

CARÁCTER PROFESIONAL Y ÉTICO PARA EL MANEJO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

GLORIA ELENA NAVARRETE FAJARDO

Ensayo Final Seminario de Investigación I

Bogotá

Universidad Militar Nueva Granada

Facultad de Ciencias Económicas

Especialización en Finanzas y Administración Pública

2010

**CARÁCTER PROFESIONAL Y ÉTICO PARA EL MANEJO DE LAS
FINANZAS PÚBLICAS**

GLORIA ELENA NAVARRETE FAJARDO

Ensayo Final Seminario de Investigación I

Profesora: Faneth Serrano Ledesma

Bogotá

Universidad Militar Nueva Granada

Facultad de Ciencias Económicas

Especialización en Finanzas y Administración Pública

2010

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	3
CAPITULO I.....	6
1. MARCO HISTÓRICO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN COLOMBIA	6
1.1 LA COLONIA	7
1.2 INDEPENDENCIA: 1810 HASTA FINALES DEL SIGLO XIX.....	8
1.3 MODERNIZACIÓN DEL ESTADO, INICIOS DEL SIGLO XX HASTA 1991.....	10
1.4 NEOLIBERALISMO, Y CAMBIOS ESTRUCTURALES DEL ESTADO, FINANZAS Y FUNCIONES PÚBLICAS. 1991 HASTA LA ACTUALIDAD	12
CAPITULO II.....	14
2. MODELOS TEÓRICOS ACERCA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LA ECONOMÍA.....	14
2.1 MODELOS TEÓRICOS SOBRE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y EL ESTADO.....	15
2.1.1 Concepción Clásica	15
2.1.2 Concepción Social Demócrata o Estado de Bienestar	16
2.1.3 Concepción Neoliberal.....	18
2.1.4 Concepción Marxista	19
2.1.5 El Neoestructuralismo	21
2.2 REALIDAD DE LOS MODELOS PARA EL CASO COLOMBIANO	21
CAPITULO III.....	24
3. LA ETICA EN LAS ENTIDADES DEL ESTADO	24
3.1 ETICA Y MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA	25
3.2 LA GESTIÓN ÉTICA COMO CAMBIO CULTURAL.....	26
3.2.1 El Proceso de Cambio Cultural en la Entidad	27
CONCLUSIONES.....	30
BIBLIOGRAFIA	32

INTRODUCCIÓN

El manejo de las finanzas públicas sugiere la aplicabilidad de modelos teóricos o políticos que permitan la sostenibilidad en el manejo de las finanzas y la disposición acertada de recursos; además, de focalizar un panorama transparente derivado de las condiciones profesionales y éticas que permitan disponer de los recursos de la forma más eficiente posible.

En el siguiente texto el lector se encontrará inicialmente con el panorama histórico Colombiano de las finanzas públicas, a partir de la administración, desde la Colonia hasta la modernidad, en donde se hará énfasis en las reformas del estado del siglo XX.

Con la Constitución de 1991 se marca claramente cambios significativos enmarcados en compromisos administrativos y financieros que abrían el camino hacia posteriores reformas del Estado; así como la culminación de procesos de descentralización que obedecían a modelos teóricos que buscaban formas eficientes de administrar el Estado y de disponer de los recursos del mismo

Teniendo claridad del contexto histórico en el manejo de las finanzas públicas en Colombia el texto además ofrecerá un panorama macro que involucre modelos teóricos o políticos para entender el deber ser del manejo de las finanzas públicas y aplicabilidad ética al respecto.

También se ofrece un análisis del actuar ético y profesional del funcionario público con respecto al manejo de las finanzas públicas partiendo de las directrices de su propia conducta y de los modelos éticos previamente establecidos en ejercicio de su profesión.

El texto presenta la transformación de las finanzas públicas a partir de la administración, resaltando los diferentes periodos históricos desde la colonia hasta la modernidad, con énfasis en las reformas sufridas por el Estado durante el siglo XX.

La observación de modelos teóricos o políticos a partir de la formación del Estado moderno permitirá entender el deber ser de las finanzas públicas y será el referente para establecer el actuar ético tanto en un contexto macro como en el funcionario público en particular.

Situaciones de corrupción y desvíos de fondos han sido los generadores a través del tiempo de modelos neoliberales caracterizados por sus políticas anticorrupción.

Se invita al lector al análisis y cuestionamiento de la ética en el manejo de las finanzas públicas en Colombia a partir de la presentación de un panorama histórico claramente definido y de la observación de los diferentes modelos teóricos o políticos que sugieren un manejo eficiente y transparente del erario. Por otro lado observar de la llegada del Neoliberalismo a finales del siglo XX, con políticas anticorrupción en búsqueda de atacar el deficiente aparato burocrático que no respondía a los intereses reales ni a las necesidades de las personas.

CAPITULO I

A partir de los escándalos de corrupción y desvíos de fondos del erario, tanto las finanzas públicas como la administración, han pasado por una difícil situación, ya que el público en general, considera que los funcionarios y específicamente los que manejan la parte del presupuesto público, son personas caracterizadas por la apropiación privada de estos recursos.

Con la llegada del neoliberalismo a finales del siglo XX al país, se intento generar un cambio estructural y profundo en el Estado; con una política caracterizada por la anticorrupción, ya que se consideraba al Estado como un aparato burocrático pesado, deficiente y que además no respondía a los intereses y a las necesidades reales de las personas. En la actualidad observamos que pese a esas ideas de anticorrupción, la administración y más específicamente las finanzas siguen sufriendo los mismos problemas que en décadas anteriores. Observando este panorama ¿se puede hablar de ética y profesionalismo en el manejo de las finanzas públicas de nuestro país?

1. MARCO HISTÓRICO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN COLOMBIA

Para entender cómo funcionan las finanzas públicas en Colombia y como debe ser su desarrollo correcto, es necesario que para el caso colombiano prestemos atención en la historia del desarrollo tanto del estado como de sus finanzas, e igualmente de su configuración presupuestaria de manera particular. Para esto tomaremos por periodos de tiempo el desarrollo histórico de las finanzas públicas para observar a grandes rasgos que características han conllevado a las transformaciones que ha sufrido hasta la actualidad.

