

**LIMITACIONES RELACIONADAS CON LA DIVULGACIÓN DE LA INFORMACIÓN
PÚBLICA PARA LA TRANSPARENCIA EN UN MUNICIPIO COLOMBIANO DE
SEXTA CATEGORÍA**

Daniela Alejandra Ayala Delgado



PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
CARRERA DE CONTADURÍA PÚBLICA
BOGOTÁ, D.C. 2018

Tabla de contenido

Resumen.....	8
Introducción	9
Justificación	12
Planteamiento del problema.....	14
Sistematización del problema.....	15
Objetivos	16
General	16
Específicos	16
Hipótesis	17
Metodología	17
Antecedentes o estado del arte	18
Marco referencial teórico.....	20
PARTE UNO: REQUERIMIENTOS PARA LA DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN PÚBLICA EN UN MUNICIPIO DE SEXTA CATEGORÍA A PARTIR DE SUS PROPIAS CARACTERÍSTICAS	33
Capítulo 1: características del Estado colombiano y atribuciones de los municipios de sexta categoría.....	33
Características del Estado colombiano.....	33
Atribuciones a municipios-Constitución Política de Colombia	35
Categorización de los municipios	37
Parámetros de categorización	38

Departamento Nacional de Planeación - DNP	43
Departamento Administrativo de Planeación-Departamental	43
EL Plan de Desarrollo.....	44
Gestión Administrativa Pública	47
Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).....	47
Control Interno Entidades Públicas	51
El control fiscal	54
Control Financiero Presupuestal entidades territoriales municipales.....	54
Información de auditoría para el balance de la hacienda.....	59
Contabilidad Financiera para el Sector Público	59
Contabilidad y su definición.....	59
Armonización y aplicación de normas internacionales de información financiera NIIF para el sector público NICSP (en inglés IPSAS).....	60
Capítulo 2: relación entre la divulgación de información pública, gestión administrativa y financiera con el avance tecnológico, los recursos propios y necesarios de un municipio de sexta categoría.....	63
Rendición de cuentas, estrategia para la divulgación de información pública y la transparencia.....	63
Rendición de cuentas de las entidades descentralizadas-municipios, a los organismos de control.....	68

Rendición de cuentas de las entidades descentralizadas-municipios, hacia la comunidad.	73
Tecnología de la Información y la Comunicación: fundamental para la rendición de cuentas y transparencia.....	77
Avance tecnológico	78
Divulgación de la información pública a la comunidad.....	83
Procedimiento de acceso a la información	84
PARTE DOS: LIMITACIONES IDENTIFICADAS COMO FACTORES QUE IMPIDEN LA COMPLETA DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN PÚBLICA Y LAS POSIBLES ESTRATEGIAS DE MEJORA PARA LA TRANSPARENCIA	86
Capítulo 3: factores y procedimientos que limitan la divulgación de la información pública, gestión administrativa y financiera en un municipio de sexta categoría	86
Limitaciones en la divulgación y acceso de la información pública.....	86
Factores y procedimientos generales que limitan la divulgación y acceso a la información pública y la transparencia municipal	86
Limitaciones en la divulgación de información de la gestión administrativa municipal ..	88
Limitaciones en la divulgación de información en la gestión financiera municipal	91
Hallazgos identificados en la investigación, como limitaciones relacionadas divulgación de información pública en un municipio de sexta categoría en Colombia	103
Entrevista a funcionario - Contraloría General de la República.....	103
Entrevista a funcionarios de entidades territoriales municipales.....	107

Diálogo con la comunidad de un municipio de sexta categoría	110
Estrategias de mejora para divulgación y acceso a la información pública	111
Estrategia para la gestión administrativa	112
Estrategia para la gestión financiera	113
Conclusiones	117
Referencias	127

Lista de tablas

Tabla 1. <i>Indicador visibilidad porcentual Municipio Suesca</i>	18
Tabla 2. <i>Indicador institucionalidad porcentual municipio Suesca</i>	19
Tabla 3. <i>Indicador control y sanción porcentual municipio Suesca</i>	19
Tabla 4. <i>Recursos de los Municipios</i>	36
Tabla 5. <i>Categorización de los municipios en Colombia por grupos</i>	37
Tabla 6. <i>Categorización de los municipios por ICLD y población</i>	38
Tabla 7. <i>Municipios de sexta categoría por regiones promedio de %ICLD/gastos</i>	41
Tabla 8. <i>Límite de los gastos de funcionamiento según categoría</i>	42
Tabla 9. <i>Subsistemas de la hacienda de la nación</i>	55
Tabla 10. <i>Ámbito aplicación Resolución 0007 del 2016</i>	57
Tabla 11. <i>Clasificación territorial por municipios omisos de reportes financieros</i>	101

Lista de figuras

<i>Figura 1.</i> Calificación pondera Visibilidad información municipio Suesca	20
<i>Figura 2.</i> Evolución del sistema de control interno en Colombia	53
<i>Figura 3.</i> Estructura modelo Estándar de Control Interno	54
<i>Figura 4.</i> Libros oficiales de contabilidad presupuestal.....	58
<i>Figura 5.</i> Estructura y esquema de emisión de estándares IPSASB.....	61
<i>Figura 6.</i> Modelo integrado de planeación y gestión	66
<i>Figura 7.</i> Modelo Política Administrativa y Componentes.....	67
<i>Figura 8.</i> Estructura Organismos de Control en Colombia	69
<i>Figura 9.</i> Caracterización general de los usuarios y grupos de interés de la información	74
<i>Figura 10.</i> Pasos para identificar variables para rendir información.....	75
<i>Figura 11.</i> Componente de inventario capacidad operativa para rendición de cuentas	76
<i>Figura 12.</i> Ranking brecha digital regional 2014.....	79
<i>Figura 13.</i> Municipios conectados con fibra óptica	81
<i>Figura 14.</i> Implementación de gobierno en línea Departamental	83
<i>Figura 15.</i> Información completa y consistente desempeño integral en municipios 2015	91
<i>Figura 16.</i> Índice desempeño fiscal 2015.....	93
<i>Figura 17.</i> Procedimiento Contable.....	95
<i>Figura 18.</i> Calificación promedio etapas de proceso contable territorial departamental 2015 ..	101
<i>Figura 19.</i> Componentes del sistema de Hacienda pública.....	114

Resumen

El presente trabajo de grado tiene como objetivo identificar las limitaciones relacionadas con la divulgación de información pública en un municipio colombiano de sexta categoría -según la categorización de las entidades territoriales establecida en la Ley 617 de 2000, que conlleve a la transparencia, visibilidad y divulgación de dicha información. Partiendo de la perspectiva y requerimientos propios de los municipios, frente a la rendición de cuentas que realizan ante los organismos de control y la ciudadanía.

Metodológicamente, se divide en dos partes. La primera, hace referencia a requerimientos para la divulgación de información pública en un municipio a partir de sus propias características, situación que se desarrolla en el primer capítulo, donde se señalan las características del Estado colombiano, la organización de los municipios y sus atribuciones. En el segundo capítulo se establece la relación entre la divulgación de información pública y la gestión administrativa y financiera, con el avance tecnológico y los recursos necesarios para el efecto. La segunda parte se refiere a limitaciones identificadas como posibles factores y procedimientos que impiden la completa divulgación de la información, la gestión administrativa y financiera, junto con el anexo propositivo de posibles estrategias de mejora para minimizar el sesgo y ampliar la transparencia de la información pública expresada en el tercer capítulo.

Finalmente, se integran las conclusiones a partir de los hallazgos sobre limitaciones y sesgos en la divulgación de la información.

Palabras clave: municipio sexta categoría, administración pública, transparencia, divulgación-visibilidad y requerimientos gubernamentales.

Introducción

Los administradores públicos, para el cumplimiento de los fines estatales, deben regir su actuación bajo principios de transparencia y publicidad, y su labor debe ir enfocada a garantizar y proteger los derechos de la comunidad inspirando un sentimiento de confianza sobre el funcionamiento eficiente de la administración pública. En tal virtud, el principio de transparencia parte de tres dimensiones primordiales para el buen ejercer de los administradores.

La Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República en la guía de transparencia para el acceso a la información pública cita a la Corporación Transparencia por Colombia (2010) la cual establece que la transparencia es entendida como el “[...] marco jurídico, ético, político y organizativo de la administración pública” (p. 6), que a su vez es la encargada en su conjunto de determinar y monitorear todas las actuaciones que hacen los servidores públicos en Colombia bajo las tres dimensiones que componen la transparencia; según Muñoz (s.f.):

1. Transparencia en la gestión pública. Es la primera dimensión; hace referencia a la planeación, ejecución y evaluación de planes y programas de desarrollo junto con sus controles y vigilancia.
2. Transparencia en la rendición de cuentas. Responde recíprocamente a la ciudadanía sobre los procesos y resultados de la gestión pública como segunda dimensión.
3. Transparencia en el acceso de la información pública. Se debe poner a disposición de la ciudadanía, de manera completa, oportuna y permanente, la información sobre actuaciones de la administración salvo lo que la ley ampare con reserva legal.

Por ello, el estudio de las limitaciones de divulgación de la información pública, en particular en la de un municipio de sexta categoría que es adonde se enfoca el presente trabajo, es una integración de tres variables: la institucionalidad, la administración pública y la gestión

financiera. Considerando el marco normativo del presupuesto municipal desde su programación hasta su liquidación pasando por el proceso de ejecución, así como por el registro de sus operaciones económicas y financieras reflejadas en sus estados financieros, los cuales se deben articular con las políticas y metas que la administración municipal deberá cumplir para facilitar el control de sus actuaciones, bajo la rendición de informes y reportes a los organismos de control y vigilancia establecidos en la ley.

De otra parte, se hace referencia a las exigencias normativas a partir de las características propias de los municipios con énfasis en los de sexta categoría, identificando los requerimientos para la presentación de informes y reportes, y para el contenido de los mismos, que hacen las contralorías territoriales, la Contraloría General de la República, el Departamento Nacional de Planeación, entre otros. Estos reportes informarán sobre la situación y cumplimiento presupuestal anual, los recursos con los que cuenta el municipio tales como los ingresos corrientes de libre destinación, el nivel de gastos de funcionamiento, el cumplimiento de los planes de desarrollo municipal interrelacionados con el Plan Nacional de Desarrollo (PND); e informarán sobre el desarrollo y la ejecución de los planes de gobierno, y las actuaciones y resultados de los respectivos departamentos; situaciones que impactan o tienen participación en el PND.

