionales de personal militar en retiro, misiones militares, escuelas ni academias militares, hospitales de base, gastos relacionados con la seguridad interior entre otros.

La metodología establecida por la ONU desde 1981 tiene como objetivo principal estandarizar las metodologías para el cálculo del gasto en defensa y seguridad con el fin de que todos los países miembros hablen un mismo idioma al respecto

Los gastos relacionados en esta metodología hacen referencia a aquellos gastos asumidos para solventar las necesidades del personal militar, operaciones, compra de armamento, equipo y municiones, construcción de bases, e investigación y desarrollo del sector militar; esta metodología puede ser considerada como la que suministra al detalle el gasto en defensa y seguridad ya que se compone de grupos y subgrupos del gasto, lo que permite un mayor entendimiento del mismo.

Cuadro 7

GDS como porcentaje del PIB en Colombia: Comparación de las cifras publicadas bajo diferentes metodologías



Fuente: METODOLOGIA PARA EL CÁLCULO DEL GASTO EN DEFENSA Y SEGURIDAD. Ministerio de Defensa Nacional República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación.

Grupo 2: Entidades Recolectoras

Estas entidades están constituidas por SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), IISS (Instituto de Estudios estratégicos de Londres), Departamento de Estado EE.UU- ACDA, Banco Mundial, World Factbook (anuario de la agencia de inteligencia norteamericana CIA), estas cinco entidades se basan en la información suministrada por fuentes gubernamentales o secundarias sobre el gasto público en defensa y seguridad.

Grupo 3: Entidades Estatales

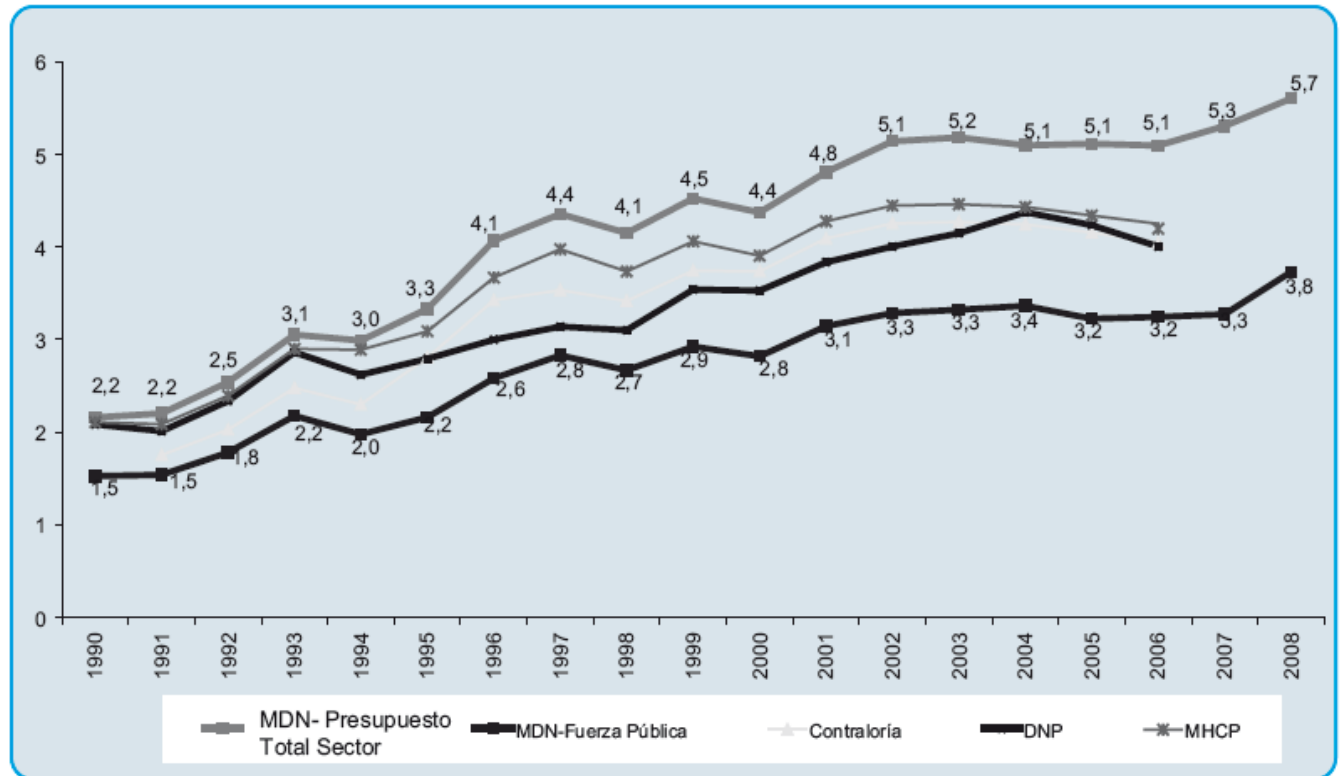
En Colombia existen cinco fuentes estatales que han publicado cifras referentes al gasto público en defensa y seguridad, la fuente principal de este gasto es el Presupuesto General de la Nación.

Estas fuentes son: el Presupuesto General de la Nación, el Sistema integrado de información financiera (SIIF), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Contraloría General de la Republica y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

- **Ministerio De Hacienda Y Crédito Público:** se basan en las cifras administradas por el SIIF, e incluyen en el cálculo en defensa y seguridad a todas las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.
- **Contraloría General De La Republica:** tienen como principal fuente de información que envía cada una de las entidades para la rendición de cuentas y la información suministrada al SIIF, dichas entidades son aquellas que están dentro del Presupuesto General de la Nación tales como Ministerio de Defensa Gestión General y la Policía Nacional, no incluyen la información del Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE), esta información es publicada anualmente desde el año 1926.
- **DANE:** su publicación sobre el gasto en defensa y seguridad es llamada “El sector público colombiano” calculo basado en la metodología expuesta por la ONU en donde incluye la información presupuestal, como también el informe Financiero de la Contraloría General de la Republica.

Cuadro 8

**GDS como porcentaje del PIB en Colombia:
Contraste de las cifras publicadas por fuentes nacionales**



Fuente: METODOLOGIA PARA EL CÁLCULO DEL GASTO EN DEFENSA Y SEGURIDAD. Ministerio de Defensa Nacional República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación.

Cuadro 9

Comparativo de fuentes. Características conceptuales

		Fuente	Nombre definición usada	Año inicio aplicación metodología	No. países registrados Última edición	Inclusión de Colombia	Características serie de Colombia
Internacionales	Grupo 1 - Metodologías	OTAN	Gasto en Defensa	1963	27	NO	n.a
		CEPAL	Gasto en defensa (G1 - G2 - G3)	2001	24	NO	n.a
		FMI	Gasto en Defensa y Gasto en Seguridad y Orden Público	1986	184	SI	Discontinua, actualizada hasta 1999
		ONU	Gasto Militar	1981	115	SI	Discontinua, sólo datos para 1990 y 1995
	Grupo 2 - Recolectoras	SIPRI	Gasto Militar	1965	167	SI	Continua, 1988-2006
		IISS	Gasto en Defensa	1959	170	SI	Continua, 1972-2007
		Dept. de Estado EEUU - ACDA	Gasto Militar	1961	173	SI	Discontinua, actualizada hasta 1999
		Banco Mundial	Gasto Militar	1960	208	SI	Continua, 1988-2006

Comparativo de fuentes. Características conceptuales

		Fuente	Nombre definición usada	Año inicio aplicación metodología	No. países registrados Última edición	Inclusión de Colombia	Características serie de Colombia
Nacionales	Grupo 3 - Estatales	MDN	Gasto en Defensa y Seguridad -GDS-	2000	1	SI	Continua, 1990-2007
		DNP	Gasto en Defensa y Seguridad -GDS-	2006	1	SI	Continua, 1926-2007
		MHCP	Presupuesto Defensa y Seguridad	2006	1	SI	Continua, 1990-2007
		CGR	Presupuesto Sector Defensa y Seguridad	2006	1	SI	Continua, 1991-2006
		DANE	Gasto administración pública finalidad: defensa	1984	1	SI	Discontinua, actualizada hasta 1994

Fuente: METODOLOGIA PARA EL CÁLCULO DEL GASTO EN DEFENSA Y SEGURIDAD. Ministerio de Defensa Nacional República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación.