1.1 LA COLONIA

Se debe entender que el manejo de las finanzas, en la colonia no se puede entender en un término moderno, ya que los tributos o impuestos eran enviados en su gran parte a la metrópoli (España). Pero otra parte se quedaba en el virreinato el cual muchos virreyes se apropiaban de este como recurso privado, a parte del pago que se daba por su servicio para la corona.

Las decisiones sobre las finanzas estaban supeditadas a las decisiones de la metrópoli lo que genera que el virreinato no se desarrollará.

El texto de Fernando Uricoechea (Estado y burocracia en Colombia) va a realizar un análisis más detallado acerca de la forma de administración de el virreinato y realiza una gran diferencia con respectos a los feudos en Europa, donde considera que mientras los feudos en Europa donde el señor gobierna con vasallos libres, tienen virreinos tienen una forma de administración patrimonialista caracterizada porque el señor tiene un cuerpo administrativo dependiente.¹

Pero teniendo más en cuenta el aspecto financiero Jaime Ramírez plazas identifica elementos importantes que van a acompañar las finanzas en la colonia hasta el final como son: Relaciones establecidas a partir de la extracción máxima de riquezas de las colonias por parte de la metrópoli y esto traía como consecuencia que los impuestos que se colocaron afectaran el desarrollo económico. Además existía una alta dispersión de los tributos y un gran costo en los recaudos. Finalmente las finanzas en la colonia eran más altas en un principio que al final.²

¹ URICOECHEA Fernando. Estado y burocracia en Colombia. Historia y organización. Ed. Universidad nacional de Colombia. Bogotá- Colombia, 1986. Pág. 50

² RAMÍREZ PLAZAS Jaime. Las finanzas públicas en Colombia. Ed. Librería de ediciones del profesional LTDA. cuarta edición 2003. Bogotá- Colombia. Pág. 34.

1.2 INDEPENDENCIA: 1810 HASTA FINALES DEL SIGLO XIX

Posteriormente al grito de independencia y a las batallas que se llevaron a cabo por la independencia de Colombia, observaremos que las estructuras tanto de la administración como de las finanzas públicas no cambiaron mucho después de que la corona española se alejara de este territorio.

Sin embargo en esta época Jaime Ramírez considera que para inicios de la república hubo dos discusiones importantes: primero la forma en la cual se debía organizar el Estado y segundo las relaciones entre esta y la iglesia.³

Para este periodo había dos tendencias la federalista y la centralista en la que finalmente ganó la forma centralista de gobierno, caracterizada porque el poder se encontraría en el gobierno central. Para este periodo la real hacienda española cambia y se transforma en la secretaría de hacienda, la cual va a estar en cargada de diseñar política fiscal y recaudos de fisco.⁴

Pero como se dijo al principio la estructura colonial no cambió mucho y por lo tanto se siguieron manteniendo impuestos que existían en la colonia, esto se hacía básicamente para primero obtener una sostenibilidad del nuevo estado y segundo como medio para responder a la deuda externa adquirida con Inglaterra después de las guerras independentistas.

Para este momento el desarrollo del país era muy limitado y caracterizado por la falta de una accesibilidad en las comunicaciones entre las distintas capitales que había en las provincias.

³ RAMÍREZ PLAZAS Jaime. Las finanzas públicas en Colombia. Ed. Librería de ediciones del profesional LTDA. cuarta edición 2003. Bogotá- Colombia. Pág. 38

⁴ *Ibíd.*

Posteriormente con la llegada al poder hacia finales de los años cuarenta por parte del liberalismo radical empiezan a existir cambios importantes tanto en el financiamiento como en la política estatal.

Primero se busco un desarrollo de las exportaciones y segundo con la descentralización hacia 1850, algunos impuestos pasan del gobierno central a las provincias en los cuales se encuentran⁵: el diezmo, el quinto, el impuesto al aguardiente y los peajes regionales.

Igualmente con los liberales radicales surgen los impuestos directos en Colombia y por ende desapareciendo muchos impuestos que aun existían después de la independencia de España⁶.

Igualmente para este periodo Fernando Uricoechea encuentra que empieza a existir un proceso de modernización ya que “la expansión del estado burocrático moderno del siglo pasado estuvo asociado a la sustitución de lo que llamaremos administración de aficionados, que caracterizo al gobierno local”.⁷

Sin embargo a finales del siglo XIX con la regeneración las finanzas públicas se ven afectadas ya que con la instauración de relaciones iglesia estado y la centralización de los impuestos y de la política estatal las finanzas públicas en cada provincia pierden su autonomía y se vuelve otra vez a un carácter proteccionista de las exportaciones de los productos colombianos y finalmente la educación pública y laica que se había estableció bajo el liberalismo radical vuelve a manos de la iglesia.

⁵ RAMÍREZ PLAZAS Jaime. Las finanzas públicas en Colombia. Ed. Librería de ediciones del profesional LTDA. cuarta edición 2003. Bogotá- Colombia. Pág. 39

⁶ *Ibíd.* pág. 40-41

⁷ URICOECHEA Fernando. Estado y burocracia en Colombia. Historia y organización. Ed. Universidad nacional de Colombia. Bogotá- Colombia, 1986. Pág. 61

1.3 MODERNIZACIÓN DEL ESTADO, INICIOS DEL SIGLO XX HASTA 1991.

La modernización del estado colombiano en el siglo XX y posteriormente su expansión, se da gracias a factores que fuerzan el cambio de configuraciones como es el caso de la pérdida de Panamá, la misión Kemmerer que llega a Colombia con un pago realizado por el gobierno de EEUU a Colombia como indemnización por la pérdida de Panamá. Con el gobierno liberal de Alfonso López Pumarejo, con la exploración petrolera, con la alianza para el progreso y con la influencia del estado de bienestar del modelo norteamericano.