De igual forma, las entidades territoriales municipales reportan informes al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) sobre el control interno municipal, en aplicación del Modelo Estándar de Control Interno (MECI) sobre la eficiencia de la gestión administrativa municipal, la eficiencia de los municipios, el desempeño a través de SICEP y SIEE, e índice de desempeño fiscal a través de FUT o CHIP a la Contaduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República.

Así pues, se identificaron las características de aquellos reportes que soportan la administración pública municipal y financiera, y las posibles limitaciones de información que pueden hallarse en estos, es decir todo lo que se identifique como sesgo de información y controles deficientes de gestión y eficacia municipal.

En el capítulo I se determinaron las características propias que identifican a un municipio de sexta categoría en relación a su ubicación y composición frente a temas sociales con su población, y la relación con la participación ciudadana en cuanto a asuntos de información pública. Se determinó también si se garantiza el derecho a pedir información pública municipal sobre las circunstancias de los procesos de acceso a la misma y los factores y aplicaciones que maneja, como política municipal frente al derecho del ciudadano de conocer todo lo referente a las actuaciones del alcalde y demás funcionarios del municipio, quienes administran y manejan el erario público.

En relación con lo anterior se identificaron las necesidades de los municipios en relación con las brechas digitales que pueden existir por las mismas condiciones de este, de su población y las condiciones del municipio de sexta categoría, tanto a nivel financiero y presupuestal como administrativo, que hacen deficiente la divulgación de información y el acceso de los ciudadanos a la información pública local.

Finalmente, se determinaron cuáles son las limitaciones generales que existen, en concordancia con la información obtenida en procesos de reportes e informes gubernamentales que puedan presentar sesgo de información y comprobación, en función de los organismos de control territorial y nacional, y las limitaciones por características y condiciones propias de los municipios de sexta categoría. A partir de ahí se propusieron estrategias de mejora a los diferentes procesos que maneja el municipio, partiendo de la identificación de procedimientos

erróneos e incompletos para la administración de recursos, inadecuadas gestión fiscal y financiera con deterioro del erario público que puedan perjudicar la gestión municipal y el desarrollo regional, junto con la mínima divulgación de información pública a los ciudadanos.

Justificación

Actualmente, cuando se monitorea y se hace una medición de la transparencia y divulgación de información sobre la gestión pública municipal, se percibe una relación con los niveles de corrupción en aquellas entidades que presentan dificultades en la visibilidad de la información pública, particularmente en los municipios ubicados en las costas del país y las zonas de frontera (Transparencia por Colombia, 2014). Las más notorias debilidades se encuentran en los municipios de sexta categoría¹.

Ahora, al momento de la revisión de ejecución de las políticas y estrategias de la función pública, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), la Contraloría General de la República y la Contaduría General de la Nación, respecto a la información pública y gestión administrativa municipal sugieren un sinnúmero de temas y de incógnitas a resolver, pero la presente investigación se centró en uno de gran importancia: la divulgación de información pública para condiciones institucionales como disposición y apertura de datos en los sitios web, divulgación de la gestión administrativa, presupuestal y financiera (ITEP, s.f.), y los procedimientos que limitan dichas estrategias públicas de aplicabilidad en la divulgación de la información. Es así como mediante documentos oficiales se proporcionan estrategias cada vez

¹ Sexta categoría. Población igual o inferior a 10.000 y ICLD (ingresos corrientes de libre destinación) no superior a 15.000 smmlv. (Ley 617, 2000).

más sólidas que muestran sin sesgos los manejos, procedimientos y enfoques de los recursos públicos ante la sociedad para que su resultado se oriente hacia la transparencia.

Por lo tanto, se debió realizar, en primer lugar, un análisis en el contexto más pequeño o micro, es decir, en las instituciones municipales mediante un enfoque sobre los procedimientos utilizados, funciones y políticas internas de funcionamiento y disponibilidad de acceso a la información pública, y las características de los informes y requerimientos presentados bajo las situaciones propias de los municipios de sexta categoría. En segundo lugar, diagnosticar la manera como se lleva a cabo la inspección y el control de los procesos, así como el seguimiento a la divulgación de la información pública, función de los organismos de control territorial en el monitoreo de la gestión administrativa, gestión presupuestal y financiera.

De esa manera, la investigación se centró en el aseguramiento de la información para el control e identificación de las oportunidades de mejora para la divulgación de la misma, que conduzca a la transparencia a través de la adecuación de las estrategias en los procesos y funcionamiento interno, fundamentadas en las NICI (Normas Internacionales de Control Interno) y las NIASP (Normas Internacionales de Auditoría para Sector público); así como las estrategias externas para asegurar el adecuado seguimiento y control en las instituciones municipales, dejando atrás procesos limitantes de control perjudiciales para los resultados que conllevan a la divulgación de la información. Estos controles mitigarían las dificultades y problemas de divulgación y visibilidad de la información pública municipal, la gestión administrativa, presupuestal y financiera, como aporte a la transparencia y superación de la percepción de corrupción municipal.

Planteamiento del problema

La gestión administrativa municipal en Colombia arroja un alto resultado general de corrupción, debido a sus bajos niveles de desarrollo institucional y alta dificultad en la participación de divulgación de la información pública, es decir, por los resultados obtenidos según los indicadores de transparencia. Las instituciones solo divulgan lo que es provechoso para su administración municipal; los procedimientos no son claros y los que se siguen no muestran un comportamiento legítimo en todos los aspectos de la institución.

Debido a lo anterior existe inconformidad en la sociedad, y por lo mismo, los niveles de corrupción son siempre un problema de orden nacional, pues se saltan procedimientos que establece la ley o no siguen procedimientos y políticas completos estipulados por esta, y además, no se asumen estrategias individuales justificadas en políticas de gobierno, especialmente alcaldes de municipios de sexta categoría, que involucren a la ciudadanía con el derecho de acceso de información pública para hacer partícipe a los ciudadanos en las decisiones que los perjudican y recaen en ellos directamente, así como lograr una relación armónica entre administración municipal y ciudadanía para crear y mejorar la credibilidad en la administración pública, con disminución en la percepción de corrupción de las entidades públicas territoriales.

Por esto, es evidente la debilidad en los sistemas de gestión pública que acreditan la responsabilidad que deben seguir las instituciones municipales. No existe un personal competente para el manejo de la administración municipal y además de esto, el administrador municipal no trabaja en favor de un sistema cultural de gestión y de mejora para la sociedad, sino que en contraposición trabaja en favor del interés económico y pugnas políticas (Fals-Borda, 1993), lo cual debilita por su directriz la operación de la gestión pública de divulgación de información pública para la transparencia y el orden en la administración. Así, se olvida el

objetivo de aportar información pública suficiente ante los organismos de control y ante la sociedad local.

Sin embargo, el sistema de gestión de divulgación de información pública municipal seguirá presentando dificultades, atadas al poco desarrollo regional en gestión pública y transparencia de información. Por tanto, los niveles de corrupción en los municipios de sexta categoría seguirán siendo el mayor conflicto, lo que hará que se retroceda en los procedimientos que estimularían los medios para llegar a la transparencia y divulgación de la información pública. Por esta razón, la pregunta que sustentó esta investigación es la siguiente:

¿Cuáles son las limitaciones en los procedimientos de control para la divulgación de la información y qué estrategias de mejora promueven la transparencia en un municipio de sexta categoría?

Sistematización del problema

Se espera contribuir en la mejora del desarrollo institucional de los municipios de sexta categoría para que los recursos públicos disponibles se administren adecuadamente, aplicando procedimientos y políticas legítimas de control, mitigando debilidades y sesgos en la divulgación de la información pública, junto con mejorar el control del cumplimiento de los códigos y políticas de conducta que debe aplicar el personal involucrado en la administración pública de los recursos públicos municipales, contribuyendo así a mejorar la percepción de corrupción en estos municipios proponiendo estrategias para el acceso de la comunidad a los servicios y que el ciudadano participe de la información pública local.

- *¿Cuáles son las características y los requerimientos para la divulgación de la información en un municipio de sexta categoría?*

- ¿Cómo se relacionan la divulgación de información pública y la gestión administrativa y financiera con las características de un municipio de sexta categoría, sus recursos y el avance tecnológico?
- ¿Cuáles son los factores y procedimientos que limitan la divulgación de la información pública en un municipio de sexta categoría, y cuáles estrategias se pueden plantear para mejorar su divulgación y acceso a la misma?

Objetivos

General

Determinar limitaciones en los procedimientos de control para la divulgación de la información pública y proponer estrategias de mejora que promuevan la transparencia en un municipio de sexta categoría.

Específicos

1. Establecer las características y los requerimientos para la divulgación de la información en un municipio de sexta categoría.
2. Establecer la relación entre la divulgación de información pública sobre la gestión administrativa y financiera con las características de un municipio de sexta categoría, sus recursos y el avance tecnológico.
3. Determinar los factores y procedimientos que limitan la divulgación de la información pública en un municipio de sexta categoría, y proponer estrategias para mejorar su divulgación y acceso a la misma.

Hipótesis

Las mejoras en los procedimientos para la divulgación de la información pública sobre la gestión administrativa y financiera facilitan la transparencia en un municipio de sexta categoría y coadyuvan al riesgo de corrupción.

Metodología

- Tipo de estudio: descriptivo
- Metodología de la investigación: inductiva
- Fuentes de investigación: técnicas primarias realizando observación, entrevistas; y fuentes secundarias, bibliografía que aporte mejoras y estrategias de funcionamiento de control y acceso a la información pública.

Se realizó un análisis cualitativo a través de la recolección de información de un municipio de sexta categoría, para identificar elementos clave que perjudican los procesos, divulgación y acceso de información pública municipal. Identificando temas con relación a los requerimientos gubernamentales exigidos a los municipios en relación de su administración pública y actuaciones de funcionarios públicos por manejo del erario de una entidad territorial.

Igualmente, se establecieron procedimientos concretos; se identificaron elementos y características del problema que abarcan comportamientos sociales y actitudes en la comunidad o población municipal frente a temas de accesos y derecho a la información pública, para identificar debilidad social como limitante. La investigación analizó los índices de divulgación de información pública, administrativa, gestión presupuestal y financiera articulados con la

rendición de cuentas a ciudadanos, puesto que el fin es la necesidad de transparencia hacia la comunidad en estos aspectos.