Cuadro 10

Comparativo de fuentes. Características presupuestales

		Fuente	Concepto presupuestal utilizado	Desagregación presupuestal	No. de entidades del Sector incluidas	Incluye Policía o Fuerzas de Seguridad Interna	Cálculo de serie en precios constantes	Indicadores asociados
Internacionales	Grupo 1 - Metodologías	OTAN	Pago	Rubros y Entidades	7	SI	SI	Gasto como proporción del PIB Gasto per cápita Distribución (%) gasto por rubros
		CEPAL	Pago	Rubros y Entidades	5	NO	NO	NO
		FMI	Pago*	No desagrega	n.a	NO	NO	NO
		ONU	Pago†	Rubros y Entidades	7	SI	NO	NO
	Grupo 2 - Recolectoras	SIPRI	Apropiación y ejecución	No desagrega	n.a	SI	SI	Gasto en dólares constantes Gasto como proporción del PIB
		IISS	Apropiación y ejecución	No desagrega	n.a	SI	NO	NO
		Dept. de Estado EEUU - ACDA	n.a	No desagrega	n.a	NO**	SI	Gasto como proporción del PIB Gasto como proporción del GNC Gasto per cápita (Población-FFAA)
		Banco Mundial	Apropiación y ejecución	No desagrega	n.a	SI	SI	Gasto militar como porcentaje del Gasto Central Gasto como proporción del PIB
		CIA	n.a	No desagrega	n.a	No determinado	NO	Gasto como proporción del PIB

Comparativo de fuentes. Características presupuestales

		Fuente	Concepto presupuestal utilizado	Desagregación presupuestal	No. de entidades del Sector incluidas	Incluye Policía o Fuerzas de Seguridad Interna	Cálculo de serie en precios constantes	Indicadores asociados
Nacionales	Grupo 3 - Estatales	MDN	Apropiación definitiva	Rubros y Entidades	23	SI	NO	Gasto como proporción del PIB
		DNP	Compromisos	Rubros y Entidades	11	SI	NO	Gasto como proporción del PIB
		MHCP	Apropiación definitiva	Rubros y Entidades	20	SI	NO	NO
		CGR	Apropiación Inicial y Compromisos	Rubros y Entidades	20	SI	NO	Gasto como proporción del PIB Distribución (%) gasto por entidad
		DANE	Obligaciones	Objeto Económico	13	SI	NO	NO

Fuente: METODOLOGIA PARA EL CÁLCULO DEL GASTO EN DEFENSA Y SEGURIDAD. Ministerio de Defensa Nacional República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación.

A pesar de que en teoría solo las entidades estatales nombradas anteriormente publican cifras referentes al gasto en defensa y seguridad en Colombia, es importante señalar también el manejo que se le da a la misma por parte de la Contaduría General de la Nación, como ente regulador en materia de contabilidad pública, cuya finalidad es la de mantener una adecuada presentación de cuentas, buscando un estado más transparente en el manejo e inversión de los recursos públicos.

La Contabilidad pública como se ha expuesto en el desarrollo del trabajo además de ser la base de estudio del mismo, es la herramienta principal para ejercer un control social de lo público, además de suministrar oportuna y adecuadamente la información necesaria que permita reconocer el manejo que se le da al gasto en defensa y seguridad, y principalmente identificar el destino final de los recursos

públicos, lo que permite mediante el cumplimiento de estas funciones, evidenciar lo que se reconoce en el trabajo como la utilidad de la Contabilidad Pública como mecanismo de gestión público.

La propuesta metodológica para el cálculo del gasto público por finalidad, establecido desde la contabilidad pública colombiana, está basada en el estudio y aplicación del registro de causación, promovida mundialmente por la Organización de Naciones Unidas y el Fondo Monetario Internacional, quienes se encargan de la construcción de las cuentas por funciones del Gobierno, buscando mediante el principio de causación elaborar las operaciones económicas del estado, este principio se encuentra cubierto por el Sistema Nacional de Contabilidad Pública.

“Es evidente que las autoridades económicas no disponen de instrumentos de medición por finalidad, ni series estadísticas para el gobierno que identifiquen las transacciones (flujos) de gasto en términos del objetivo que persiguen al ser ejecutados, ni hacer comparaciones con otras economías sobre la evolución histórica del gasto público en los diferentes sectores, entre otras situaciones.

La trascendencia de esta limitante de información es explícita cuando, para citar un ejemplo, se conoce que el gasto total del Ministerio de Defensa no se destina en su totalidad a esta finalidad económica, pues asignaciones presupuestales como las de capacitación (educación) o bienestar (seguridad y asistencia social), entre otras, que forman parte de la ejecución de su presupuesto y deberían contemplar objetos de gasto diferentes, habitualmente se consideran pertenecientes al gasto en defensa. A este hecho se suma la progresiva confusión entre funciones, jurisdicciones y responsabilidades de las Fuerzas Militares, la Policía y demás organismos de seguridad, lo cual ha tergiversado la frontera de los recursos que estos deben manejar y que a su vez ha hecho imprecisa la estricta definición del gasto militar”⁴⁹

⁴⁹ El Gasto por Finalidad del Gobierno Nacional: Una perspectiva desde la Contabilidad Pública, Estudio en Derecho y Gobierno, diciembre de 2009

La metodología de las cuentas por finalidad del gasto público, consiste en un sistema de información que busca identificar de cada una de las transacciones realizadas, cual fue la necesidad que la genero, para así establecer cuál es el comportamiento de los gastos, además de definir a que rubro corresponden, esta operación forma parte de la Clasificación por Funciones del Gobierno, establecida por la Organización de las Naciones Unidas, en su sistema de cuentas nacionales de 1993 (SCN93); en caso del Gobierno general, el FMI ha tomado este direccionamiento desde el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas, (MEFP-2001) y ha diferenciado las Categorías del Gasto por Funciones del Gobierno así:

Cuadro 11. Categorías del Gasto por Funciones del Gobierno

Código Finalidad	Descriptiva
701	Servicios públicos generales
702	Defensa
703	Orden público y seguridad
704	Asuntos económicos
705	Protección del medio ambiente
706	Vivienda y servicios comunitarios
707	Salud
708	Actividades recreativas, cultura y religión
709	Educación
710	Protección social

Fuente: Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas - MEFP (2001)

“El marco metodológico de la ONU y el FMI para la elaboración de las estadísticas por funciones del Gobierno es general. A partir de estas indicaciones básicas, los países deben adaptar e interpretar sus esquemas contables para el diseño de una metodología que represente la organización del sector gobierno y sus relaciones con el resto del sector público, el marco legal con el que se lleva a cabo la programación económica y se ejecuta el presupuesto y contemplar la organización de la contabilidad del Estado enfocándola a una parametrización particular en cada país que la haga armónica con el Sistema de Cuentas nacionales y el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas”⁵⁰.

La información financiera de las cuentas nacionales utilizan los estados financieros contables de la Contaduría General de la Nación, que han sido publicados desde el año 2000, desarrollados bajo el método de causación o devengado, de acuerdo a los establecido en el Régimen de Contabilidad Pública y la normatividad de las estadísticas macroeconómicas de finanzas públicas que rigen internacionalmente.

En consecuencia, Colombia no desarrolla una metodología, ni unas estadísticas del gasto público, por cuanto históricamente se habían utilizado las operaciones efectivas de caja.

Por ende el gobierno debe elaborar la información financiera de las entidades públicas mediante el método contable de registro de devengo, buscando dar cifras puntuales y actuales de las actividades desarrolladas. De esta forma el Sistema Nacional de Contabilidad Pública, no solo se encarga de ofrecer resultados financieros adecuados, sino que también define criterios de uniformidad para el manejo de las entidades públicas, con el fin de obtener Estados Financieros centralizados suministrados por la Contaduría General de la Nación.

⁵⁰ El Gasto por Finalidad del Gobierno Nacional: Una perspectiva desde la Contabilidad Pública, Estudio en Derecho y Gobierno, diciembre de 2009.

Las metodologías para el cálculo del gasto en defensa y seguridad en Colombia mantienen cierta dispersión de fuentes, debido a que existen diferentes entidades que las suministran (Ministerio de Defensa, Departamento Nacional de Planeación, DANE, Contraloría, Ministerio de Hacienda), cada una de estas entidades se encargan de publicar este gasto de acuerdo a los propósitos de cada institución, evitando que la información sea solo una, por esta razón la información suministrada por la Contaduría General de la Nación y sus estados centralizados permite tener una sola fuente general.

Cuadro 12. Clasificación funcional del Gasto Publico por unidad de Gobierno

ORGANISMO/ENTIDAD	CÓDIGO FINALIDAD	DENOMINACIÓN FINALIDAD
Ministerio de Defensa Nacional	702	Defensa
Ministerio de la Cultura	708	Actividades recreativas
Servicio Nacional de Aprendizaje	707	Educación
Contraloría General de la República	701	Servicios públicos generales
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	704	Asuntos económicos

Fuente: Contaduría General de la Nación y DAFP. Cálculos propios.

Esta metodología busca hacer de “la Contabilidad Pública la fuente oficial de información fiscal para la construcción de resultados asociados con las cuentas macroeconómicas del Estado y a las demás estadísticas fiscales otorgarles tratamiento de anexos que permiten describir su detalle, gracias a las bondades asociadas a la internacionalización epistemológica de su modelo y a que la producción de sus resultados permite identificar el impacto patrimonial de cada una de las transacciones que este realiza”⁵¹.