Después de la pérdida de Panamá, a principios del siglo XX la situación fiscal de Colombia estaba caracterizada por la caída de los impuestos debido a la caída del comercio exterior por causa de la primera guerra mundial.⁸

Sin embargo hacia el año de 1918 se establece el impuesto directo a la renta que se convertiría en el sustento principal de las finanzas públicas. Sin embargo hacia el año de 1927 mediante la ley 64, se estableció un impuesto global sobre a la renta lo que generó que no existiera discriminación entre distintos tipos de renta y que por lo tanto esto lograría evitar la evasión del pago de impuestos.⁹

Con el pago de la indemnización por la pérdida del canal de Panamá, Colombia ve elevado sus finanzas, sin embargo para desarrollar una política, la cual llevara el uso efectivo de este dinero a Colombia llegaría la misión conocida como Kemmerer la cual “ introduce importantes innovaciones en materia de hacienda pública, contabilidad oficial, presupuestos y bancos”.¹⁰

⁸ RAMÍREZ PLAZAS Jaime. Las finanzas públicas en Colombia. Ed. Librería de ediciones del profesional LTDA. cuarta edición 2003. Bogotá- Colombia. Pág.41

⁹ *Ibíd.*

¹⁰ YOUNES MORENO Diego .Escuela Superior de Administración Pública –ESAP-. Las reformas del estado y de la administración pública en el siglo XX. Bogotá- Colombia. 1998. Pág. 18

La misión Kemmerer, realiza un estudio detallado sobre el manejo presupuestario y fiscal de Colombia, los resultados fueron los siguientes: Ley 11 de 1923 mediante la cual se funda el banco de la república, Ley 34 de 1923, sobre presupuesto nacional, Ley 42 de 1923, sobre contabilidad nacional y contraloría general de la república, Ley 45, ley de bancos.¹¹

Con posterioridad la misión Kemmerer vuelve al país para modificar una serie de leyes de la primera misión entre estas esta una modificación de funciones de la contraloría.

Para periodos posteriores a la misión Kemmerer el estado se va a ver influenciado por el estado de bienestar, aunque se debe hacer una aclaración que a diferencia del modelo socialdemócrata europeo y del modelo norteamericano el modelo de estado de bienestar en Colombia no existió de una manera expresa, se puede decir que en Colombia existió una especie de estado interventor. Caracterizado por la regulación económica y por el impulso gracias a la alianza para el progreso y una política de protección a las exportaciones.

Sin embargo el estado colombiano va ver un crecimiento increíble tanto de su aparato burocrático, como de sus funciones es así como por ejemplo hay un crecimiento de los gastos asociados al crecimiento del Estado-nación así como la creación de un sistema político internacional.¹²

Se genera una participación creciente del Estado colombiano en obras públicas que son necesarias para la integración y el desarrollo nacional.¹³

¹¹ YOUNES MORENO Diego .Escuela Superior de Administración Pública –ESAP-. Las reformas del estado y de la administración pública en el siglo XX. Bogotá- Colombia. 1998. Pág. 19-20

¹² URICOECHEA Fernando. Estado y burocracia en Colombia. Historia y organización. Ed. Universidad nacional de Colombia. Bogotá- Colombia, 1986. Pág. 77.

¹³ *Ibíd.*

El estado contrae deuda pública con el fin de poder llevar a cabo el desarrollo de servicios de obras públicas y el desarrollo económico nacional.¹⁴

Finalmente ya que el estado crece de una manera vertiginosa, así mismo crece la cantidad de funcionarios y administradores públicos lo que con lleva un aumento del gasto por el aumento de la participación del estado en actividades como educación, salud, fuerzas militares, servicio de deuda, etc.

Hacia finales de los años ochentas dos tres factores van a influir fuertemente en el cambio estructural que sufre el estado colombiano. El primero la aparición del modelo neoliberal después de la crisis económica de los años setentas en el mundo, el segundo la crisis de la deuda que afecta a la mayoría de los países del continente y por último la aprobación de la constitución de 1991.

1.4 NEOLIBERALISMO, Y CAMBIOS ESTRUCTURALES DEL ESTADO, FINANZAS Y FUNCIONES PÚBLICAS. 1991 HASTA LA ACTUALIDAD

La aparición del neoliberalismo en el escenario latinoamericano y de manera más particular en Colombia, conllevó cambios importantes en el manejo de las finanzas públicas y de las funciones del Estado.

Primero con la aparición de gobiernos neoliberales como el de Cesar Gaviria y la apertura económica, el estado colombiano comienza a sufrir cambios tanto en su tamaño como en sus funciones.

Primeramente ante la situación de la deuda externa el estado comienza a vender algunas de las empresas que tenían un carácter público con el propósito de suplir el déficit fiscal y la deuda externa.

¹⁴ URICOECHEA Fernando. Estado y burocracia en Colombia. Historia y organización. Ed. Universidad nacional de Colombia. Bogotá- Colombia, 1986. Pág. 77.

Por otro lado el estado tiende a volverse un estado asistencialista en cual algunas políticas públicas van a ser enfocadas a un grupo muy reducido de la población, en esta misma dirección la salud y la educación ven reducidos sus presupuestos en base de una mirada de la competencia en el mercado y de la auto sostenibilidad.

Finalmente con la política anticorrupción de los gobiernos posteriores a la constitución de 1991 y a las reformas estructurales del estado el cuerpo administrativo o de funcionarios públicos se va a ver reducido de manera drástica por los recortes presupuestarios. Sin embargo que pese a la perspectiva que se tiene de que en Colombia el estado colombiano es un estado grande la realidad es otra y si se le compara por ejemplo con el caso de Dinamarca donde por cada 1000 habitantes existen cerca de 149 que son empleados públicos, en Colombia la proporción es que por cada 1000 habitantes 33 son empleados o trabajan para el estado¹⁵ y además donde los funcionarios de planta se van a ver desplazados por una nueva manera de contratación como es la prestación de servicios.

La modificación de la estructura estatal sigue una línea que va de Barco, Gaviria, Samper, Pastrana y Uribe, los cuales van a enfocar el gasto principalmente a la seguridad, justicia y descentralización con el fin de insertar de mejor manera al país a la globalización¹⁶ y al libre comercio para ser más competitivo nivel global eliminando así aranceles e impuestos al comercio.