Antecedentes o estado del arte

Para periodos anteriores al 2014 muchas eran las variables no identificadas de cuáles son las dificultades que se presentan en el interior de la administración municipal en aquellas zonas apartadas de las fronteras o costeras del país, o aquellos municipios pequeños ubicados lejos del centro del país; y la evidencia de detrimento institucional y transparencia en la gestión pública.

Entonces, como respuesta a la necesidad de información de los problemas que presentaba la institucionalidad y reporte de información pública fiel y completa en los territorios municipales, a través de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República y la Corporación Transparencia por Colombia se realizaron estudios para el periodo 2013-2014, mediante índices de transparencia de entidades públicas sobre 41 alcaldías del país, identificando debilidades en cuatro aspecto importantes en la gestión pública.

Ahora bien, en la investigación se analizó un municipio de sexta categoría ubicado en el departamento de Cundinamarca; Suesca es uno de los municipios pequeños destacados que se identificó en el estudio del ITEP (Transparencia por Colombia, 2014), con las siguientes dificultades en tres componentes: visibilidad, institucionalidad, control y sanción.

Visibilidad del municipio, detallada en Tabla 1:

Tabla 1. *Indicador visibilidad porcentual Municipio Suesca*

<u>Indicador</u>	<u>Puntaje sobre el</u> <u>100 %</u>
Divulgación de la información pública	53.8 %
Divulgación de la información administrativa	53.6 %
Divulgación proactiva de servicios	25.4 %

prestados ejecutados	
Divulgación proactiva de la gestión presupuestal y financiera	31.6 %
Divulgación de los trámites y servicios al ciudadano	80.6 %

Fuente: elaboración propia con base en (Transparencia por Colombia, 2014, p. 1)

Institucionalidad municipio Suesca detallada en Tabla 2:

Tabla 2. *Indicador institucionalidad porcentual municipio Suesca*

<u>Indicador</u>	<u>Puntaje sobre el 100 %</u>
Políticas y medidas anticorrupción	28.1 %
Gestión de la planeación	45.0 %
Políticas de comportamiento ético y organizacional	33.3 %
Gestión de contratación pública	53.9 %
Gestión de bienes y servicios	100 %
Gestión talento humano	23.2 %

Fuente: elaboración propia con base en (Transparencia por Colombia, 2014, p. 1)

Control y sanción, municipio Suesca detallada tabla 3:

Tabla 3. *Indicador control y sanción porcentual municipio Suesca*

<u>Indicador</u>	<u>Puntaje sobre el 100 %</u>
Sistema PQRS	39.6 %
Rendición cuentas a los ciudadanos	31.4 %
Control social	43.6 %
Control institucional	33.3 %
Control interno de gestión	72.5 %

Fuente: elaboración propia con base en (Transparencia por Colombia, 2014, p. 1)

Fue así que se identificaron las falencias a nivel general, pero integral, de la gestión pública municipal de Suesca. La conclusión general para este municipio fue una calificación del 46.5 %, es decir, un riesgo de corrupción alto por el promedio de información en el total de los índices por componente.

Estos resultados se detallan en la Tabla 4:

	Calificación sobre 100	Calificación Ponderada
Visibilidad	48.4	14.5
Institucionalidad	45.1	18.0
Control y Sanción	46.3	13.9
ITM	46.5	46.5

Figura 1. Calificación pondera Visibilidad información municipio Suesca

Fuente: elaboración propia con base en (Transparencia por Colombia, 2014, p.1)

Así se pueden evidenciar las dificultades existentes en los municipios pequeños de Colombia, haciéndose necesario lograr mejorar los aspectos con mayor dificultad y forjar un camino mejor para la transparencia de la gestión pública en el país. Es importante señalar que como este municipio en particular, los demás municipios pequeños también presentan situaciones semejantes, las cuales dificultan la divulgación y transparencia de la información.

Marco referencial teórico

La transparencia de la información pública es una característica propia que se debe destacar en las entidades públicas de un país, pues esta es una muestra de la calidad del comportamiento y administración que tienen los servidores públicos con los bienes del Estado dirigidos a la

sociedad. Los servidores públicos a los que se hace mención son “los que tienen cargos electos del poder ejecutivo, es decir los presidentes, gobernantes y alcaldes [...]. Estos son considerados como gestores públicos, los responsables constitucionalmente de ejecutar las leyes y hacer uso de los recursos públicos” (Moore, 1998, p. 18).

Sin embargo, se debe tener en cuenta que este gestor público desarrolla sus funciones con el apoyo de personas que trabajan por el cumplimiento de este objetivo, y estas a su vez pueden denominarse administradores públicos, considerando que los principales asignan algunas de sus funciones y responsabilidades entre aquel grupo de personas que al mismo tiempo serán los responsables directos de gestionar y cumplir las normas para el buen uso de los recursos públicos del país y, en consecuencia, aplicar un comportamiento ético para lograr la transparencia de la información pública.

Estos servidores públicos son los protagonistas de la gestión de los procesos que se deben realizar para la necesaria divulgación de la información pública que genera la transparencia.

Es de vital importancia, como se mencionó anteriormente, la actividad de los gestores públicos (gobernantes) en su ejercicio profesional: la gobernanza y administración o gestión de recursos públicos, para una eficiente y eficaz implementación de las políticas, procedimientos y procesos administrativos dirigidos a la toma de decisiones y resultados de buen gobierno para la sociedad.

Por esto, Chávez (2000) afirma:

La sociedad espera que el gobierno, transforme sus contribuciones en bienes y servicios públicos, para que toda la sociedad pueda alcanzar niveles de vida más altos, por ello los tres niveles del gobierno, nacional, departamental y municipal a través de su poder

ejecutivo, legislativo y judicial, convierten al sector público en intermediario de la misma sociedad para redistribuir los recursos que aportan los contribuyentes. (p. 17)

De esa forma, se hace necesario que los procedimientos de gestión pública en la distribución de los recursos públicos dirigidos a los planes de desarrollo territorial se divulguen y visibilicen en su totalidad como factor indispensable para informar a los contribuyentes y sociedad en general sobre los recursos públicos disponibles, evidenciando que estos sí fueron invertidos correctamente para todos las personas y no los desviaron para circunstancias de otra naturaleza diferente al mejoramiento de la sociedad.

Por ello es importante entender que a través de la historia, la administración pública ha presentado diversos cambios debido a las dificultades y nuevas maneras de resolver situaciones, y se ha llegado a la necesidad de crear nuevas formas de gestión con el surgimiento de nuevas necesidades de reestructuración como consecuencia de crisis tanto políticas, financieras, económicas como institucionales durante el siglo XX. Al respecto, Aguilar (2006) afirma:

[...] nueva gestión pública que ha surgido con el propósito de neutralizar malformaciones fiscales y administrativas de los gobiernos que han tenido problemas de gestión previamente, con el propósito de ofrecer respuestas gubernamentales a las transformaciones sociales y económicas que experimentan las sociedades en la actualidad, para dejar atrás las críticas que cuestionan la obsolescencia de las teorías aceptadas en la administración pública y sus prácticas defectuosas. (p. 24)

Surgió entonces para que los antecedentes observados de condiciones de poca transparencia y divulgación de información pública se puedan eliminar poco a poco, junto a los problemas que traen implícitos, tales como percepciones de corrupción, delitos económicos, malversación de

activos o desvío de bienes del Estado, que se realizan en las entidades públicas frente a los bienes que se deben invertir para el desarrollo de la sociedad en un país, región o municipio.

Sobre esto, diversos autores han visualizado la manera de abrir el camino para la reforma de la administración pública y así superar las limitaciones que se evidencian en ella, y tener el camino abierto para que se siga mejorando cada reforma que se va aplicando.

Aguilar (2006) señala:

De la administración pública contemporánea se identifican dos grandes figuras que son protagonistas en el largo camino de reformar el sistema de AP, los cuales son: la reactivación de la naturaleza pública de la AP y la reconstrucción administrativa de la misma. (p. 26)

Por lo tanto, se ha necesitado trabajar en las reformas de la administración pública porque es necesario un desarrollo honesto y completo de la misma para el avance regional y del país, donde se eliminen las ineficiencias que han debilitado la naturaleza de lo público, y así ir corrigiendo los desvíos presentados en la concepción e idea de gobierno.

Entonces, volver a la naturaleza propia de lo público en la Administración pública como primera característica es “entender que es el ejercicio legal de respetar los recursos públicos [...]. Bloquear cualquier forma de corrupción, facilitar el acceso a la información sobre la actuación del gobierno y las condiciones en las que se encuentra la sociedad” (Aguilar, 2006, p. 41). Así mismo es la rendición de cuentas al público, al cual los gobernantes informan y justifican las razones de sus decisiones y muestran el resultado de aquellas acciones que respaldan el debido proceso que se ha tenido para los recursos públicos.

De esa forma, la reactivación mencionada de volver a la naturaleza de lo público es la manera más precisa para entender que a través de ello, junto con un grupo de mejoramiento de medidas y

modelos de gobierno (institucional, administrativo y financiero), se pueda dar un crecimiento y mejoramiento de la AP. Esto le agrega valor a su gobernanza y al desarrollo de la sociedad, considerando que es el cimiento para la transparencia y legitimidad de las actuaciones de los gestores públicos en su gobierno y administración. Por eso es importante que las gestiones de los bienes públicos tengan como principio dar calidad en todo lo relacionado a sus deberes como profesional público y como gobernante que estimula el crecimiento regional.

En ese orden de ideas, la transparencia de la información pública es una intención y resultado interrelacionada a la actuación que tiene el gestor público dentro de su gobierno, es decir, a su carácter ético, profesional y sus demás competencias personales. Este debe ponerla en función social para sobresalir y hacer que marche, para trabajar en el desarrollo y crecimiento, y se avance diariamente en la dirección de resolver las necesidades y condiciones de la sociedad. Es un resultado esperado la divulgación de la información que refleja la administración de los recursos públicos, por ello esta debe adoptar, criterio de razonabilidad, objetividad, legalidad y fidelidad de lo contenido en ella y así, conforme a la ley. Aplicar la buena fe, la facilitación, celeridad, eficacia, alta calidad de información (Ley 1712, 2014), que plasmen la actividad que desarrollan los gestores públicos en pro del crecimiento institucional, financiero, político y social de la comunidad.