⁵¹ El Gasto por Finalidad del Gobierno Nacional: Una perspectiva desde la Contabilidad Pública, Estudio en Derecho y Gobierno, diciembre de 2009.

4.2. Metodologías para el Cálculo del Gasto Público en Defensa y Seguridad en Colombia

Como se mencionó anteriormente existen dos entidades que emplean metodologías para el cálculo del Gasto Público en Defensa y Seguridad en Colombia las cuales son: el Ministerio de Defensa Nacional y el Departamento Nacional de Planeación, quienes tienen como propósito estandarizar el cálculo del Gasto Publico en Defensa y Seguridad con el fin de que se maneje un solo lenguaje para el mismo.

Para el Ministerio de Defensa Nacional existe una división de dos bloques, el primero de ellos corresponde al central en donde se encuentran aquellas instituciones que soportan su labor cotidiana, y el segundo bloque, descentralizado en donde se identifican todas las entidades que complementan el funcionamiento de las Fuerzas Públicas.

El sector central corresponde al presupuesto de las Fuerzas Públicas, el cual es determinado por la ley General de Presupuesto, mientras que el sector descentralizado corresponde a la suma del presupuesto destinado a establecimientos públicos que también dependen del presupuesto establecido por la ley General de Presupuesto.

A continuación se evidencia la relación de las instituciones que comprenden el sector central y descentralizado del Ministerio de Defensa Nacional

Cuadro 13

Organización actual del Sector Defensa a cargo del MDN

Sector Defensa y Seguridad		
Sector Central	Sector descentralizado	
	Organismos Adscritos y Vinculados	Empresas (2)
Mindefensa - Gestión General (1)	Caja Retiro de las FFMM	Caja Promotora Vivienda Militar y de Policía
Comando General - FFMM	Instituto de Casas Fiscales del Ejército	Industria Militar - Indumil
Ejército Nacional	Defensa Civil	Satena
Armada Nacional	Club Militar	Corporación Industria Aeronáutica Colombiana CIAC
Fuerza Aérea Colombiana	Caja Sueldos de Retiro de la Policía	Hotel Tequendama
Dirección Sanidad Militar - FFMM	Fondo Rotatorio de la Policía	
Dirección General Marítima	Hospital Militar Central	Entes Autónomos (3)
Policía Nacional - Gestión General	Agencia Logística de las FFMM	Cotecmar
Dirección Sanidad Policía	Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada	Universidad Militar Nueva Granada
		Círculo Suboficiales de las FFMM
		Corporación Matamoros
Presupuesto Fuerza Pública	Presupuesto Establecimientos Públicos	Presupuesto Empresas Industriales y Comerciales

Fuente: METODOLOGIA PARA EL CÁLCULO DEL GASTO EN DEFENSA Y SEGURIDAD. Ministerio de Defensa Nacional República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación.

El Departamento Nacional de Planeación en cambio, adopta la metodología usada por la OTAN, la cual incluye en su medición las asignaciones de retiro y el gasto de Fuerzas de Policía y Fuerzas Militares, estos cálculos a partir de bases de medición presupuestal, en donde se incluyen las siguientes entidades:

Cuadro 14

Conjunto en Entidades incluido en cálculo del GDS por parte del DNP

Entidad	Tipo de Gasto	Cuentas	Concepto
Fuerzas Militares	Funcionamiento e Inversión	Gastos de Personal Gastos Generales Transferencias Gastos de Operación Comercial	Compromisos
Mindefensa - Gestión General			
Comando General - FFMM			
Ejército Nacional			
Armada Nacional			
Fuerza Aérea Colombiana			
Dirección Sanidad Militar - FFMM			
Caja Retiro de las FFMM			
Hospital Militar Central			
Policía Nacional			
Policía Nacional - Gestión General			
Dirección Sanidad Policía			
Caja Sueldos de Retiro de la Policía			

Fuente: DNP - Subdirección de Seguridad y Defensa.

Finalmente para determinar el grupo de entidades que hacen parte importante del Gasto en Defensa y Seguridad, es necesario analizar los criterios que las contienen, estas entidades se relacionan principalmente con este gasto, debido a que son entidades estatales que tiene funciones relacionadas con la defensa y seguridad de la nación, en donde encontramos a aquellas entidades que hacen parte del sector central y descentralizado, estas últimas son motivo de análisis, se determinan en primer lugar si aquellas entidades reciben recursos presupuestales de la Nación, si existe duplicidad en el gasto y si la misión de la entidad se relaciona directamente con el mantenimiento continuo de la seguridad y defensa nacional.

A continuación se relacionan los criterios mencionados anteriormente de cada una de las entidades pertenecientes al sector central y descentralizado:

Cuadro 15

Criterios para determinar el grupo de entidades que constituyen GDS

No.	Entidad	Criterios	Implica duplicidad del gasto	Misión/ Función	Constituye GDS	Justificación
		Recursos presupuestales de la Nación				
Organismos Adscritos y Vinculados						
1	Caja Retiro de las FFMM - Cremil	SI	NO	SI	SI	Cumple con los criterios
2	Agencia Logística de las FFMM	SI	SI (Sólo Gastos Operación Comercial)	SI	SI	Se deben descontar los gastos de operación comercial.
3	Instituto de Casas Fiscales del Ejército	SI	NO	SI	SI	Cumple con los criterios.
4	Defensa Civil	SI	NO	NO	NO	Su misión se asocia indirectamente con el sector. "La Defensa Civil como entidad al servicio social de los colombianos, desarrolla planes de movilización nacional y acción social en conjunto con otros organismos del Estado. Con los funcionarios y el Voluntariado prepara a la comunidad y realiza operaciones de prevención, atención inmediata y recuperación en situaciones de emergencia, desastres y calamidad, para apoyar a la seguridad, la defensa nacional y la protección del medio ambiente."
5	Club Militar	SI	SI	SI	NO	Su capital está constituido por aportes de los miembros de la fuerza pública lo que implica duplicidad en el registro del gasto del sector.
6	Caja Sueldos de Retiro de la Policía	SI	NO	SI	SI	Cumple con los criterios.

No.	Entidad	Criterios			Constituye GDS	Justificación
		Recursos presupuestales de la Nación	Implica duplicidad del gasto	Misión/ Función		
Empresas Industriales y Comerciales del Estado - EICE						
7	Fondo Rotatorio de la Policía	SI	SI (Sólo Gastos Operación Comercial)	SI	SI	Se deben descontar los gastos de operación comercial.
8	Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada	SI	NO	NO	NO	Su labor involucra el control, inspección y vigilancia sobre la industria y los servicios de seguridad privada.
9	Hospital Militar Central	SI	NO	SI	SI	Cumple con los criterios.
10	Caja Promotora Vivienda Militar y de Policía	SI	SI	SI	NO	Su misión se asocia indirectamente con el sector. Los recursos de la Nación que recibe son canalizados a través de las fuerzas.
11	Industria Militar - Indumil	SI		SI	NO	Su misión se asocia indirectamente con el sector.
12	Satena	SI		SI	NO	Su misión se asocia indirectamente con el sector.
13	Corporación de la Industria Aeronáutica CIAC	SI		SI	NO	Su misión se asocia indirectamente con el sector.
14	Hotel Tequendama	SI		SI	NO	Su misión se asocia indirectamente con el sector.
Entes Autónomos						
15	Cotecmar	NO	NO	SI	NO	Los recursos que tiene COTECMAR son recursos propios. La Armada la ayuda con personal en comisión que Cotecmar capitaliza como aporte de la ARC.
16	Circulo Suboficiales de las FFMM		NO	SI	NO	Entidad que no recibe presupuesto del Estado
17	Corporación Matamoros		NO	SI	NO	Entidad que no recibe presupuesto del Estado
18	Universidad Militar Nueva Granada	SI	NO	NO	NO	Su misión se asocia indirectamente con el sector.

Fuente: METODOLOGIA PARA EL CÁLCULO DEL GASTO EN DEFENSA Y SEGURIDAD. Ministerio de Defensa Nacional República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación

Después de reconocer los diferentes métodos para el cálculo del Gasto Público en Defensa y Seguridad, además de establecer la importancia del mismo y las variaciones significativas que ha tenido en el transcurso de los años reflejadas en el presupuesto de la Nación, es necesario enfocar el estudio de estas metodologías como también el análisis realizado en el desarrollo de los capítulos anteriores en el estudio y análisis de las cifras que se evidencian en el Libro Mayor y Balance de la Policía Metropolitana de Santiago de Cali (MECAL) en los últimos dos años (2013-2014) con el fin de llegar a conclusiones sobre el mismo, además de reconocer de manera práctica la inversión del Gasto Público en Defensa y Seguridad, desde un foco central y más cercano a la realidad social del País.