¹⁵ YOUNES MORENO Diego .Escuela Superior de Administración Pública –ESAP-. Las reformas del estado y de la administración pública en el siglo XX. Bogotá- Colombia. 1998. Pág. 178

¹⁶ RAMÍREZ PLAZAS Jaime. Las finanzas públicas en Colombia. Ed. Librería de ediciones del profesional LTDA. cuarta edición 2003. Bogotá- Colombia. Pág. 44.

CAPITULO II

2. MODELOS TEÓRICOS ACERCA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LA ECONOMÍA

Las finanzas públicas no se consideran solo para fijar recursos necesarios para el financiamiento de los servicios públicos, sino se le ven como el motor económico para lograr crecimiento del bienestar social, el equilibrio financiero y cumplimiento de programas de Gobierno.

Hablar acerca de modelos teóricos que afectan las finanzas públicas, es hablar de modelos teóricos los cuales influyen en todo el sistema tanto en la vida particular de cada individuo, como en el manejo del Estado, la macro y la microeconomía, etc..

“Las finanzas públicas o Hacienda Pública, como también se les conoce, estudian la forma en que se toman las decisiones en el sector público con base en la concepción del papel que debe cumplir el Estado en la economía, ya sea como regulador o como interventor, y el proceso en que son realizadas y controladas las decisiones a través del estudio de los ingresos y los gastos públicos”¹⁷.

Sin embargo, las finanzas públicas incluyen también, el ingreso y el gasto que el Estado realiza. Además dependiendo del uso de las finanzas publicas tanto la economía, como la sociedad pueden verse afectados.

¹⁷ RAMÍREZ PLAZAS Jaime. Las finanzas públicas en Colombia. Ed. Librería ediciones profesionales LTDA. Bogotá- Colombia. 2003. Pág. 6

2.1 MODELOS TEÓRICOS SOBRE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y EL ESTADO

Los modelos teóricos sobre las finanzas públicas nacen a partir de la necesidad de explicar las funciones del Estado moderno que estaban naciendo en Europa y América del Norte, tratando de darle un rumbo, una misión y una visión al Estado. Desde aproximadamente el siglo XVII hasta la actualidad pensadores como Adam Smith, David Ricardo, Marx, Hayek, han tratado de sentar unas bases no solo económicas refiriéndonos al mercado sino económicas igualmente al Estado.

Se debe entender que muchos de estos modelos son Euro céntricos y son aplicados en Occidente. Sin embargo, muchos de ellos carecen de una real efectividad no solo en países con otras culturas como el lejano y medio oriente, sino en casos como América Latina que pese a considerarse occidental tiene factores históricos, culturales y estructurales que evitan el éxito de estos modelos, por lo tanto, generan una construcción a medias sobre las finanzas públicas y termina cayéndose en un pragmatismo.

2.1.1 Concepción Clásica

Sus principales exponentes son Adam Smith y David Ricardo, quienes sientan las bases teóricas del liberalismo.

Es la que trata de establecer una economía de mercado basado en la oferta y demanda, aquí se considera que el Estado debe tener una mínima intervención considerando los clásicos “que el Estado para llevar a cabo la regulación, debe dedicarse al suministro de bienes colectivos que son aquellos que le pertenecen a la comunidad”¹⁸.

Entendiéndose que los bienes colectivos son bienes no transables e indivisibles, este se limitaría a ser un Estado gendarme, es decir, que el

¹⁸ RAMÍREZ PLAZAS Jaime. Las finanzas públicas en Colombia. Ed. Librería ediciones profesionales LTDA. Bogotá- Colombia. 2003. Pág. 7

Estado tendrá una funciones básicas como es el caso de la seguridad y de la justicia. Para esto las finanzas públicas son vistas acá como mínimas y son limitadas al gasto en garantizar la seguridad de los ciudadanos e igualmente garantizar la libertad del desarrollo de la empresa y el mercado.

Siendo este en términos liberales, considera que el sistema económico se autorregula por medio de la mano invisible del mercado. Además el Estado debe respetar el libre juego de la oferta y la demanda y la libre movilidad del capital, así mismo este debe caracterizarse por tener un gobierno pasivo.¹⁹

Igualmente en la visión de la economía clásica no se debe requerir del endeudamiento publico ya que se concibe que el Estado siempre va a estar en superávit y que por otra parte debe propender siempre por la libertad del comercio exterior, la propiedad como provecho individual y que según Octaviano la economía siempre se mueve bajo el principio de la hacienda pública neutral queriendo decir esto que se alcanza un optimo de Pareto.²⁰

2.1.2 Concepción Social Demócrata o Estado de Bienestar

Su principal exponente John Maynard Keynes (1833-1946), con su obra: Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero, publicada en 1936 ha ejercido una gran influencia en el pensamiento económico y político, como ninguna otra obra de su género.

Sostiene que el Estado, como representante de la sociedad, debe buscar su bienestar garantizando su normal funcionamiento. Si se presentan fallas en los mercados, el Estado debe intervenirlos para corregir sus fallas y buscar que funcionen normalmente.

Igualmente se debe entender que el Estado en su finanzas públicas goza de un amplio presupuesto ya que, percibe ingresos vía impuestos, como

¹⁹ HERRERA MESA octaviano. Finanzas publicas para el siglo XXI. Ed. Librería jurídica Sánchez LTDA. Bogotá Colombia. 2006. Pág. 35.

²⁰ *Ibíd.*

empleador principal en empresas estatales productivas como por ejemplo empresas mineras, eléctricas, petroleras, etc.

El Estado además, debido a su tamaño, cantidad de funcionarios y a su gasto ya sea para las Fuerzas Armadas o para infraestructura y servicios llega a tener crisis de déficit público ya que muchas veces debe sostenerse a partir de endeudamiento vía deuda interna o con bancos privados o con bancas multilaterales.