Chávez (2000) afirma:

También la transparencia es la condición necesaria que genera incentivos en la sociedad, pero esta se debe implementar a través de la relación y orden de lo que se tiene, lo que se quiere, lo que se hace y lo que se logra, para poder visualizar a través del cumplimiento de objetivos físicos y orientar la conducta de los participantes, es decir, los gestores públicos hacia el cambio en sus evidentes ineficiencias y en ocasiones sus actos de

corrupción que permitan la verdadera transparencia de la información pública en la relación a su gestión con los bienes públicos de la sociedad. (p. 54)

Así, es necesario que se promuevan procedimientos internos dentro de la administración pública, donde la divulgación será un factor relevante para el desarrollo, cambio y mejoramiento del mismo. Y además que se tenga coherencia de los resultados obtenidos frente a lo planteado en el plan de gobierno y administración de los recursos públicos. De igual manera, es indispensable crear estrategias internas y externas que apoyen las reformas necesarias a implementar internamente.

Dicho esto, estrategias internas y externas que estén en relación con el avance y el crecimiento que se tiene en el mercado, en la economía, en la sociedad misma y en el gobierno, que deben seguir desarrollándose para responder a la dinámica que presentan estos cambios, como un conjunto que da respuesta eficiente en lo social, económico, tecnológico, financiero, administrativo y de gestión que coadyuvan a novedosas prácticas administrativas gubernamentales (Sierra, 2012).

Así pues, la novedosa propuesta de la administración pública surge para modificar su naturaleza (su acción, responsabilidad y modo de actuar), propuesta que busca la eficiencia institucional, administrativa y financiera, y responderá y aportará al cambio con la aplicación de estándares internacionales modernos, generando rendición de cuenta activa y completa de la gestión pública. Los avances tecnológicos, como parte fundamental de las respuestas que da la gestión pública al avance que presenta la sociedad, representan un factor importante en el crecimiento y desarrollo moderno y hacen referencia a la aplicación de las Tecnología de Información y Comunicación (TIC), en la gobernanza de las entidades públicas.

Por esta razón Gómez (2013) afirma: “La transparencia y la rendición de cuentas encuentran en las TIC un canal privilegiado para ampliar la divulgación de la información, [...] particularmente aquella de naturaleza financiera y presupuestaria” (p. 92), siendo estas responsables cuantitativamente de mostrar cuál fue la utilización de los recursos públicos, a través de aplicar estándares internacionales que fueron diseñados para ampliar y reconocer de la manera fiel las partidas que se manejan financieramente en las instituciones, alejando el sesgo de información y acotando medidas de ineficientes manejos financieros.

Actualmente, las TIC son la herramienta que permite acceder de manera más rápida y precisa a todos los procesos, sean institucionales o profesionales, que disminuye tiempo y costo, y que permite tener acceso a información necesaria para el desarrollo de cualquier proyecto. Bajo esta medida, la administración pública encuentra en ellas el camino para el control, vigilancia y divulgación de la misma, con una estrategia concreta que permite el acceso a lo público para personas de la sociedad y para los entes de control.

En este sentido Toro, Crisanchó y Paz (2006) aseguran que las TIC son fundamentales para la inclusión de la sociedad en las decisiones públicas, siendo estos medios de participación y de integración: gobierno y ciudadanía, aspectos indispensables que permiten flujos permanentes de información, denominadas, democracia electrónica. Ello es útil para verificar las prácticas realizadas por los gestores públicos y obliga a orientar todos los planes, procedimientos y procesos de gobernanza y gestión pública a la divulgación total de la información como estrategia para la transparencia en la innovadora gestión pública de la información y la rendición de cuentas.

Tal proceder se justifica en la medida en que estas deben ser fortalecidas en las regiones más alejadas del centro del país, aquellas zonas expuestas a riesgo de vulnerabilidad en divulgación y

visibilidad de información pública por factores internos y externos propios de la región. De acuerdo a ello, la eficiencia de la nueva gestión pública, con relación a su crecimiento financiero en las entidades públicas y la divulgación de la información, es uno de los factores que promueven la transparencia en estas entidades, teniendo en cuenta que reflejan su realidad económica y financiera y dan una visión de la utilización de los bienes de la hacienda pública. Por ello, el impulso dado a la contabilidad.

La contabilidad es fundamental ya que refleja la forma en la que el gobierno gasta el dinero de los contribuyentes. Por lo tanto, es uno de los más destacados instrumentos para concluir qué tan bien están haciendo el trabajo las entidades públicas de la rama ejecutiva. (Rodríguez, 2012, p. 34)

A todo esto, la contabilidad ha sido una de las ciencias más estructuradas y completas para determinar la procedencia e implementación de los recursos disponibles en las instituciones, siendo la manera más precisa para analizar y tomar las decisiones que afectarán financiera y económicamente la operación de las mismas y su impacto en la economía. Está diseñada bajo un sistema documental de registros, soportes y estados financieros, ayudando a verificar y analizar que lo contenido en ella se ha realizado de manera clara y completa, evidenciando actuaciones internas en la institución.

Actualmente con la aplicación de los estándares internacionales de contabilidad se dio un gran avance para el sistema financiero, de modo que contribuye y da respuesta a problemas que se presentaban con la normatividad local aplicada en las instituciones públicas. Es el momento de su aplicación para disminuir problemas de manipulación de estados financiero de entidades públicas y para generar mayor confianza y exactitud de las atribuciones financieras realizadas en la administración pública.

En este sentido Aguilar (2009) asevera:

Divulgar de forma confiable los estados financieros de estas entidades a través de la modernización y evolución de la contabilidad gubernamental en las entidades públicas, se da mediante la implementación de las normas internacionales de información financiera para el sector público (NIIFSP o mejor conocidas, por sus siglas en inglés como IPSAS), es decir mostrando la eficiencia y la eficacia en la salud financiera y económica a través de las NIIFSP de los actos del gobierno, dando como resultado el valor agregado al público para demostrar la mejor relación costo-beneficio de los resultados esperados de los beneficios públicos para la sociedad. (p. 114)

De igual manera, es importante resaltar que no solo la aplicación de las normas internacionales de contabilidad permitirán aportar al mejoramiento financiero de la administración pública, sino que es necesario, junto con las ya mencionadas, adoptar también las Normas Internacionales de auditoría NASP, (Normas de Auditoría para Sector Público, por sus siglas en inglés), indispensables para dar mayor confianza y razonabilidad a lo que contendrán los estados financieros presentados bajo Normas Internacionales de Contabilidad para Sector Público (NICSP), y dar independencia a los contadores públicos en la obtención de hallazgos y en el dictamen frente a los estados financieros que presentan las entidades del sector público.

Por otro lado, cuando se habla de armonización de estándares internacionales en las entidades públicas de Colombia es indispensable entender que para completar este conjunto de estándares facilitadores y gestores de la innovadora reforma de la administración pública, se necesitan también entender los estándares de auditoría interna internacional que son necesarios para encontrar la eficiente y razonable evaluación y control de los procedimientos internos de las misma, porque con ello se pueden establecer y aplicar adecuadamente controles precisos y

principios que facilitan la aplicación de las NIIFS Y NASP, y así generar la divulgación de información pública para la transparencia.

Para esto es necesario que el sistema de control interno para entidades del estado MECI (Modelo Estándar de Control Interno) se fundamente completamente en lo que establece el IIA (Instituto de Auditores Internos) con su marco gerencial de auditoría interna COSO II, visto que es un mecanismo completo para agregar valor a las instituciones públicas y ayudar a la realización de sus objetivos, que permita volver a la naturaleza de lo público y contribuir a la eficiencia de los procedimientos y procesos que se desarrollan al interior, para promover la gestión de divulgación y transparencia de la información pública.

Las entidades públicas territoriales municipales

La transparencia y visibilidad de la información pública en los municipios parte principalmente del nivel de desarrollo institucional que tenga la región, así como del nivel de gestión que realice el gestor público, aunque se evidencia un debilitamiento y poca visibilidad de la información pública en los municipios del país, por la falta de alcaldes comprometidos con el desarrollo de administración pública, desviando el objetivo principal de administrar los recursos de la sociedad e invertirlo para la mejora y crecimiento de todos en la región.

Gómez (2004) menciona:

De esta manera se considera que las medidas formales orientadas a fortalecer la gobernabilidad democrática municipal, se ven frustradas por una serie de factores institucionales entre los cuales están: la legitimidad insuficiente de muchos gobiernos municipales; la restringida autonomía local; la falta de apoyo efectivo y apoyo entre los niveles del gobierno; la poca y esporádica participación ciudadana, y la poca rendición de cuentas. (p. 24)

En ese sentido, es necesario que vuelva a evidenciarse y tener una coordinación completa en los tres niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal, lo que resulta fundamental para que los gestores públicos promuevan la eficiencia de su gestión pública, de manera que se desarrollen mejores prácticas que permitan promover y ampliar la transparencia de la información, al contar con eficientes gobernantes, con competencias integrales de velar por el crecimiento de la región y el compromiso de gestionar de forma adecuada los bienes públicos. Al respecto Sierra (2012) plantea:

Mediante sistemas orientados a desarrollar el conocimiento y la inteligencia del servidor público-talento humano como única condición para producir calidad y honestidad en el trabajo público fundamentada al sistema de desarrollo administrativo que en el país se concentra en la Ley 489 del 1998, Capítulo cuarto, Artículos 15 al 23. (p. 64)

En relación a ello, aunque existe un gran número de factores que limitan la eficiencia en la transparencia de la gestión pública de la región o de los municipios, también hay muchas posibilidades de desarrollo y solución a estas deficiencias, como el fortalecimiento de la planeación municipal, sin limitarse a establecer una relación simple entre problemas o déficit y distribuciones de inversiones para atender la mayoría de los requerimientos de inversión. En consecuencia, con las posibilidades de mejora para los municipios y la eficiencia de la gestión pública es indispensable que los alcaldes utilicen sus capacidades intelectuales junto con grandes instrumentos de desarrollo actual, tanto en gobernanza, institucionalidad, economía y tecnología en procesos de gestión pública, para que sean la base del plan de desarrollo municipal que conecte las necesidades de la sociedad con los objetivos y resultados de la gestión pública a nivel nacional. Por ello Rodríguez (2010) asevera:

Empezar a crear un municipio con características exitosas, que crezca de abajo hacia arriba, de la comunidad hacia el alcalde y del alcalde hacia la buena gestión, donde la nueva gestión pública incorpore a la AP por misión la integralidad de lo público con lo privado y social, mediante contratación de agencias, en torno a proyectos específicos, vinculación temporal de los funcionarios o trabajadores con gestión fiduciaria de los recursos y determinación de responsabilidades y rendición de cuentas. (p. 154)

Por eso, siempre es necesario pensar en que la administración pública es sinónimo de sociedad, de aportar a ella con las necesidades esenciales; es indispensable entender que hay problemas que solucionar frente a las necesidades básicas y que es imprescindible la gestión para tener un municipio exitoso, que tiene que responder a las necesidades para llegar a disminuir la brecha de los avances de la sociedad frente a las condiciones del municipio. Toro *et al.* (2006) aseguran:

Comprendiendo el significado del municipio como organización territorial, y para la transparencia de la información es de vital importancia los proyectos de gestión para los TIC, que aumenten las condiciones de rendición de cuentas de los alcaldes a la ciudadanía y a los organismos de control nacional. (p. 97)

Así, para la adecuada rendición de cuentas y el crecimiento en visibilidad y mejoramiento de la deficiente divulgación de la información pública, es necesario abrir un camino en la AP que trabaje en la disminución de brechas identificadas frente a los avances tecnológicos; pues como se mencionó anteriormente, es el camino para visibilizar la información que deben divulgar las entidades públicas frente a lo realizado.