5. ANALISIS PRESUPUESTAL DE LA POLICIA METROPOLITANA DE SANTIAGO DE CALI PRIMER TRIMESTRE AÑOS 2013 Y 2014

Este capítulo busca analizar y estudiar el presupuesto asignado a la Policía Metropolitana de Santiago de Cali en el primer trimestre de los años 2013 y 2014, con el fin de establecer mediante un análisis horizontal la variación absoluta o relativa de sus cuentas, como también los cambios generados durante este periodo, teniendo así un análisis dinámico del mismo; además de dar a conocer las cifras del Presupuesto General de la Nación asignadas en los años 2013 y 2014 para el sector Defensa y Seguridad que evidencian que este sigue teniendo más participación respecto a otros sectores en la economía del País.

El presupuesto público es la herramienta principal para llevar a cabo la política económica de un País, con el propósito de que exista un equilibrio entre las necesidades de la ciudadanía y los recursos disponibles para satisfacerlos, en el presupuesto se evidencian los ingresos y gastos públicos asignados en un periodo, además del manejo adecuado y oportuno del tesoro público. Mediante los montos asignados en el presupuesto público se evidencian las prioridades del gobierno durante un periodo específico generalmente un año, este afecta el crecimiento económico, el empleo, la inflación y las políticas de manejo de cada uno de los sectores que se ven beneficiados con la intervención del gobierno.

Para la CEPAL (Comisión económica para América Latina y el Caribe) encargada de fomentar el desarrollo económico de la región, es importante tener en cuenta tres puntos principales en la asignación del presupuesto público:

- Los ingresos y gastos de un país, tengan un equilibrio macroeconómico.
- El uso de los recursos públicos cumplan con las necesidades y prioridades de un gobierno mediante un análisis democrático.
- Eficiencia en el manejo de los recursos públicos.

Para el análisis del presupuesto es necesario involucrar a la contabilidad pública mediante el Sistema Nacional de Contabilidad Pública, como el sistema que permite dar cuenta de la gestión y el resultado de las finanzas de las entidades públicas y del patrimonio público, verificando los bienes, derechos y obligaciones acumuladas en el tiempo. “Este sistema de información contable, acumula información útil para la evaluación de la administración, los resultados y el desempeño de los gobernantes en términos de los servicios prestados, logros y eficiencia. Adicionalmente, permite contar con información sobre las fuentes de financiación, su distribución y gestión para obtener recursos. Igualmente permite construir indicadores sobre la utilización de los bienes y la ejecución del presupuesto. Así mismo, evidencia los principales cambios ocurridos en la situación patrimonial de la entidad y el estado de los compromisos y obligaciones en un momento dado”⁵².

Es el presupuesto entonces el claro ejemplo de la situación política, económica y social de un País, por medio de este y de su asignación de recursos se evidencia que sectores según el gobierno necesitan de más recursos para su funcionamiento, expresando así las prioridades políticas del periodo presidencial, que para el caso colombiano va ligado a la lucha por conseguir la paz de un País que mantiene en enfrentamientos continuos con bandas criminales, es en este momento donde los ciudadanos esperan resultados positivos de los sectores de mayor asignación de recursos.

El análisis presupuestal es de vital importancia ya que permite que una entidad conozca su situación económica durante un periodo, con el fin de establecer si esta ha decaído o por el contrario ha mejorado; el análisis obtenido permite que la entidad tome decisiones acerca de la situación financiera de la empresa y las medidas o planes de mejora que se deben implementar para un mejor desempeño de la misma, viendo así a la contabilidad pública como la herramienta principal

⁵² Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-825925>. [Consultado Noviembre 23 de 2014].

para ejercer un control social de lo público, además de suministrar oportuna y adecuadamente la información necesaria que permita reconocer el manejo que se le da al gasto en defensa y seguridad.

5.1. Presupuesto General de la Nación: Participación Sectorial Años 2013 y 2014

El presupuesto gubernamental Colombiano en cuanto al sector defensa y policía busca principalmente fortalecer la política integral de defensa y seguridad para todas las ciudades del país; el sector Defensa y Seguridad representó para el año 2013 el 7,1% del total del presupuesto de inversión y creció con respecto al año 2012 en un 46,7%, al pasar de \$1.984 mm en 2012 a \$2.910 mm en 2013. De éstos últimos, \$2.861 mm corresponden a recursos nación y \$50 mm a recursos propios.

El presupuesto establecido en el año 2013 para este sector buscaba cumplir con los siguientes objetivos:

- Fortalecer la lucha contra la producción de narcóticos a través de la incautación de aproximadamente el 60% de la producción potencial de cocaína, aspersión de 90.000 hectáreas de coca, e inmovilización e incautación de 150 aeronaves, 450 embarcaciones y 3 sumergibles.
- Mejorar el sector a través de la implementación de una política de sostenibilidad del gasto en el sector Defensa, implementación de un plan sectorial en ciencia y tecnología para la defensa y seguridad y desarrollo de ejercicios para rediseño de la Fuerza.
- implementación de una estrategia de ciberdefensa y ciberseguridad.

Cuadro 16

Inversiones destacadas en 2013

Miles de millones de pesos

Principales Programas	2013 Participación %	
Infraestructura sector Transporte	6.321	15,5%
Unificación POS y FOSYGA	3.597	8,8%
Atención integral primera infancia	2.310	5,7%
Fondo de Adaptación	2.000	4,9%
Subsidios Eléctricos y Gas	1.914	4,7%
Seguridad Democrática	1.774	4,4%
Vivienda R-APD, Incent. Forestal, otros Agro.	1.605	3,9%
Familias en Acción y jóvenes en acción	1.567	3,8%
Educación	1.480	3,6%
Política de Vivienda	1.376	3,4%
Gasto corriente de las FFMM	1.045	2,6%
Fondo Solidaridad Pensional	915	2,2%
Infraestructura y servicios en conectividad digital	812	2,0%
Transporte Urbano	770	1,9%
Atención humanitaria de emergencias	665	1,6%
Desarrollo Rural con Equidad (AIS)	630	1,5%
Política de Agua	535	1,3%
Alimentación escolar	534	1,3%
Censo Agropecuario y encuestas DANE	400	1,0%
Foes, Faer, Fazni, Prone	354	0,9%
Turismo, innovación y mercado internacional	310,8	0,8%
Becas Doctorado - Colciencias	220	0,5%
Rama Judicial	200	0,5%
Política Ambiental	156	0,4%
Otros Programas	9.257	22,7%
TOTAL INVERSIÓN 2013	40.748	100%

Fuente: DNP – DIFP

Cuadro 17

Programas de Inversión Defensa y Seguridad en 2013

Miles de millones de pesos

Fuente/Principales programas	2012	2013	Var. %
Nación	1.916	2.860	50%
Fortalecimiento FFMM (Impuesto al Patrimonio)	786	1.774	126%
Mantenimiento capacidades aérea, terrestre, marítima y fluvial	581	531	-7%
Dotación de armamento y material de guerra	155	114	-26%
Construcción y mantenimiento de infraestructura	168	189	12%
Adquisición y mantenimiento en comunicaciones	93	82	-12%
Mantenimiento bienestar de la Fuerza Pública	52	62	17%
Seguridad y convivencia ciudadana	20	30	50%
Escuela Naval Almirante Padilla	20	40	100%
Inteligencia (Dirección de Inteligencia – FONDAS)	40	38	100%
Propios	68	50	-37%
Total general	1.984	2.910	47%

Fuente: DNP – DIFP

El presupuesto del año 2013 incluyó recursos para la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, que tenía como propósito principal mantener un gobierno democrático, prosperidad colectiva y la erradicación de la violencia, mediante la seguridad y defensa, y principalmente la aplicación de la fuerza.

Cuadro 18

Principales entidades ejecutoras del gasto en actividades y servicios de la defensa nacional 2013

Miles de millones de pesos

Entidad	2012	2013	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley	Proyecto	13/12	2012	2013
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Ministerio de defensa nacional	8.933	10.084	12,9	87,7	88,0
Agencia logística de las fuerzas militares	1.001	1.021	2,1	9,8	8,9
Ministerio de hacienda y crédito público	221	321	45,1	2,2	2,8
Policia nacional	15	17	13,3	0,1	0,1
Instituto casas fiscales del ejercito	16	16	3,2	0,2	0,1
TOTAL	10.185	11.459	12,5	100,0	100,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

La mayor asignación presupuestal para el año 2014 con \$27.7 billones, donde \$25.5 billones corresponde a funcionamiento y \$2.2 para inversión, además de tener un aumento del 7,4% respecto al año 2013 pasando de \$189 billones a \$203 billones, donde el sector Defensa y Policía con un 17,9% de participación se encuentra por delante de la educación con 17,6% y la salud con un 11,6%, viéndose reflejada la necesidad del País por mantener la Defensa y Seguridad por encima de cualquier otra necesidad, debido a los altos niveles de violencia y criminalidad en donde la solución vista por los gobiernos ha sido el aumentar el Gasto en Defensa y Seguridad asumiendo que un mayor Gasto en Defensa equivale a un mejor desempeño por parte de las Fuerzas Públicas, debido a la capacidad económica para su fortalecimiento, variaciones que se generan a causa del aumento en la criminalidad y la violencia viendo así la necesidad de fortalecer aquellas instituciones encargadas de mantener el orden público.