Debe hacerse una distinción entre la concepción social demócrata y la concepción de Estado de bienestar, donde la primera se refiere mas a una concepción ideológica y un acuerdo entre la izquierda y la derecha moderada, ante el temor del extremismo en cada espectro político, mediante el cual se buscó garantizar el derecho que tenían los trabajadores a una vida digna garantizándoles elementos como salud, vivienda, organización, etc., pero además la libertad del desarrollo de la libre empresa de carácter privada.

La segunda hace alusión mas a un modelo teórico económico que político, modelo aplicado sobre todo en los Estados Unidos.

Para la concepción socialdemócrata o de Estado de bienestar, Octaviano Herrera resume que sus postulados se basan en que la propiedad es una función social que conlleva a obligaciones, que el estado es el lazo que une a los individuos lo que genera una solidaridad social. De esta manera el estado se convierte en un Estado promotor y que este en si debe garantizar el pleno empleo que solo se logra mediante el aumento del gasto público.²¹

Además para la concepción socialdemócrata, este modelo de Estado debe participar en la aplicación directa de la política fiscal y económica y que mediante el endeudamiento público se garantiza la estabilidad del déficit

²¹ HERRERA MESA octaviano. Finanzas publicas para el siglo XXI. Ed. Librería jurídica Sánchez LTDA. Bogotá Colombia. 2006. Pág. 41.

fiscal. Y entre otros aportes de esta concepción se debe garantizar el bienestar colectivo, un mercado controlado, un comercio exterior con barreras arancelarias, un predominio de los impuestos directos y que los bienes se suministren vía presupuesto.²²

2.1.3 Concepción Neoliberal

Nace a partir de la década del setenta del siglo XX después de la crisis económica del capitalismo, sin embargo su mayor desarrollo se da a partir de finales de los años ochenta con el fin de la guerra fría, la crisis del estado de bienestar y la caída de la unión soviética.

Uno de sus principales exponentes Milton Friedman, quien pertenece a la escuela de Chicago²³, otro exponente es Friedrich August Von Hayek perteneciente a la escuela austriaca y como Friedman son exponentes del neoliberalismo y de las teorías neoclásicas.

Cuando el Estado acepta el mercado como instrumento para asignar los bienes y servicios de la economía, el Estado debe dejar de intervenir en la economía de forma directa²⁴. En este punto se debe entender que el Estado deja de ser un empresario por lo cual debe retirarse de algunas áreas económicas para entregárselas al sector privado un ejemplo de esto son los servicios públicos principalmente las tele comunicaciones.

“Y si los mercados presentan fallas, el Estado puede ayudar a corregirlas mediante el instrumento de los subsidios, pero ejecutados a través de los mercados”.²⁵ Se debe entender que el Estado solo interviene en la economía en el caso de que el mercado presente una falla la cual el mercado mismo no pueda corregir y necesite del Estado para ello. Un ejemplo claro de esto fue

²² HERRERA MESA octaviano. Finanzas publicas para el siglo XXI. Ed. Librería jurídica Sánchez LTDA. Bogotá Colombia. 2006. Pág. 41.

²³ RAMÍREZ PLAZAS Jaime. Las finanzas públicas en Colombia. Ed. Librería ediciones profesionales LTDA. Bogotá- Colombia. 2003. Pág. 8-9

²⁴ Ibid.pág.8

²⁵ Ibid.pag.8-9

la crisis sufrida en el año 2009 en la cual el Estado norteamericano intervino para garantizar una confianza inversionista en el mercado financiero global.

Cabe entenderse que las finanzas públicas serian utilizadas para garantizar así como en el Estado clásico la seguridad y la justicia, garantizar también la plena democracia, la reducción del déficit fiscal y una modernización de su aparato burocrático.

Para el neoliberalismo según Octaviano Herrera se pueden deducir que apela por la disminución de los impuestos directos y generar mas impuestos indirectos, así mismo exige una reducción del estado en su tamaño y presupuesto. Por otro lado exige que la distribución de bienes y servicios sea de carácter excluyente.²⁶

En cuanto a finanzas publicas, hace referencia de que estas deben tener un carácter dinámico que se tenga como principio la auto sustentabilidad. Y que finalmente el mercado tenga una apertura y que las empresas de basen en producir resultados mediante la eficiencia²⁷

2.1.4 Concepción Marxista

Para el marxismo la sociedad sufre dos fases de desarrollo histórico posterior a la caída del capitalismo, que son el socialismo y el comunismo.

En la fase socialista el Estado, debe ser apropiado por los trabajadores ya que según esta teoría ellos representan la vanguardia debido a que adquieren una conciencia de clase y son los únicos que tienen una capacidad de organizarse para tal fin.

²⁶ HERRERA MESA octaviano. Finanzas publicas para el siglo XXI. Ed. Librería jurídica Sánchez LTDA. Bogotá Colombia. 2006. Pág. 43.

²⁷ *Ibíd.*

En el marxismo el Estado socialista debe ser el supremo director de la economía. Esto queda expresado en el Manifiesto del Partido Comunista donde las funciones este se presenta de manera que²⁸:

Para la teoría marxista se debe eliminar la propiedad territorial y de la renta sobre la tierra evitando de esta manera los latifundios.

Además de esto lo expuesto por esta teoría se enfoca en elementos como la generación de un impuesto progresivo o directo, que va unido a la centralización del crédito en un banco estatal con monopolio exclusivo. Que incluye también la multiplicación de empresas estatales y de instrumentos de producción, roturación de los terrenos incultos y el mejoramiento de las tierras²⁹.

Igualmente para la teoría marxista es importante que el Estado genere ejércitos industriales, donde busca un trabajo combinado de la industria y la agricultura que logre eliminar sus diferencias y educación pública y gratuita para todos, donde se incluye además la abolición del derecho a la herencia³⁰.

Entendiendo esto la economía marxista visualiza al Estado como un aparato de clase, que es dirigente, organizador y distribuidor de los recursos de toda la sociedad, por lo tanto las finanzas públicas se convertirían en un todo ya que la sociedad sería participe de la producción y el consumo, planificación y distribución de los recursos sociales, por ende no existirá, espacio para la propiedad privada sobre los medios de producción, ni modelo burocrático como los que se conocen en la actualidad, aunque no significa que no exista una administración.