Toro *et al.* (2006) refieren:

Es importante, cuando se habla de brechas digitales ya que se están identificando factores como ubicación, a la disponibilidad de infraestructura, al nivel de presupuesto municipal, capacidad humana del uso de las tecnologías para utilización de los procesos de comunicación de la información. (p. 108)

Se necesita identificar las fallas y las brechas más significativas que enfrentan los municipios para la rendición de cuentas y visibilidad de la información pública, porque si no se realiza una reforma en la administración pública municipal como factor indispensable, no se logrará el mejoramiento en los índices de transparencia en estas entidades públicas, y se tendrá que seguir enfrentando la insatisfacción de la sociedad y la poca credibilidad de los gestores públicos municipales; y entonces evidenciar el mínimo desarrollo regional.

Igualmente, se necesita un gran trabajo por parte de los gestores públicos municipales para crear caminos de información pública abierta bajo la tecnología de la información TIC.

Toro *et al.* (2006) afirman:

Cuando se establecen estrategias tecnológicas para la eficiente gestión pública municipal, permite a los entes públicos hacer una reorganización, estructuración, actualización, modernización y mejora de los procesos internos de gestión de información municipal promoviendo la divulgación y visibilidad de la misma, logrando entrar en sintonía con las necesidades de estar informadas la sociedad y contribuir a disminución de percepción de corrupción e ineficiencias en la gestión de los recursos públicos. (p. 126)

Cuando se replantean o mejoran las estrategias tecnológicas para la rendición de cuentas y la divulgación de la información es porque ya se han reformado los procesos institucionales, la capacidad intelectual y profesional de los gestores públicos municipales junto con su grupo de colaboradores, y se ha implementado favorable y eficientemente la aplicación de los estándares

internacionales de contabilidad, auditoría y control interno que dan lugar a resultados de una adecuada administración pública, los cuales se divulgarán a través de la tecnología de la información para la transparencia de la información pública municipal y el mejoramiento en la disminución de los niveles de riesgo de corrupción y crecimiento regional.

PARTE UNO: REQUERIMIENTOS PARA LA DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN PÚBLICA EN UN MUNICIPIO DE SEXTA CATEGORÍA A PARTIR DE SUS PROPIAS CARACTERÍSTICAS

Capítulo 1: características del Estado colombiano y atribuciones de los municipios de sexta categoría

Características del Estado colombiano

Colombia está ubicado en la parte noroccidente de América del Sur, es un Estado social de derecho como lo estipula la Constitución Política de 1991 en su artículo primero: “[...] *organizada en forma de Republica(sic) unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista*” es decir, es un país con participación de elección popular ciudadana para elección de los principales legisladores y dirigentes del estado colombiano.

La estructura del Estado se identifica a través de las ramas del poder público: legislativa, ejecutiva y judicial, según lo establecido en la norma de normas. Además, existen organismos

autónomos e independientes que hacen parte de la estructura, los cuales son fundamentales dado que tienen el encargo de las demás funciones importantes del Estado para el cumplimiento de las obligaciones que se requieren en la nación, teniendo funciones diferentes y separadas, pero con una interrelación para la realización de todos los fines del Estado, y contribuir a su organización.

Como lo estipula la Constitución Nacional, el presidente de la república es el jefe del Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa. De igual manera se establecen gobernadores y alcaldes en el Estado colombiano como jefes de gobierno regionales y locales. Además, se cuenta con órganos independientes y autónomos que son parte fundamental para el control y buen funcionamiento de la administración pública, como la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República que tiene a su cargo la vigilancia y el control fiscal de los recursos públicos y de los resultados de la administración; esta entidad es una de las protagonistas del estudio ya que cuenta con facultades para controlar los resultados fiscales y presupuestales de las entidades públicas.

Por otro lado, se encuentra la Contaduría General de la Nación, ente que tiene como función la consolidación y la unificación de la contabilidad pública, así como también elaborar el balance general de la nación y determinar las normas contables que deben regir en el país para las entidades públicas en todos sus niveles.

Ahora bien, la naturaleza de los municipios nace con la Constitución Política de 1991 y en disposición del artículo 209, se da conformidad a la descentralización político-administrativa del país, estipulando que “son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas” (Constitución Política, 1991, Art. 286), cada uno de estos tiene la autonomía para la administración de asuntos seccionales, es decir que para cada uno de estos existirá un jefe de administración seccional, para el caso de los departamentos es el gobernador,

este a su vez, como lo dice el artículo 303 de la Constitución Política de 1991, será agente del presidente de la república para el mantenimiento del orden público y será elegido por el mismo periodo que el presidente de la república para periodos institucionales de cuatro años.

Por su parte, los municipios son entidades territoriales fundamentales como lo dicta la Constitución Nacional de 1991 en el artículo 311. Estos ordenarán el desarrollo del territorio municipal, promoverán la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplirán las demás funciones que les asigne la Constitución y las leyes. En estos municipios, como lo consagra el artículo 314, habrá un alcalde, jefe de administración local, elegido popularmente por la comunidad por un periodo de cuatro años.

Atribuciones a municipios-Constitución Política de Colombia

La Constitución Política de 1991 como norma máxima en el territorio colombiano obliga a cumplir a cabalidad con lo requerido en cuestiones de administración y lo contenido en ella que afecte a los municipios, como lo es conservar el orden público y cumplir con disposiciones y mandatos que el presidente de la república estipule y las que señale el gobernador del departamento al que pertenezca. El alcalde es la primer autoridad policial del municipio y le corresponde dirigir la acción administrativa municipal, asegurar el cumplimiento de las funciones y prestación de los servicios encargados; de igual manera, debe interactuar con el Concejo Municipal teniendo este la función de autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer funciones de dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de renta (ingresos), entre otras funciones establecidas en el artículo 313 de la Constitución Política de Colombia de 1991. Otra atribución del alcalde es ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.

Igualmente, los municipios de Colombia pueden presentar otra división según características de ubicación y otras variables, el artículo 320 de la Constitución Política de 1991 establece que la ley tiene las facultades para poder hacer la división o como se menciona específicamente “podrá categorizar a los municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y su situación geográfica [...]”, y señalar distritos de régimen para su administración, de igual manera se estipula que tanto departamentos como municipios aportarán a las provincias² cierto porcentaje de sus ingresos corrientes que determinen los Concejos de cada municipio, respectivamente para el desarrollo y sostenimiento regional al cual pertenezca.

No obstante, se debe tener claro que los municipios de Colombia cuentan con recursos que reciben de la nación, en forma de ingresos corrientes de libre destinación, transferencias y otro tipo de recursos obtenidos de forma propia por características en forma regalías y de recursos de capital, como se describe detalladamente en la Tabla 4.

Tabla 4. *Recursos de los municipios*

Recursos de los municipios	Descripción
<u>Ingresos corrientes de libre destinación</u> <u>ICLD</u>	Son los que genera el municipio, en virtud de la gestión tributaria y la prestación de servicios que realiza. Comprende todo el ingreso tributario y no tributario.
<u>Transferencias</u>	Recursos recibidos de los otros niveles del estado por el proceso de descentración, para contribuir a proyectos de interés regional. A través del sistema general de participación regulada por la Ley 715 del 2001.
<u>Regalías</u>	Contraprestación que reciben los entes territoriales por la explotación de recursos naturales no renovables, que durarán el tiempo que dure el bien explotado.

² “Se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos del mismo departamento” (Constitución Política, 1991, Art. 321).

<u>Recursos de capital</u>	Proviene de operaciones contables y presupuestales de inversiones y de recursos de vigencias fiscales anteriores, variaciones patrimoniales y otras actividades que no se relacionan directamente con las funciones del municipio.
-----------------------------------	--

Fuente: elaboración propia con base en (Moncada & Oberländer, 2005, p. 60)

Categorización de los municipios

Como se expuso al inicio de este capítulo, en Colombia existe una descentralización y segregación política y administrativa en su territorio, afianzada con la Constitución de 1991; además existen divisiones por regiones del país y, de igual modo, una categorización de los municipios, la cual se realiza bajo información sobre su población, sus ingresos corrientes de libre destinación, importancia económica y situación geográfica, como lo consagra la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 del 2012. Para el año 2017 existen registrados en el DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) 1.122 municipios en total, dentro de estos se incluyen los distritos especiales que son 5, incluido Bogotá, Distrito Capital (Congreso de la República de Colombia, 2012).

Ahora bien, a partir de las leyes sobre los municipios en Colombia y su clasificación se establecen tres grupos, de estos tres se desprende la división por categorías. Para el primer grupo la ley establece que son aquellos municipios grandes de Colombia y dentro de estos se encuentra la categoría especial y la primera categoría; para el segundo grupo están los municipios intermedios, dentro de estos se encuentra la categoría segunda, tercera y cuarta; y para el tercer y último grupo se concentran los municipios básicos, dentro de ellos están los categorizados en quinta y sexta. Esta clasificación se puede evidenciar en la Tabla 5 y en la Tabla 6.