El gasto en defensa y seguridad ha crecido notablemente desde el año 1950 debido al conflicto político interno que actualmente aqueja al País, lo que se evidencia en la notable preocupación del Estado por mantener el orden y control público, a esto podemos sumar el aumento en la compra de armamento, incremento del pie de fuerza, ataques de los movimientos guerrilleros, asesinatos múltiples de policías por parte de los grupos al margen de la ley, generando así la necesidad constante del crecimiento de la Fuerza pública y su continuo desarrollo.

Cuadro 19

SECTOR	Funcionamiento	Inversión	TOTAL	Participación Relativa
DEFENSA Y POLICIA	25.546	2.198	27.744	17,9%
EDUCACION	25.082	2.194	27.276	17,6%
TRABAJO	20.460	3.997	24.457	15,7%
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	13.805	4.199	18.004	11,6%
HACIENDA	12.272	2.234	14.506	9,3%
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	1.271	7.476	8.747	5,6%
TRANSPORTE	628	6.728	7.356	4,7%
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	1.526	2.007	3.533	2,3%
RAMA JUDICIAL	2.566	300	2.866	1,8%
MINAS Y ENERGIA	488	2.362	2.850	1,8%
JUSTICIA Y DEL DERECHO	2.030	617	2.647	1,7%
FISCALIA	2.346	144	2.490	1,6%
AGROPECUARIO	420	1.684	2.105	1,4%
COMUNICACIONES	538	1.406	1.944	1,3%
ORGANISMOS DE CONTROL	1.337	70	1.407	0,9%
PLANEACION	196	839	1.035	0,7%
REGISTRADURIA	726	94	820	0,5%
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	535	261	796	0,5%
INTERIOR	708	56	764	0,5%
RELACIONES EXTERIORES	600	57	657	0,4%
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	450	167	617	0,4%
INFORMACION ESTADISTICA	127	410	537	0,3%
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	268	224	492	0,3%
CONGRESO DE LA REPUBLICA	418	33	451	0,3%
CIENCIA Y TECNOLOGIA	18	324	342	0,2%
CULTURA	210	132	342	0,2%
DEPORTE Y RECREACION	25	247	272	0,2%
EMPLEO PUBLICO	99	128	228	0,1%
INTELIGENCIA	113	20	134	0,1%
TOTAL PGN	114.810	40.608	155.418	100,0%

Fuente: <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/presupuestogeneraldeplanacion/ProyectoPGN/2014/PRESUPUESTO%20GRAL%202014.pdf>

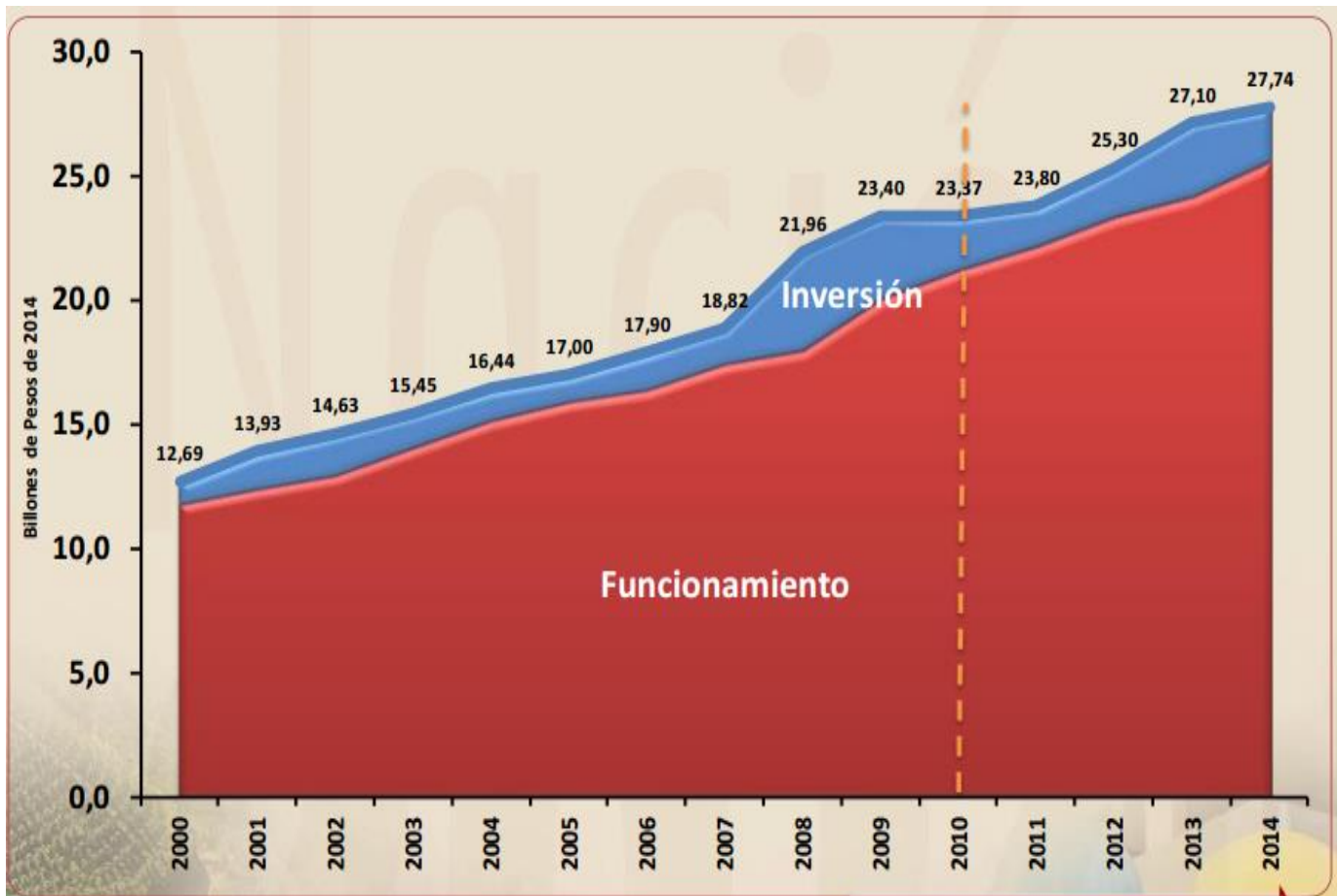
Cuadro 20

DEFENSA Y POLICIA: TOTAL SECTOR POR ENTIDAD

ENTIDAD	Funcionamiento	Inversión	TOTAL
AGENCIA LOGISTICA DE LAS FUERZAS MILITARES	1.033.644	43.553	1.077.197
CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES	2.053.601	7.929	2.061.530
CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL	2.298.021	0	2.298.021
CLUB MILITAR DE OFICIALES	39.180	1.500	40.680
DEFENSA CIVIL COLOMBIANA, GUILLERMO LEÓN VALENCIA	26.882	1.417	28.299
FONPOLICIA - GESTION GENERAL	358.607	8.470	367.077
HOSPITAL MILITAR	273.911	8.574	282.485
INSTITUTO CASAS FISCALES DEL EJERCITO	27.000	47.947	74.947
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - ARMADA	1.252.066	564.306	1.816.372
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - COMANDO GENERAL	49.637	33.879	83.516
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - DIRECCION GENERAL MARITIMA - DIMAR	57.089	48.737	105.826
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - EJERCITO	6.724.511	499.581	7.224.092
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - FUERZA AEREA	1.194.129	533.830	1.727.959
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - GESTION GENERAL	1.511.712	11.534	1.523.246
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - SALUD	791.919	35.132	827.051
POLICIA NACIONAL - GESTION GENERAL	7.135.811	283.908	7.419.719
POLICIA NACIONAL - SALUD	705.015	66.889	771.904
SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA	13.275	800	14.075
DEFENSA Y POLICIA	25.546.010	2.197.985	27.743.995