²⁸ MARX Carl, Federico ENGELS. Manifiesto del partido comunista, 1848.
<http://www.laeditorialvirtual.com.ar/Pages/Marx/ManifiestoComunista.html>

²⁹ *Ibíd.*

³⁰ *Ibíd.*

2.1.5 El Neoestructuralismo

Enmarcada en el pensamiento latinoamericano que afirma que el subdesarrollo y problemas económicos se deben a falencias marcadas a lo largo de la historia, como a cultura y estructura del país.

El mercado se debería complementar en medida significativa con una acción estatal activa y dinámica, de manera que el Estado, aparte de sus funciones clásicas incluyera dentro de los límites de la capacidad administrativa: promocionar mercados de capital de largo plazo y el mercado de divisas a futuro, fortalecer el mercado tecnológico, superar la concentración de la propiedad, como la segmentación del mercado de capital y del trabajo, eliminar las fallas del mercado.³¹

Lo anterior logrará una estructura productiva que permite crecer con dinamismo y asegura una inserción eficiente de los países latinoamericanos en la economía mundial, incrementando la generación de empleo productivo, reduciendo las diferencias estructurales y de este modo mejorar la redistribución del ingreso y atacar la pobreza que sufren estos países.

2.2 REALIDAD DE LOS MODELOS PARA EL CASO COLOMBIANO

Para Colombia tomar estos modelos del deber ser del Estado ha sido un problema constante, por diversos factores.

El primero de los factores que tienden a generar una inaplicabilidad de estos modelos es la organización sociopolítica que tiene el Estado colombiano, los cuales afectan de una manera generalizada la función correcta de la administración pública. De esta postura sociopolítica se puede tomar la forma cómo se organiza regionalmente la política. Tal es el caso del gamonalismo o cacicazgo el cual según Fernán Gonzales “en los caciques y gamonales

³¹ Ramírez plazas Jaime. Las finanzas públicas en Colombia. Ed. Librería ediciones profesionales LTDA. Bogotá- Colombia. 2003. Pág. 10

locales reside realmente la autoridad política”³². Y continua diciendo “nuestros gobiernos han sido todos más o menos gamonalicios o de cacicazgos. Nada más contrario a la libertad y democracia”³³.

Lo que da mostrar esta posición es que el Estado desde una visión weberiana, se ve atrasado por el factor del cacicazgo el cual restringiría el desarrollo de lo que Max weber llamaría una sociedad basada en el poder de lo legal-racional y no como los cacicazgos que se basan en una sociedad que sería fundada en un poder tradicional o sobre el carisma. Esto conlleva a que el Estado y el gobierno central nunca tengan una cohesión lo suficientemente fuerte sobre las regiones ya que este poder tradicional evita que las políticas públicas proyectadas por el Estado sean efectivas y que las decisiones en cada localidad o región del país pasarían por la aprobación ese cacique.

Un segundo aspecto que afecta tanto a la administración pública como a las finanzas, son las transformaciones bruscas que ha sufrido el Estado, debido al desarrollo de fuerzas a nivel internacional es así como desde el texto de Consuelo Martínez se observa que el Estado colombiano se adhiere al desarrollo del capitalismo en expansión, más por la necesidad de supervivencia, que realmente por una idea de la libre competencia, queriendo decir esto que no ha existido un verdadero desarrollo de un Estado moderno³⁴.

Entendiendo además lo que sucedió en el siglo XX, cuando no se había terminado el desarrollo de un Estado de bienestar, cuando inmediatamente hacia finales del siglo XX se instala el desarrollo del neoliberalismo, genera

³² GONZÁLEZ GONZALES Fernán. Para leer la política. Clientelismo y administración pública. Ed. CINEP. Bogotá Colombia. 1997. Pág. 173.

³³ *Ibíd.* Pag.174.

³⁴ CORREDOR MARTÍNEZ Consuelo. Los límites de la modernización. Colombia: un modelo liberal para una modernización sin modernidad. Ed. CINEP-universidad nacional. Bogotá- Colombia. 1997. Pag.83.

un cambio brusco en el desarrollo del aparato estatal y de un proyecto de modernidad en Colombia que no se ha podido lograr.

Pese a estas condiciones que muchas veces son desfavorables para un manejo efectivo de la administración y por ende de las finanzas, hay que realizar un especial énfasis en el desarrollo de políticas públicas ejecutadas por el modelo neoliberal que trae consigo la visión de que el Estado, debe rendir cuentas ante el público por los resultados y acciones realizados al interior de las entidades. Esto puede ayudar a un cierto control institucional sobre lo realizado por los funcionarios.

CAPITULO III.

3. LA ETICA EN LAS ENTIDADES DEL ESTADO

La gestión ética en las entidades cobra vigencia cada día por las implicaciones de la administración pública en el progreso social, la calidad de vida de la población y la consolidación de la democracia que se ha venido desarrollando a lo largo de la historia en nuestro aparato estatal.

El respeto y la confianza de la ciudadanía hacia los órganos y entidades estatales, está ineludiblemente determinada por la actuación de los servidores públicos en todas las instancias del Estado, aun con los tan marcados rasgos tradicionalistas que se analizaron en el capítulo anterior.

La ética aplicada en las entidades públicas contribuye a que las actuaciones de los servidores públicos fortalezcan los valores sociales y se traduzcan en realizaciones compatibles con los anhelos de convivencia, equidad, sostenibilidad ambiental y progreso material y espiritual.

En ese sentido, la dimensión ética en las instituciones públicas implica procesos de autorregulación que, a diferencia de la ley, descansan en la capacidad de los agentes públicos para decidir, más allá del amparo de las normas, sobre lo imprevisto de cada situación concreta que enfrentan.

Un proceso de gestión ética en una entidad pública es, en sí mismo un ejercicio de construcción democrática, que coloca a los participantes en

condiciones de simetría al estimar cada aporte individual como elemento que enriquece y cualifica al conjunto³⁵.