Tabla 5. *Categorización de los municipios en Colombia por grupos*

CATEGORIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN COLOMBIA POR GRUPOS		
Primer grupo (grandes municipios)	Segundo grupo (municipios intermedios)	Tercer grupo (municipios básicos)
categoría especial	segunda categoría	quinta categoría
primera categoría	tercera categoría	sexta categoría
	cuarta categoría	

Fuente: elaboración propia con base en la Ley 1551 del 2012

Tabla 6. *Categorización de los municipios por ICLD y población*

CATEGORIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS POR ICLD Y POBLACIÓN							
VARIABLE DE CLASIFICACIÓN	MUNICIPIOS GRANDES		MUNICIPIOS INTERMEDIOS			MUNICIPIOS BÁSICOS	
	CATEGORÍA ESPECIAL	PRIMERA CATEGORÍA	SEGUNDA CATEGORÍA	TERCERA CATEGORÍA	CUARTA CATEGORÍA	QUINTA CATEGORÍA	SEXTA CATEGORÍA
POBLACIÓN	Superior o igual a 500.001 H.	Entre 100.001 y 500.000 H.	50.001 y 100.000 H.	30.001 y 50.000 H.	20.001 y 30.000 H.	10.001 y 20.000 H.	Igual o inferior a 10.000 H.
ICLD (ingresos corrientes de libre destinación)	400.000 smmlv.	Superior a 100.000 hasta 400.000 smmlv.	Superior a 50.000 hasta 100.000 smmlv.	Superior a 30.000 hasta 50.000 smmlv.	Superior a 25.000 hasta 30.000 smmlv.	Superior a 15.000 hasta 25.000 smmlv.	No superiores a 15.000 smmlv.

Fuente: elaboración propia con base en la Ley 1551 del 2012

Parámetros de categorización

Los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD)

Dentro de los parámetros de categorización existen dos variables fundamentales: la población registrada en el DANE y los ingresos corrientes de libre destinación, (ICLD). Al hablar de estos últimos se debe entender que son aquellos ingresos tributarios y no tributarios excluidos, los de rentas de destinación específica que conforman la clasificación del presupuesto de la Nación.

De este modo, los ingresos corrientes “se clasifican en tributarios y no tributarios como se mencionó anteriormente, los ingresos tributarios se clasifican en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y las multas” (Decreto 111, 1996, Art. 27), es decir, son estos tributos parte de las fuentes públicas, conocido también como fisco, que algunas veces es confundido con el significado de erario, pensando que las dos palabras tienen el mismo significado; siendo este último el genérico de los recursos públicos y el fisco, una parte de los recursos del Estado resultado de las contribuciones de la sociedad.

En este sentido, Flores como se citó en Velasco (2016) hace énfasis en lo siguiente:

Hoy se menciona al fisco como sinónimo del patrimonio del estado (sic), mas no en su comprensión total, a la manera de la hacienda pública sino a lo que atañe a su integración por ingresos provenientes de tributos. En este sentido como anota DE LA GARZA, puede decirse que la autoridad hacendaria es el género y la fiscal es la especie. (p. 172)

De lo anterior se plantea que los ingresos que manejan las entidades públicas como ICLD son tributos que realiza la sociedad en conjunto, y esos ingresos son destinados para que alcaldes, jefes máximos de los municipios, pongan sus conocimientos y estrategias sin salirse de los parámetros de la ley, en función del desarrollo local para la gestión y el crecimiento, y la solución de las necesidades que tiene el municipio y la región. En consecuencia, se dice que es fundamental la gestión pública y administrativa que tienen los alcaldes a nivel municipal de hacer su trabajo lo mejor posible, porque es una realidad donde ellos son los encargados de manejar el tributo de la sociedad.

Por ello, es indispensable que los niveles de divulgación de la información en relación a los resultados y ejecución de los planes de desarrollo y manejo presupuestal se evidencien de una manera amplia, mostrando la realidad, sin sesgar la información y el resultado final de proyectos

municipales a toda la ciudadanía y a los organismos de control directos de forma relevante, fiable y comprensible a través de sistemas establecidos por ley.

Igualmente, la variable ICLD junto con su causa y los gastos públicos son fundamentales y deben cumplir con los requerimientos máximos de control y publicación, soportada por la composición que tienen estos en la nación, debido a que pueden afectar significativamente a la sociedad. Por ello Velasco (2016) afirma:

Los tributos nacen del reconocimiento de la necesidad del estado, desde la cual la importancia tributaria cobra justificación, midiendo por un lado la capacidad de pago del contribuyente, y por el otro, la destinación que el Estado perciba a dicho recursos. Así que se erige el deber del ciudadano por contribuir al funcionamiento de los gastos e inversiones estatales, pero con justicia y equidad. Es decir, como el estado dirige los tributos a la satisfacción de las necesidades de la colectividad, es decir, una misión económica, el tributo es considerado como el precio que se paga por disfrutar el servicio público. (p. 172)

Por lo anterior se reitera que así como los gestores públicos tienen la obligación de distribución equitativa y eficaz de los ingresos corrientes de libre destinación y demás recursos con lo que cuenta el municipio, como función administrativa consagrada en la Constitución Política también deberán velar por que estos tributos se manejen con toda la honestidad y transparencia, para poder divulgar ante la sociedad todo aquello que conjuntamente se llama función pública, que permitan crear percepciones del desarrollo local generado a través de una eficiente administración y funcionamiento financiero y presupuestal interno del municipio.

De igual manera, el Estado para control y el funcionamiento de los municipios y demás entidades descentralizadas tiene el compromiso con estos de proporcionar recursos, transferidos

a los municipios con relación a la categorización que haya obtenido según condiciones previas expuestas por la ley. Entonces, con la certificación de los ICLD dada por el Contralor General de la República y la población certificada por el DANE, a través de decreto, el alcalde establecerá la categoría de su municipio antes del 31 de octubre de cada año. La categorización está detallada por región según el número total de municipios en sus diferentes categorías, siendo la categoría sexta la mayor del país.

A todo esto, se realizó un consolidado según el número de municipios de sexta categoría por departamento y según su zona geográfica, promediando el total de ingreso corrientes de libre destinación que requiere cada departamento y zona del país, evidenciando el porcentaje de gasto sobre los ingresos, el cual se expone en la Tabla 7.

Tabla 7. *Municipios de sexta categoría por regiones promedio de %ICLD/gastos*

MUNICIPIOS DE SEXTA CATEGORÍA POR REGIONES PROMEDIO DE %ICLD/GASTOS					
REGIÓN	N°. de municipios	Promedio ICLD en miles de pesos	Promedio gastos de funcionamiento	Promedio % ICLD/Gasto	Población promedio
CARIBE	163	2.576.831	1.557.339	63,148%	26.122
PACÍFICO	156	2.359.931	1.366.629	58,28%	19.302
ORINOQUÍA	49	3.654.699	2.007.093	58,06%	14.002
AMAZONÍA	37	2.841.329	1.952.169	70,72%	21.799
ANDINA	536	2.406.892	1.299.818	56,07%	12.167

Fuente: elaboración propia con base en Contaduría General de la Nación (s.f.a)

Esta tabla muestra que a nivel departamental, en promedio, los municipios de sexta categoría atienden a lo requerido por la ley, de no sobrepasar el 80 % de los ingresos corrientes de libre destinación con los gastos de funcionamiento, ya que si se realizara lo contrario, los entes de control, es decir las contralorías departamentales, o la Contraloría General de la República, entrarán a investigar los acontecimientos que trajeron esta desproporción entre los gastos sobre los ingresos y se podrán imponer sanciones previstas en la ley.

Gasto de funcionamiento municipal

El control externo para los municipios de categoría sexta y demás entidades territoriales del país está a cargo de las respectivas contralorías territoriales y de la Contraloría General de la República, quienes hacen el monitoreo, seguimiento y control de los ICLD y del funcionamiento del gasto público, según lo dispuesto por la Ley 617 del año 2000.

Ley 617 del 2000 (Racionalización del gasto público)

Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y para la racionalización del gasto público nacional.

Se establece el valor máximo de los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios detallada en la Tabla 9.

Tabla 8. *Límite de los gastos de funcionamiento según categoría*

CATEGORÍA	LÍMITE GASTO/ICLD
Especial	50%
Primera	65%
Segunda y tercera	70%
Cuarta, quinta y sexta	80%

Fuente: elaboración propia con base en la Ley 617 de 2000

Con relación a la información y límites que exige la ley en los municipios de sexta categoría, la Contraloría departamental y la General de la República controlarán el funcionamiento de los ICLD frente al porcentaje máximo permitido por la ley para el municipio o distrito en relación con los gastos de funcionamiento.

Departamento Nacional de Planeación - DNP

Encargado de coordinar y dirigir la preparación del Plan Nacional de Desarrollo, carta de navegación de cada gobierno y documento que enmarca la gestión de las dependencias del DNP, este a su vez presenta al Presidente de la República y al CONPES las recomendaciones de política económica, social y ambiental del país. (Lozano, 2015, p. 5)

Además de dirigir el adecuado y oportuno cumplimiento de las funciones generales y específicas de los departamentos que conforman el país, gestionará las políticas de inversión pública del país y dirige las relaciones del DNP con otras entidades del Estado.

(El Diario, 2014, párr. 8)

Este a su vez estará bajo la supervisión y el control de la Procuraduría General de la Nación y Auditoría General de la Nación.

El DNP tendrá como objetivo consolidar toda la información requerida en temas de planes de desarrollo de los gobiernos territoriales a través de sistemas informáticos que suministrarán informes sobre la planeación departamental y municipal, los resultados de ejecución y cumplimiento de estos, la eficiencia en gestión y eficacia integral de los mismos junto con el desempeño presupuestal usados para ejecución de los planes y los resultados de la administración territoriales internamente.

Departamento Administrativo de Planeación-Departamental

Estas tendrán las mismas facultades de DNP a nivel departamental por la segregación de funciones a nivel territorial y el mejor seguimiento y control de los planes de gobiernos municipales, este a su vez será el intermediario de los municipios con la Nación y servirá al

departamento y sus municipios de guía para la ejecución eficiente, eficaz y efectiva de la gestión de los planes de desarrollo.