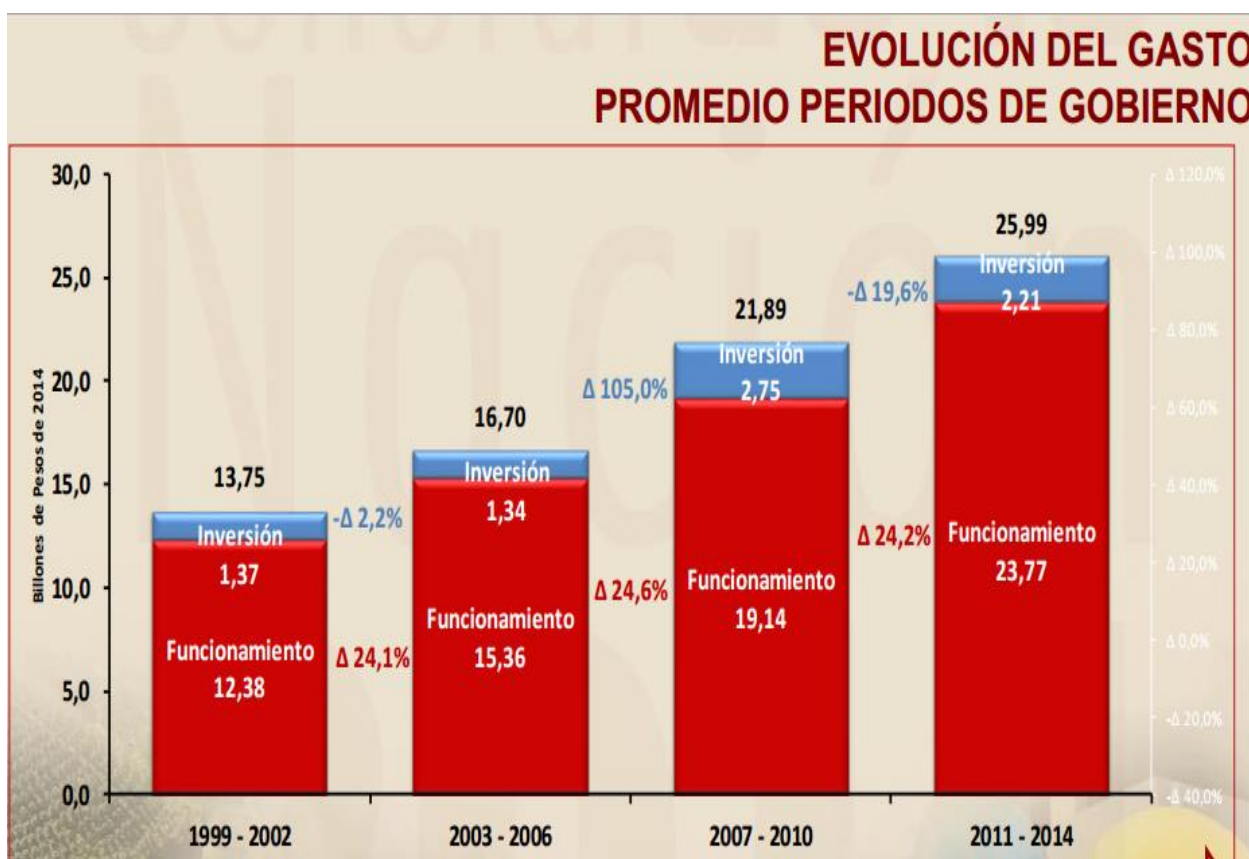
Fuente: <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/presupuestogeneraldelanacion/ProyectoPGN/2014/PRESUPUESTO%20GRAL%202014.pdf>

Cuadro 21
EVOLUCION DEL GASTO EN DEFENSA Y SEGURIDAD



Fuente: <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/presupuestogeneraldeplanacion/ProyectoPGN/2014/PRESUPUESTO%20GRAL%202014.pdf>.

Cuadro 22



Fuente: <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/presupuestogeneraldeplanacion/ProyectoPGN/2014/PRESUPUESTO%20GRAL%202014.pdf>.

La evolución del gasto en Defensa y Seguridad es creciente en los últimos dos periodos presidenciales, entre 2007 – 2010 la inversión en defensa aumento en 2,75 billones respecto al periodo anterior, mientras que para el periodo 2011-2014 es mucho más evidente el aumento en este gasto con 2.21 billones, posicionado al sector defensa y policía con 27,74 billones lo que lo ubica como el sector con más recursos en funcionamiento e inversión (cuadro 14-15).

El funcionamiento del sector defensa hace referencia al presupuesto mínimo para evitar el cierre de Estaciones y Comandos de la Policía, con el fin de cumplir con los resultados necesarios para que la institución mejore continuamente su servicio a la comunidad, en cuanto a la inversión, se hace referencia a la proyección de la institución en infraestructura, personal activo, fortalecer el conocimiento, la calidad humana, atención a la ciudadanía, intervención en políticas del medio ambiente, como lo es el programa de mantenimiento de investigación de archivo, en donde el archivo de la institución se mantiene activo durante dos años y después es reutilizado, políticas de cero papel entre otras.

Es importante aclarar que el gasto en Defensa y Seguridad, no solo incluye la compra de armamento por parte de la Policía, ya que esta no es la única necesidad que tiene este sector, también hace parte del Gasto en Defensa y Seguridad: equipos personales tales como chalecos blindados, cascos, dotación, equipos tecnológicos para interceptar llamadas, montar fachadas, labores de inteligencia, desmantelamientos, vehículos para requerimientos de seguridad, infraestructura, helicópteros de emergencia para zonas rurales, formación de policías, revisión de vehículos, servicios educativos, equipos de comunicación, mobiliarios y enseres, equipo de recreación y deporte, equipos de laboratorio, entre otros conceptos.

5.2. Análisis Horizontal del Libro Mayor y Balance de la Policía Metropolitana de Santiago de Cali Primer Trimestre Años 2013 y 2014

Para realizar un estudio más profundo acerca del funcionamiento e inversión de la Policía Metropolitana de Santiago de Cali, se hace necesario llevar a cabo un análisis horizontal del libro mayor y balances para el primer trimestre del año 2013 y 2014, con el fin de comparar la variación absoluta y relativa por grupo, es importante determinar que los valores expuestos en el libro mayor y balance, corresponden al efectivo que maneja la institución, proveniente del fondo de seguridad suministrado por el municipio o departamento, ya que el porcentaje de dinero que le corresponde del presupuesto general de la nación, es manejado de forma centralizada y no por regionales, mediante la modalidad de contrataciones y licitaciones, de esta forma la Policía Metropolitana de Santiago de Cali se encarga de enviar un plan de necesidades el cual es aprobado o no, dando paso a la contratación.

A continuación se desarrolla el análisis del libro mayor y balance de la Policía Metropolitana de Santiago de Cali, en donde se hace claridad a las cifras que se incluyen en el Gasto en Defensa y Seguridad.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL					
POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA					
MECAL P.METROP.STGO. CALI					
LIBRO MAYOR Y BALANCE					
ANALISIS HORIZONTAL					
Mayor	Descripción	Año 2013	Año 2014	Variacion Absoluta	Variacion Relativa
11	Efectivo	977.445.256,6	1.112.253.135,3	134.807.878,7	13,8%
12	Inversiones e Instrumentos derivados	36.588.056,3	36.588.056,3	-	0,0%
14	Deudores	30.489.618,0	230.610.000,0	200.120.382,0	656,4%
16	Propiedades, Planta y Equipo	70.199.336.151,3	81.084.898.604,7	10.885.562.453,4	15,5%
19	Otros Activos	118.720.860.014,4	121.108.605.668,0	2.387.745.653,6	2,0%
24	Cuentas por pagar	(610.964.483,0)	(200.045.999,8)	410.918.483,2	-67,3%
25	Obligaciones laborales y de Seguridad Social Integral	(69.049.280,0)	(81.069.975,1)	(12.020.695,1)	17,4%
29	Otros Pasivos	(1.097.472,0)	(237.224,8)	860.247,2	-78,4%
31	Hacienda Publica	(191.655.847.243,5)	(205.422.733.820,5)	(13.766.886.576,9)	7,2%
41	Ingresos fiscales	(115.244.408,0)	(3.502.425,0)	111.741.983,0	-97,0%
43	Venta de Servicios	-	(146.011.742,0)	(146.011.742,0)	-
44	Tranferencias	(511.130.000,0)	(81.560.000,0)	429.570.000,0	-84,0%
47	Operaciones interinstitucionales	(2.329.370.105,3)	(2.526.233.358,8)	(196.863.253,5)	8,5%
48	Otros Ingresos	(39.063.304,0)	(14.821.450,0)	24.241.854,0	-62,1%
51	Gastos de Administracion	1.447.474.232,0	1.604.633.287,7	157.159.055,7	10,9%
52	Gasto de Operación	3.285.120.315,5	3.256.667.069,4	(28.453.246,1)	-0,9%
58	Otros Gastos	634.452.651,7	41.960.174,6	(592.492.477,1)	-93,4%
81	Derechos Contingentes	348.042.000,0	310.040.000,0	(38.002.000,0)	-10,9%
83	Deudoras de Control	5.403.768.285,3	5.587.356.483,2	183.588.198,0	3,4%
89	Deudora por-contr	(5.751.810.285,3)	(5.897.396.483,2)	(145.586.198,0)	2,5%
93	Acreedoras de Crontrol	(6.122.180.961,1)	(7.064.849.134,5)	(942.668.173,5)	15,4%
99	Acreedoras por-contr	6.122.180.961,1	7.064.849.134,5	942.668.173,5	15,4%
	TOTALES	(0,00)	-	0,00	274,4%