La ética tiene que ver fundamentalmente con la vida, con las interacciones y no con los discursos ni con las normas, se hace evidente cuando observamos los muy frecuentes casos de personas que muestran fuertes incoherencias entre sus discursos, contruidos sobre los valores más sublimes, y sus prácticas, agenciadas por un empujón que justifica cualquier medio para alcanzar los fines de apropiación, fama y control o supremacía que buscan.

Y es que como seres biológicos que somos, las acciones humanas son posibles porque una determinada emoción las genera. De hecho, todos sabemos que cuando uno se encuentra en una cierta emoción tiene abierto un dominio de acciones posibles que se cierra y da paso a otro dominio de acciones diferentes cuando cambia la emoción que vivimos. Y por cuanto el existir en la vida cotidiana se da en un continuo fluir de emociones, lo que hagamos o no hagamos en nuestras interacciones con los otros y con el entorno dependerá de ese fluir emocional, el cual está estrechamente relacionado con la cultura en la que nos hemos socializado y con los demás componentes de nuestra personalidad.³⁶

3.1 ETICA Y MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA

La modernización política de la administración del Estado implica pasar de una posición en que los intereses individuales y privados se ponen en el centro de la gestión de las entidades estatales, a otra en la que el interés general y la construcción de lo público, es lo que determina y orienta el ejercicio de la función pública y el control social de la ciudadanía.

³⁵ PROGRAMA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICION DE CUENTAS EN COLOMBIA. Construyendo Confianza: Impresol Ediciones Ltda. Bogotá-Colombia, 2006. p.7

³⁶ PROGRAMA EFICIENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN COLOMBIA. Modelo de Gestión Ética para Entidades del Estado. Bogotá, 2006. P. 21

Esta modernidad presenta por lo menos características como: desarrollo de una esfera autónoma para la gestión pública, en la cual los canales de autoridad provienen de mecanismos formales de origen constitucional y de naturaleza exclusivamente política, la función pública es asumida como un servicio para la satisfacción de necesidades colectivas, el Estado dirige sus actuaciones a la defensa y construcción de bienes públicos, la identificación de la misión institucional y de los medios principales a través de los cuales cada entidad produce valor público para la sociedad y definición clara de los mecanismos e instancias públicas de control de gestión y de rendición de cuentas.³⁷

3.2 LA GESTIÓN ÉTICA COMO CAMBIO CULTURAL

La incorporación de prácticas éticas a la gestión de las entidades públicas significa trabajar para cambiar actitudes, significados e imaginarios sobre lo público y sobre el ejercicio de la función pública, así como para disponer y motivar al conjunto de la entidad; es decir, a todos sus servidores públicos, hacia el mantenimiento de todas las actuaciones dentro del marco de la ley y de la ética, y para que se deslegitime y rechace cualquier actuación por fuera de estos marcos.

Sin embargo, esta tarea no puede reducirse a simples acciones de capacitación mediante cursos y conferencias, pues las problemáticas tradicionales que el país contiene frente a la concepción de lo público y de lo que significa la función pública, exige que para la configuración de gestiones éticas en las entidades públicas, se aborden procesos de cambio de cultura organizacional de las mismas, lo que implica multiplicidad de acciones en varios frentes organizacionales.³⁸

³⁷ PROGRAMA EFICIENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN COLOMBIA. Modelo de Gestión Ética para Entidades del Estado. Bogotá, 2006. Pág. 49.

³⁸ *Ibíd.* pág. 52

3.2.1 El Proceso de Cambio Cultural en la Entidad

Se propone que el proceso de cambio para la Gestión Ética se estructure en los siguientes temimos:³⁹

Cuestionamiento de las creencias y valores que predominan actualmente en la entidad, desde el punto de vista de la ética, es importante resaltar que ningún cambio es posible si la gente se siente a gusto y satisfecha con la situación que vive. Por lo tanto es indispensable cuestionar el estado actual de las cosas.

Visualización colectiva, en términos éticos, de la entidad deseada en el futuro inmediato. Se trata de precisar cuáles serían las características desde el punto de vista de nuevas creencias y valores, que debería tener la entidad en su conjunto para que sus actuaciones estén alineadas con los fines sociales del Estado y con la defensa de lo público.

Diseño participativo y aplicación de una estrategia para la implantación del proceso de gestión ética. Es la elaboración de un Plan de Acción para la gestión ética que viabilice la entidad deseada, y su correspondiente ejecución. Aquí se hace indispensable la existencia de un liderazgo transformador que desde las primeras acciones legitime y dé credibilidad al proceso de cambio, con el fin de neutralizar y/o debilitar los factores de resistencia.

Finalmente el ajuste y estabilidad de logros, refiriéndose éste a un proceso que debe ser permanentemente monitoreado y evaluado.

A manera de conclusión, el funcionario público debe comprender que su culturización no solo va al interior de las entidades públicas, si no que esta culturización debe realizarse de una manera permanente para que adquiera una conciencia acerca de la importancia que tienen sus funciones, como

³⁹ *Ibíd.* pág. 62

representante de toda la sociedad y administrador de los recursos públicos. donde debe comprender que las finanzas públicas no solo adquieren valor solo por la realización de gastos por parte del administrador, si no que este recibe igualmente por parte de las finanzas su salario el cual proviene de impuestos, y empresas estatales, por lo cual el monopolio de conocimiento que adquiere un funcionario debe ser responsable.

Que el público y la ciudadanía a la vez deben adquirir una conciencia igualmente de su responsabilidad, ya que las finanzas no es algo que este en una esfera aislada o aparte de la sociedad, pertenece igualmente a todo el conjunto. Y que la culpa de la corrupción o el mal manejo de los recursos públicos no recaen solo en el funcionario.

Recae de la misma manera en la sociedad ya que cuando se omite la evaluación y la vigilancia hacia los funcionarios y solo se espera que el Estado lo realice, son igualmente participes de que las finanzas y por ende la ética que tenga el funcionario se retroalimente de lo que la sociedad como cultura construye.