Secretaría de Planeación Municipal

Tendrá la facultad de orientar la ejecución y cumplimiento del plan de desarrollo municipal, con el fin de coordinar las políticas de desarrollo y sostenibilidad en el municipio, para cumplir las necesidades de la comunidad a partir del plan de gobierno y tener seguimiento de desarrollo social de los mimos y de las obras municipales que tendrán que ejecutar. De igual manera, tendrá la obligación de velar por la equidad e igualdad de oportunidades para toda la comunidad con el fin de contribuir al desarrollo local en cuanto al desarrollo urbano, equilibrando los aspectos económicos y sociales.³

EL Plan de Desarrollo

Es una de las cuestiones consagradas y fundamentales en la Constitución Política, y hace referencia al conjunto de políticas gubernamentales de los jefes máximos de gobierno para los tres niveles de gobierno, presidente (nación), gobernadores (departamentos) y alcaldes (municipios), es allí donde el plan de desarrollo y gobierno propone los programas o aspectos que deben ejecutarse durante el periodo de gobierno de cada gobernante. La Constitución Política de Colombia (1991) establece por lo anterior:

Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción

³ Funciones aplicadas al secretario de planeación del Bogotá, para caracterización a los municipios sexta categoría en Colombia,

estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal, las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo. (Constitución Política, 1991, Art. 339)

A nivel general, los planes de desarrollo de la nación contendrán los objetivos, metas, estrategias políticas, señalamiento de formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal y distrital, y entidades territoriales indígenas, proyección de recursos, descripción de principales programas de presupuesto conforme lo establece la Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

Ahora bien, en el caso particular de los municipios estos tendrán autonomía sobre la manera de crear y desarrollar su plan de desarrollo, en aspectos económicos, sociales y de la gestión ambiental y los recursos, y responsabilidades que se les ha atribuido por la Constitución y la ley; de igual manera, este plan de desarrollo municipal estará acorde con los parámetros que tengan el plan de desarrollo nacional y guardar compatibilidad y coherencia con este, como lo estipula el artículo cuarto de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo Nacional.

Estas atribuciones que caracterizan a los planes de desarrollo municipal están a cargo de las respectivas instancias, como lo señala la ley.

El alcalde máximo orientador de la planeación de la entidad territorial, el consejo del gobierno municipal, la oficina de planeación que desarrolla las orientaciones impartidas por el alcalde y coordina su plan de trabajo y desarrollo con las secretarías(sic) y departamentos administrativos y entidades descentralizadas departamentales que operen en la jurisdicción. (Ley 152, 1994, Art. 33)

De igual modo, para la aprobación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo municipal actuarán en lugar de Departamento Nacional de Planeación, la Secretaría de Planeación Territorial, en lugar del CONPES (Consejo Nacional de Planeación) actuará el consejo territorial respectivo, como lo establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo Nacional (Ley 152, 1994) en su capítulo quinto (procedimientos en planes de desarrollo territorial), artículos 36 y 37 respectivamente.

Así, el resultado esperado durante el tiempo de gobierno lo evaluará el organismo departamental de planeación de los municipios de su jurisdicción, cuando sus alcaldes presenten informes de ejecución de planes al consejo administrativo del departamento y del municipio. Todas estas evaluaciones son indispensables para monitorear cómo se está realizando la gestión pública, administrativa y financiera de la entidad territorial y determinar riesgos que puede presentar la ejecución de los procesos de gestión administrativa o de ejecución financiera de las entidades territoriales.

De esa forma, las evaluaciones deben ser herramientas para evidenciar la eficacia y la veracidad de los procesos y las ejecuciones que se están realizando internamente en el municipio, omitiendo evaluaciones de *check-list*, sin evidencia alguna que soporte la realización de los

planes de desarrollo y los movimientos financieros, soportados en las ejecuciones de proyectos, tareas, obligaciones pertinentes en el municipio.

Gestión Administrativa Pública

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)

Tiene el encargo de la función pública de las entidades de la nación y el siguiente objetivo que dispone la ley:

Fijar, [...] las políticas de Administración Pública, en materia de organización administrativa del Estado, propendiendo particularmente por la funcionalidad y modernización de las estructuras administrativas y los estatutos orgánicos de las entidades públicas del orden nacional de la Rama Ejecutiva del Poder Público, [...] las políticas de gestión del recurso humano al servicio del Estado, Dirigir y orientar el desarrollo institucional de los organismos, Establecer las políticas generales de adiestramiento, formación y perfeccionamiento del recurso humano. Entre otras disposiciones. (Ley 443, 1998, Art. 56)

De esta manera, el DAFP tiene la facultad de establecer, de forma general, las atribuciones con relación a la estructura administrativa y política relacionadas con el empleo público, de la misma manera tiene relación con lo dispuesto en temas de control interno de las entidades públicas, y es allí donde el papel del control interno estipulado para la nación, para entes centrales y descentralizados protagonizan como prioridad en la administración pública para el ejercicio, las competencias y condiciones de mejoramiento y ayuda para el cumplimiento de los objetivos de los entes territoriales.

Administración pública municipal de Colombia

La función pública en Colombia, como está consagrada en la Constitución política, es aquella práctica que todo empleado público o servidor público tiene como deber para realizar funciones a nombre del Estado colombiano, teniendo como objetivo ejecutar, de forma transparente, aquellas funciones designadas que contribuyen a una gobernanza adecuada para la sociedad.

En muchas oportunidades se escucha el término de la función administrativa y realmente no se tiene el suficiente conocimiento para entender esa palabra y tener un criterio acertado de lo que verdaderamente hace referencia, así como de la importancia que tiene para la sociedad; por ello, es importante conocer con exactitud a qué se refiere y por qué es de tanta importancia. Es así que la norma estipula que la función administrativa nace desde la Constitución Política de Colombia como un factor fundamental para la organización del Estado colombiano y que es una de las herramienta que prevalecerá en la gestión pública para distinguir al Estado en todas sus actuaciones; de este modo, la finalidad de ella es “buscar la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes de conformidad con todos los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política” (Ley 489, 1998, Art. 4), en otras palabras, es la herramienta y función que ampara todas las necesidades que la sociedad puede presentar en relación a su integridad civil, su estabilidad social, cultural y sus políticas, y de igual manera en la necesidad de tener dirigentes competentes que trabajen en función del desarrollo nacional o local de un país en materias como educación, salud, seguridad, vivienda, igualdad, protección ciudadana, entre otras.

En concordancia con esta misma ley se hace referencia a la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales y se establece:

[...] Procurará desarrollar disposiciones y normas que profundicen en la distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración, siguiendo en lo posible el criterio de que la prestación de los servicios corresponda a los municipios, el control sobre dicha prestación a los departamentos y la definición de planes, políticas y estrategias a la Nación. Igualmente, al interior de las entidades nacionales descentralizadas el gobierno velará porque se establezcan disposiciones de delegación y desconcentración de funciones, de modo tal que, sin perjuicio del necesario control administrativo, los funcionarios regionales de tales entidades posean y ejerzan efectivas facultades de ejecución presupuestal, ordenación del gasto, contratación y nominación, así como de formulación de los anteproyectos de presupuesto anual de la respectiva entidad, para la región sobre la cual ejercen su función. (Ley 489, 1998, Art. 7)

Un aspecto importante relacionado con lo anterior, que consagra la ley, es que la función administrativa tiene en cuenta la necesidad de separar funciones en cada entidad descentralizada ubicada por fuera de la principal, con el fin de evitar conflictos de interés que sean perjudiciales y sesgando la función administrativa de los gobernantes, llámense gobernadores o alcaldes. Por ello, se estipula y se determina que la desconcentración administrativa

Es la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la Administración, la cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones. (Ley 489, 1998, Art. 8)

También es importante resaltar el término de Sistema de Desarrollo Administrativo, el cual, como lo consagra la Ley 489 del 1998 reglamentada por el Decreto Nacional 3622 de 2005:

[...] Es el conjunto de políticas, estrategias y metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional para la gestión de recursos humanos, técnicos, materiales, físicos y financieros de la administración pública con el objetivo de fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional. (Art. 2)

Igualmente, el municipio tiene como función el desarrollo del territorio bajo la responsabilidad del alcalde, donde aquel tiene legitimidad de gobernar de acuerdo con su criterio, sin desviarse y salirse del contexto que le exige la Constitución Política y las normas legales, este tiene principalmente

La función como municipio de administrar, ordenar, promover, planificar, velar y ejecutar asuntos municipales que originen el desarrollo de su territorio para la participación comunitaria, el desarrollo económico, social, ambiental y demás funciones que conciernen con el municipio y su población. (Ley 136, 1994, Art. 3)

Lo anterior es lo que prevalece para generar un desarrollo público adecuado, y es aquí donde los valores agregados de los jefes de gobierno municipales tienen que reflejarse para conseguir la manera de promover el desarrollo de su jurisdicción y cumplir con lo que les dicta la ley. El alcalde tiene la función de ejercer como servidor público teniendo en cuenta la Constitución, la ley, ordenanzas y acuerdos y funciones asignadas o delegadas por el presidente y el gobernador de su departamento, en relación con el orden público y funciones de la Nación, del departamento y autoridades jurisdiccionales. Así mismo, en relación a

La administración municipal, buscará para la ciudadanía la prosperidad integral de su región, incorporando dentro de su presupuesto municipal, mediante acuerdos o decretos, los recursos que haya recibido del tesoro municipal como cofinanciación de proyectos

provenientes de entidades nacionales y departamentales, y a adelantando su respectiva ejecución. (Ley 136, 1994, Art. 29)

Dentro de estas funciones deberá segregarse y asignar responsables en cada área, al personal o grupo de gobierno para la perfecta ejecución.