- **Activos**

El efectivo vario en un 13,8% con relación al año 2013 principalmente debido al aumento en el recaudo de impuestos lo que permite también un aumento en el desarrollo de las funciones de cometido estatal, las inversiones e instrumentos derivados no varió durante el periodo 2013 y 2014, se mantuvo durante estos dos años con \$36.588.056 correspondientes a títulos valores de entidades nacionales o del exterior, la cuenta deudores (14) para estos periodos varió en un 656,4% debido al gran aumento de los daños en los bienes del Estado por parte de funcionarios públicos, generando así sanciones y multas ocasionadas por acciones de repetición que hacen referencia al maltrato a los ciudadanos y las demandas interpuestas por estos contra el Estado, en donde es el funcionario público quien debe cubrir en caso de culpabilidad, la indemnización al ciudadano por medio de descuentos de nómina o embargos, cuenta de propiedad planta y equipo aumento en un 15,5% debido a la compra de parque automotor para la movilización de nuevos activos de la institución, no se invirtió en infraestructura ya que esta durante los años 2013 y 2014 fue suministrada en forma de préstamo por la Alcaldía de Santiago de Cali, dejando como única responsabilidad el pago de los servicios públicos, Otros Activos varió en un 2% respecto al año 2013 pasando de \$118.720.860.014 a \$121.108.605.668 en donde los rubros más representativos corresponden a la dotación de trabajadores, combustible terrestre y capacitación, bienestar social y estímulos.

- **Gastos**

Las cifras de los gastos que se evidencian en el Libro Mayor y Balance para los años 2013 y 2014 representan aquellos importes monetarios en que incurrió la Policía Metropolitana de Santiago de Cali, para cubrir los bienes y servicios necesarios para sus labores básicas y complementarias que tienen como finalidad el cumplimiento de la seguridad nacional.

Dentro de los gastos el rubro con mayor variación corresponde a otros gastos con una disminución del 93,4% respecto al primer trimestre del año 2013, que corresponden a la pérdida en retiro de activos, seguido de los gastos administrativos con un aumento en la variación de 10,9%, correspondiente a actividades de dirección, planeación y apoyo logístico en donde se incluyen las capacitaciones, los estímulos, repuestos, accesorios, papelería, servicios públicos, contratos de administración, predial unificado, entre otros, por último se encuentran los Gastos de Operación (52) con una variación relativa negativa del 0,9% pasando en el primer trimestre del año 2013 de \$ 3.285.120.315 a \$3.256.667.069 representados en el desarrollo de la operación principal de la entidad pública, estos gastos de operación corresponden a dotación y suministro de trabajadores, material quirúrgico, elementos y materiales para la construcción, medicamentos de uso veterinario, municiones y explosivos, servicios públicos, impuestos sobre vehículos automotores, entre otros.

- **Cuentas de Orden Deudoras y Acreedoras**

Dentro de estas cuentas la más representativa corresponde a Acreedoras de Control (93) con un 15,4% que reflejan los bienes aprehendidos o incautados durante el periodo. Contratos pendientes de ejecución, son todas aquellas actividades que la entidad realiza con terceros que no afectan la situación financiera, seguido de los Derechos Contingentes con una disminución en la variación de relativa de 10,9% correspondiente a las demandas interpuestas por la entidad contable a terceros, bonos pensionales recibidos por fondos de reserva y entidades públicas pagadoras de pensiones, seguido de las Deudoras de Control con una variación relativa de 3,4% a causa de bienes y derechos entregados en garantía, bienes entregados en custodia y mercancías entregadas en consignación y por último la cuenta Deudora por contra con una variación de 2,5%, correspondientes a activos totalmente depreciados, agotados o amortizados.

El análisis antes desarrollado permite identificar la inversión y el gasto que se generó durante el primer trimestre de los años 2013 y 2014, con el fin de identificar y aclarar que el Gasto en Defensa y Seguridad no solo incluye la compra de armamento policial, sino que además en este hacen parte un sin número de necesidades que permiten que la instituciones públicas, cumplan con sus responsabilidades frente a la seguridad de la ciudadanía, necesidades explicadas en cada uno de los rubros desarrollados anteriormente.

Sin duda alguna y como se ha evidenciado en el desarrollo del trabajo, se concluye que un estado como el Colombiano, determina como su mayor prioridad la inversión en Defensa y Policía debido al aumento en la criminalidad y la violencia en los diferentes sectores del País, lo que permite de alguna forma que sectores como la educación y la salud a pesar de estar por debajo de este sector, también se mantengan por medio de un control en defensa y seguridad ya que sin el cubrimiento de estas dos necesidades, el mantenimiento de otras necesidades de la ciudadanía no estaría respaldado y no se aseguraría el debido funcionamiento de los mismos; es importante reconocer que el Estado Colombiano tiene claras falencias o debilidades teniendo en cuenta que se debe trabajar en aquellos sectores con más falencias para así mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

6. CONCLUSIONES

La utilidad de la contabilidad pública es la de evidenciarla como un sistema de información encaminado a revelar datos sobre el control económico, financiero, social y ambiental de entidades públicas, que permita mantener un análisis estratégico del manejo de los recursos públicos, reconociéndola como la herramienta principal para ejercer un control social de lo público, además de suministrar oportuna y adecuadamente la información necesaria para identificar el destino final de los recursos del Estado; tiene como finalidad contribuir al derecho a la información transparente mediante el reconocimiento de la inversión, asignación, desarrollo, ejecución, control y manejo de los recursos públicos, en el gasto en defensa y seguridad.

Debido a la falta de datos unificados nacionales sobre el cálculo y manejo del gasto en defensa y seguridad, además del insuficiente reconocimiento del tema por parte de la ciudadanía en general, que en ocasiones consideran a este gasto con un enfoque solo de guerra, se ve la necesidad de desarrollar este trabajo que permite evidenciar las falencias en la información clara frente a el Gasto público en Defensa y Seguridad en Colombia, reconociendo a las instituciones encargadas de mantener la convivencia, seguridad y defensa nacional, como también las metodologías y datos precisos para el cálculo de este gasto, por parte de diferentes entidades públicas encargadas de desarrollarlo, que permiten tomar conciencia de uno de los aspectos más importantes de la contabilidad pública que no es tomado comúnmente en cuenta por estudiantes y egresados como es la de ejercer un control social de lo público.

Si bien Colombia tiene uno de los Gastos en Defensa y Seguridad proporcionalmente mayores respecto a los demás países Suramericanos, lo que se debe principalmente a situaciones de seguridad interna, gastos salariales, erradicación de delincuencia, autodefensas ilegales, narcotráfico, crimen organizado y similares, es erróneo concluir que la inversión de los recursos

públicos se concentra en la compra de armamento, ya que el Gasto en Defensa y Seguridad colombiano no está enfocado a una tendencia armamentista y no reflejan una militarización del Estado, pues dentro de este gasto existen diferentes necesidades por satisfacer, tales como la inversión en infraestructura, capacitaciones del personal activo, fortalecimiento del conocimiento, desarrollo de la calidad humana, atención a la ciudadanía, intervención en políticas del medio ambiente, compra de equipos personales como chalecos blindados, cascos, dotación, equipos tecnológicos, montaje de fachadas, labores de inteligencia, desmantelamientos, vehículos para requerimientos de seguridad, helicópteros de emergencia para zonas rurales, formación de policías, revisión de vehículos, servicios educativos, equipos de comunicación, mobiliarios y enseres, equipo de recreación y deporte, movilización, comunicación de las Fuerzas Públicas, equipos de laboratorio, entre otros conceptos, evidenciando así como los recursos públicos se invierten en satisfacer necesidades diferentes a las que comúnmente se mencionan o conocen.

Al estudiar las necesidades que presenta la ciudadanía se evidencia que el concepto seguridad ya no solo hace referencia al uso de la fuerza y la defensa del territorio soberano sino que actualmente incluyen cuestiones como organizaciones criminales, riesgos naturales y económicos.

Es entonces la asignación del presupuesto el claro ejemplo de la situación política, económica y social de un País, por medio de este y de su asignación de recursos se evidencia que sectores según el gobierno necesitan de más recursos para su funcionamiento, expresando así las prioridades políticas de los periodos presidenciales; asumiendo que un mayor Gasto en Defensa y Seguridad equivale a un mejor desempeño por parte de las Fuerzas Publicas debido a la capacidad económica para su fortalecimiento, permitiendo también el desarrollo de los diferentes sectores que conforman el Estado.