Finalmente para responder a la pregunta de tesis. Podemos tomar desde el capítulo tercero una búsqueda de un desarrollo ético con respecto a la finanzas y en general a la administración pública. Pero esto no es suficiente ya que desde lo que hemos enunciado a lo largo del capítulo I y II existe todavía unas serias falencias estructurales e históricas, que tienen como resultado un manejo ineficiente de las finanzas, además, ante una falta de una burocracia profesional y racional, las finanzas son manejadas de un modo poco planificado aparte de que, los favores políticos y el clientelismo tienden a influir de manera negativa en un desarrollo efectivo de las finanzas.

Por lo tanto existen intentos de desarrollar un manejo ético sobre las finanzas, pero que no son suficientes ya que lo impiden factores como la corrupción y el clientelismo, además de que la aplicación de modelos

teóricos son exógenos y no responden a la necesidad de la realidad nacional ya que tienden a desconocer la cultura política del país y a desarrollar modelos alternativos endógenos que tiendan a desarrollar una identidad propia.

CONCLUSIONES

Las finanzas públicas en Colombia han sufrido una serie de transformaciones enmarcadas desde la Colonia caracterizada por decisiones financieras poco eficientes, además de la dispersión de tributos y gran costo de recaudos, hasta la actualidad caracterizada por la aparición de un modelo Neoliberal con el que el Estado cambia en tamaño y en sus funciones, ahora enfocadas a fines asistenciales, además, que la estructura estatal sigue una línea sobre la cual intenta focalizar el gasto principalmente a la seguridad, la justicia y la descentralización, con un fin último de estar acorde a la tendencia internacional de globalización y libre comercio disminuyendo aranceles e impuestos al comercio.

Existen diversos modelos teóricos construidos bajo la necesidad de manejar las finanzas públicas y la economía de un Estado, encontrándonos desde la concepción clásica de Adam Smith y David Ricardo basados en la oferta y la demanda y la autorregulación por medio de la mano invisible del mercado; hasta la concepción Neoliberal con su exponente principal Milton Friedman afirmando que el Estado solo interviene en la economía en el caso de que el mercado presente una falla. Además de esto el Neoliberalismo sugiere disminución de impuestos directos y generación de más impuestos indirectos, así como la reducción del Estado en tamaño y presupuesto; también, sugiere unas finanzas públicas con carácter dinámico, permitiendo al Estado apertura y empresas basadas en la eficiencia.

La aplicación entonces de los modelos teóricos en Colombia ha sido deficiente primero por la organización sociopolítica que tiene el Estado y

segundo las transformaciones bruscas a nivel internacional donde algunos autores sugieren que el Estado Colombiano se adhiere al desarrollo del capitalismo en expansión, mas por necesidad que por una idea de libre competencia, carente de un deber ser de un Estado moderno.

Basados en que los servidores públicos tienen una responsabilidad con la ciudadanía ya que sus actuaciones tienen fines sociales, además de confiar en los mismos el manejo de recursos bajo un concepto de Gobernabilidad, el actuar de ellos debe ser transparente y deben estar dotados de una serie de valores que permitan una administración pública eficiente, eficaz y efectiva. Entonces, hablamos de una modernización política de la administración del Estado donde el interés general y la construcción de lo público es lo que debe determinar y orientar el ejercicio de la función pública y el control social de la ciudadanía.

Sin embargo se debe considerar que en base a lo realizado a partir del estudio de la relación entre las finanzas públicas y la ética profesional, se debe observar esto desde una retrospectiva, que nos ayude a entender las dinámicas que han conllevado a que la estructura estatal de las finanzas, la cual se ve atravesada por unas falencias históricas que han evitado el desarrollo de un Estado moderno en un término real, además de cambios bruscos en el manejo de los sistemas económicos donde no se ha terminado de instaurar o consolidar un sistema económico y de repente ya se está comenzando a implementar otro (caso específico la idea de instaurar un Estado de bienestar que no se termino de desarrollar cuando se comenzó a instaurar un modelo económico neoliberal). Además, pese a que existe un proceso de modernización no existe en la cultura tanto burocrática como social de un desarrollo de modernidad real y efectiva.

BIBLIOGRAFIA

- CLAVIJO. Sergio. Estructura y Sostenibilidad de las Finanzas Públicas en Colombia. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. Bogotá, 1998
- CORREDOR MARTÍNEZ. Consuelo. Los límites de la Modernización. Colombia: Un Modelo Liberal para una Modernización sin Modernidad: CINEP Universidad Nacional. Bogotá, 1997.
- GÓMEZ HURTADO. Enrique. Finanzas Públicas Teoría y Práctica: Fondo de Publicaciones Universidad Sergio Arboleda. Bogotá, 2002.
- GONZÁLEZ GONZALES. Fernán. Para leer la Política Clientelismo y Administración Pública: CINEP. Bogotá, 1997.
- HERRERA MESA. Octaviano. Finanzas Públicas para el Siglo XXI: Librería Jurídica Sánchez LTDA. Bogotá, 2006.
- PROGRAMA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICION DE CUENTAS EN COLOMBIA. Construyendo Confianza: Impresol Ediciones Ltda. Bogotá-Colombia, 2006.
- PROGRAMA EFICIENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN COLOMBIA. Modelo de Gestión Ética para Entidades del Estado. Bogotá, 2006. P.
- RAMIREZ PLAZAS. Jaime. Las Finanzas Públicas en Colombia: Librería Ediciones del Profesional Ltda. Bogotá, 2003.

- Ramírez Plazas Jaime. Las finanzas públicas en Colombia: Librería de Ediciones del Profesional LTDA. Cuarta Edición. Bogotá, 2003.
- URICOECHEA. Fernando. Estado y Burocracia en Colombia. Historia y organización: Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 1986.
- YOUNES MORENO. Diego. Escuela Superior de Administración Pública –ESAP-. Las Reformas del Estado y de la Administración Pública en el Siglo XX. Bogotá, 1998.
- WWW.LAEDITORIALVIRTUAL.COM.AR