7. RECOMENDACIONES

- El Estado como también la Policía Nacional deben encargarse de dar a conocer el manejo que se le da a los recursos públicos en el Gasto en Defensa y Seguridad mediante la publicación actualizada de cifras que permitan que el ciudadano común conozca la información financiera pública.
- Adoptar metodologías propias para el cálculo en Defensa y Seguridad que respondan a las necesidades de la sociedad Colombiana y que permitan estandarizar la información suministrada por las entidades encargadas de este análisis. (Ministerio de hacienda y crédito público, Contraloría General de la República, Dane, Ministerio de defensa nacional, Departamento Nacional de Planeación y Contaduría General de la Nación), evitando la dependencia total de los estudios realizados por entidades internacionales.
- Realizar campañas de concientización pública por parte de las entidades públicas encargadas del manejo del gasto en defensa y seguridad de la mano con la Contaduría General de la Nación, que le permita reconocer al ciudadano que el Gasto en Defensa y Seguridad va más allá de la compra de armamento para la guerra y la financiación de la misma, reconociendo que existen diferentes factores que influyen en el mantenimiento del orden público.
- Fomentar este tipo de estudios en las universidades con el fin de esclarecer temas de interés público además de contribuir al desarrollo de temáticas que constantemente se encuentran en debate social.

- Estudiar e investigar detalladamente la asignación de recursos destinados a la Defensa y Policía, ya que a pesar de que son el sector con mayor inversión, no llegan a cumplir todas sus necesidades anuales quedando siempre en déficit.

8. BIBLIOGRAFIA

- ALZATE GÓMEZ JOSÉ ÁNGEL, Capital social, descentralización y modernización del estado, biblioteca virtual de derecho, economía y ciencias sociales.
- AMOS Jordán y TAYLOR William, "American National Security, Policy and Process". (London: Hopkins University Press, 1984) p.11
- ATAHUACHI, Daniel, "Estudio y análisis de los desequilibrios financieros del gasto público militar en Bolivia, 1990-2003: un análisis inconcluso." Tepys, 2003. p. 1.
- Borda Medina, Ernesto, Libreros Amaya, Jairo, Rodríguez Mejía, Carlos, Seguridad y derechos humanos, en: Conflicto y seguridad democrática en Colombia, Temas críticos y propuestas, Bogotá, Fundación Social, Fescol, Embajada de la República Federal de Alemania, 2004.
- COMANDO GENERAL FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA [En línea] Disponible en: <http://www.cgfm.mil.co/CGFMPortal/faces/index.jsp?id=5784> [Consultado Junio 14 de 2007].
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. "Marco conceptual: La seguridad ciudadana" 2009.
- Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas. El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad. Informe final. Tema 5: Seguridad y orden público. Justicia y derechos civiles: Efectos sobre el gasto público. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1997.
- CONCHA, Manuel M., "Equilibrios económicos y asignaciones en defensa" en "Gasto militar en América Latina: Procesos de decisiones y actores claves", Ed. CINDE-FLACSO, 1994.
- COSIDÓ, Ignacio, "El gasto militar. El presupuesto de Defensa en España (1982 – 1992)", Ed. Eudema. p. 32.

- CRUZ HERNANDEZ JOSE GERARDO, Gerencia pública en Colombia, haciendo énfasis en el actual Gobierno, año 2009 vol. 5 N 2.
- DAVILA NEWMAN, Gladys. El razonamiento inductivo y deductivo dentro del proceso investigativo en ciencias experimentales y sociales. Laurus, vol. 12, núm. Ext, 2006, p. 190, Universidad pedagógica experimental libertador, Venezuela.
- DEFINICION ABC [En línea]. Disponible en: <http://www.definicionabc.com/politica/conflicto-armado.php>.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. [En línea]. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/pnd/pnd20102014.aspx>. [Consultado Diciembre 01 de 2013].
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Grupo de Convivencia y Seguridad Ciudadana. [En línea] Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Programas/JusticiaSeguridadyGobierno/GrupodeConvivenciaySeguridadCiudadana.aspx> [Consultado Julio 06 de 2014].
- DNP, DIRECCION DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y GOBIERNO “Política nacional de seguridad y convivencia ciudadana” 2011.
- DPN 2000, INFORME 2 JUSTICIA Y SEGURIDAD, El gasto militar, desarrollo teórico y comparativo internacional.
- Gihatobar, Yaneth, Riveros Reyes, Héctor y Soto Velasco, Andrés, El gasto militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y microeconómicos, Diciembre de 1999, en: Revista de la CEPAL.
- IBARRA MARES ALBERTO, Introducción a las Finanzas Públicas, biblioteca virtual de derecho, economía y ciencias sociales.
- LEONARDO GARNIER. Función de coordinación de planes y políticas. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y social ILPES. CEPAL

- LOS RECURSOS PUBLICOS. [En línea] Disponible en: <http://emilianomartinez.wordpress.com/2012/02/13/los-recursos-publicos/> [Consultado Febrero 13 de 2012].
- MAC DONALD, Daniel L., “Comparative Accounting Theory”, Addison Wesley, 1972.
- MANTILLA BLANCO, Samuel Alberto y TRISTANCHO VASQUEZ, Gabriel. Conocimiento, Metodología e Investigación Contable. Bogotá: Roesga, 1997.
- MARTINEZ PACHON, Coronel Manuel Guillermo, “Fuerzas Armadas, publicación militar especializada de la escuela superior de guerra de Colombia- Vol. LXXXIII- Edición 216” Diciembre 2010.
- MENZA MAYA, Lady Tatiana, TELLO MURILLO, Angélica María, Importancia de la Contabilidad Pública como herramienta de control social de lo público. Tesis universidad del Valle sede Palmira, 2012.
- METODOLOGIA PARA EL CÁLCULO DEL GASTO EN DEFENSA Y SEGURIDAD. Ministerio de Defensa Nacional República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO- NORMATIVA. [En línea]. Disponible en: <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/elministerio/NormativaMinhacienda/2013>.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL [En línea]. Disponible en: <http://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa?NavigationTarget=navurl://0c9780ddeec79d37cf257756fc44f94c> [Consultado Febrero 01 de 2014]
- MINISTERIO DE DEFENSA, Art 4. Decreto Número 1512. Agosto de 2000. [En Línea]. Disponible en: <http://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa?NavigationTarget=navurl://21c662b3f50eb7e6dcc0a0510657cacd> (Consultado Julio 06 de 2014).

- MORA ROA, Gustavo; MONTES SALAZAR, Carlos Alberto y MEJIA SOTO, Eutimio. Efectos de la regulación Contable internacional. Armenia: Universidad del Quindío, 2005.
- MUÑOZ CONDE, Francisco. Derecho penal y control social. Ed Temis, Colombia 1999, p. 10.
- PAREDES CADENA, Luis Felipe, “Fuerzas Armadas, publicación militar especializada de la escuela superior de guerra de Colombia- Vol. LXXXIII- Edición 216” Diciembre 2010.
- POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA, NORMATIVIDAD-LEYES. [En línea]. Disponible en: <http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/normatividad/LEYES> [Noviembre 29 de 2013].
- POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA, NORMATIVIDAD-DECRETOS. [En línea]. Disponible en: <http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/normatividad/LEYES> [Noviembre 29 de 2013].
- POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA. Programa Departamentos y Municipios seguros. [En línea] Disponible en: <file:///C:/Users/ANISA/Desktop/TRABAJO%20DE%20GRADO/TRABAJO%20DE%20GRADO/capitulo%203/planintegral%20de%20seguridad%20y%20convivencia%20ciudadana.pdf>. [Consultado Junio 01 de 2014].
- POLITICA NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA, Ejes estratégicos y líneas de acción. [En línea]. Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/> [Consultado Junio 09 de 2014].
- Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, DNP, Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL POLICIA NACIONAL [En línea] Disponible en: http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/Direccionamiento_estrategico [Consultado Noviembre 29 de 2013]

- TAMAYO Y TAMAYO, Mario. El proceso de la investigación científica. 4 Edición. México, Limusa, 2002.
- TOBAR, Yaneth, RIVEROS REYES Héctor, y SOTO VELASCO Andrés. El Gasto Militar en Colombia: Aspectos Macroeconómicos y Microeconómicos. Revista de la CEPAL 69. 1999, p. 164.
- TUA PEREDA, Jorge. Evolución y situación actual del pensamiento contable. En: Revista internacional Legis de contabilidad y auditoría N° 20, octubre-diciembre de 2004; pp. 43-128.
- URRUTIA IRIARTE, Nicolás, El gasto en Defensa y Seguridad: Caracterización del caso Colombiano en el contexto Internacional, archivos de economía, documento 249, 25 de Marzo de 2004.
- VEGA, Gerardo, “seguridad nacional, concepto, organización y método”. (México: Biblioteca Daniel Cosío Villegas, 1988) p. 3