Control Interno Entidades Públicas

Es importante mencionar la transversalidad que tiene el control interno en las entidades, por ello se hace mención al significado del mismo:

Bargalló, Cardoso y Asociados, S.C. (2016) definen auditoría interna:

Como una actividad de aseguramiento y consultoría independiente y objetiva destinada a agregar valor y mejorar las operaciones de una organización. Ayuda a las organizaciones a alcanzar sus objetivos ofreciendo un enfoque sistemático y disciplinario para evaluar y mejorar la eficacia de los procesos de gestión de riesgo, control y gobierno. (párr. 1)

El control interno de la entidad brinda una seguridad razonable a las partes interesadas del desarrollo y a la función de la entidad en particular; es una función que debe convertirse en prioridad de las entidades; de igual manera se debe mejorar su ejecución y evaluación de manera preventiva y no considerarse como un mecanismo reactivo de todo lo evidenciado en los procesos internos, con el fin de lograr una función adecuada y legítima de los procesos y actuaciones internas por administradores públicos. En Colombia, por disposición nacional, se consagra fundamentalmente el control interno de las entidades que manejen recursos del Estado bajo la Ley 83 de 1993, por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones. Y sobre el que dispone:

El sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación

adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos. (Ley 87, 1993, Art. 1)

En Colombia, a partir de la Ley 87 de 1993, se estableció un modelo estándar de control interno aplicable a las entidades del Estado, con la función de informar y atender a los requerimientos institucionales con fines de control, evaluación y vigilancia. En el caso de los municipios, el jefe o asesor del control interno tendrá que ser responsable de aplicar el modelo estándar de control interno MECI para divulgación y evaluación de las funciones, políticas y procedimientos a la autoridad de control territorial que estará vigilado por el DAFP (Departamento Administrativo de la Función Pública) el cual consolidará toda aquella información de carácter interno institucional de las entidades descentralizadas de Colombia a través de MECI.

Marco técnico del Modelo Estándar de Control Interno-MECI

Actualmente está en vigencia el marco técnico del modelo estándar de control interno MECI 2014, el cual viene presentando evaluaciones en cuanto al riesgo de alcanzar los objetivos misionales de las entidades públicas, evidenciando problemas internos que afectan el funcionamiento de la administración pública colombiana y en respuesta de posible riesgo de fraude (corrupción, malversación de activos y estados financieros fraudulentos). Esta evolución se puede detallar en la Figura 1.

Evolución Sistema Control Interno - SCI

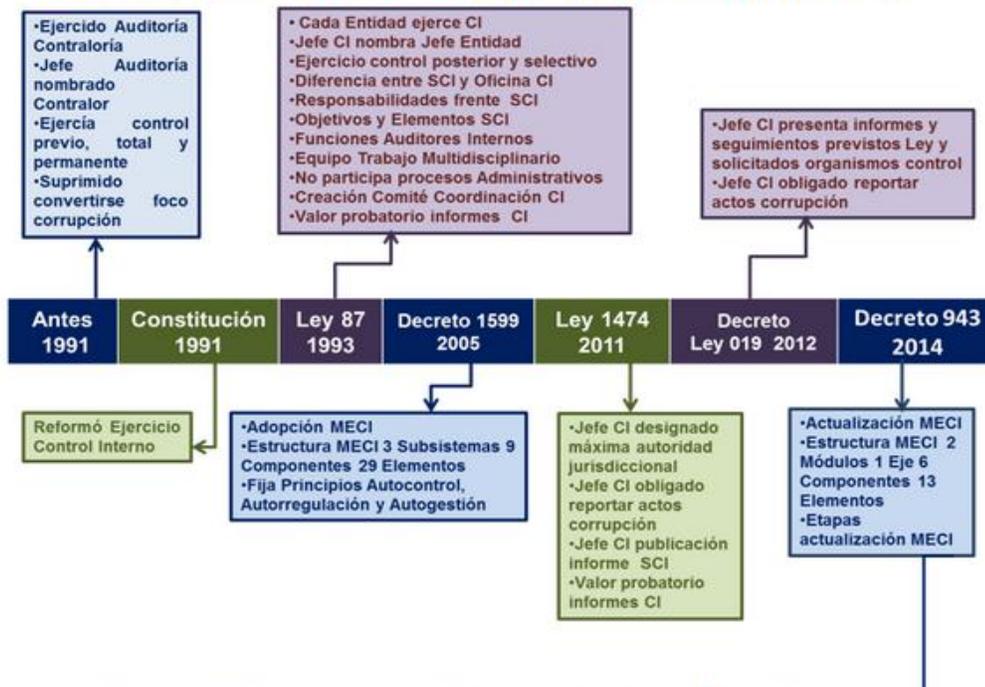


Figura 2. Evolución del sistema de control interno en Colombia

Fuente: (UPME, s.f.)

El sistema permite evidenciar la importancia del control interno y el deber u obligación que tiene este modelo para contrarrestar y controlar los posibles riesgos de evaluación y fraude de las entidades públicas, el cual se reglamenta bajo leyes y decretos que consagran siempre la mayor efectividad de dicho modelo de evaluación y práctica.

El MECI se fundamenta en tres principios: autocontrol, autorregulación y autogestión, además de esto establece tres objetivos primordiales, como eje transversal del modo del control interno en las entidades públicas.

- Objetivos de control de cumplimiento.
- Objetivos de control y planeación de gestión.
- Objetivo de control de evaluación y seguimiento.

Teniendo como característica de divulgación e información y monitoreo como eje transversal de todo el modelo identificado en la Figura 3.

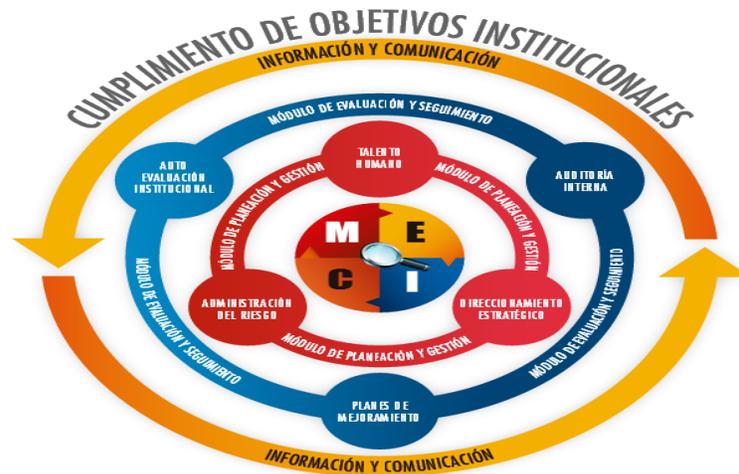


Figura 3. Estructura modelo Estándar de Control Interno

Fuente: (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2014, p. 16)

Es así que se entiende la gran importancia del control interno en los municipios, debido a que la integralidad del funcionamiento de los mismos se evaluará desde los componentes del modelo integral de control interno.

El control fiscal

Control Financiero Presupuestal entidades territoriales municipales

Se debe entender de antemano que los ICLD hacen parte del sistema financiero territorial, es decir, ellos hacen parte del subsistema presupuestal que maneja el municipio para el cumplimiento de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Por lo cual Velasco (2016) identifica:

“El sistema financiero territorial tiene tres subsistemas el presupuestal, tributario, de tesorería y contable, los cuales permiten tener un sistema de planificación financiera, están orientados a garantizar los compromisos de inversión social que demanda la comunidad” (p. 224).

Entonces, dentro de los subsistemas se encuentran los ingresos corrientes de libre destinación que son una de las variables para determinar la categorización de los municipios, como se ha señalado para mayor comprensión de la gestión financiera que deben realizar los gestores públicos en los municipios, dando cumplimiento a las leyes establecidas.

De igual forma, Velasco (2016) hace énfasis en que el subsistema presupuestal puede ubicarse entre la planeación y la contabilidad de la hacienda territorial del cual aparecen tres fases: la programación, la preparación, la ejecución y control del presupuesto, donde las dos primeras fases están dentro de la planeación y las restantes hacen parte de la contabilidad, dado que bajo las ciencias contables se establece un subsistema documental contable donde quedan comprobadas las transacciones bajo el modelo del devengo, partida doble y fiabilidad de la información asentada en los libros de contabilidad, para el posterior reporte de los estados financieros del municipio.

Asimismo detallan los procedimientos y controles que se deben seguir dentro de cada uno de los subsistemas de la hacienda territorial que contribuyen técnicamente al desarrollo del presupuesto, siendo esta una herramienta clara de gestión municipal que se debería ejecutar, y se expone de manera específica en la Tabla 9.

Tabla 9. *Subsistemas de la hacienda de la nación*

SUBSISTEMAS	PROCESOS QUE LO INTEGRAN
PRESUPUESTO	PLAN FINANCIERO: metas de ingresos y egresos a 4 o más años. POAI: prioridades y metas de inversión con programas y proyectos para una vigencia.

	<p>PRESUPUESTO: es un instrumento para el cumplimiento de planes, estima ingresos, fija apropiaciones de gastos, define elementos para asegurar correctamente ejecución para una vigencia.</p> <p>EJECUCIÓN: activa ingresos y pasiva gastos.</p> <p>MODIFICACIONES: traslados, adiciones, reducciones y aplazamientos.</p>
TESORERÍA	<p>PAC: ordenamiento mensual utilizando ingresos y gastos para alcanzar metas del plan financiero y garantizar cumplimiento de obligaciones. Incluye reservas y cuentas por pagar de la vigencia anterior</p> <p>RECAUDOS: pago, cancelación de obligaciones conforme al PAC.</p>
CONTABILIDAD	<p>PLAN DE CUENTAS: codificación para registro e informes.</p> <p>CONTABILIDAD PRESUPUESTAL: registros de partidas correspondientes a una vigencia. CONTABILIDAD FINANCIERA: registros en partida doble correspondiente a movimiento de tesorería.</p> <p>CONTABILIDAD PATRIMONIAL: partidas dobles por cierre determinado activos y pasivos a más de una vigencia.</p> <p>ESTADOS FINANCIEROS: para análisis de seguimiento y evaluación</p> <p>INDICADORES DE GESTIÓN. Retroalimentación</p>

Fuente: elaboración propia con base en (Velasco, 2016, p. 226)

Resolución 0007 del 2016

La Contraloría General de la República, con relación a obtener la mayor información y la necesidad de registro que permita proporcionar información fiable sobre los ICLD y sus gastos de funcionamiento, y evitar o mitigar el sesgo de la información presupuestal y su costo fiscal en los municipios y departamentos, expidió la Resolución Reglamentaria Orgánica 0007 de 2016, para el reporte de la información referente al presupuesto, costos, deuda pública, y marco fiscal a mediano plazo. La información contenida referente a dicha Resolución deberá realizarse a través de formatos que aparecen en el micro sitio de las finanzas públicas de la página web de la CGR, que se reporta a través del Sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública - CHIP.

La anterior Resolución evidencia la estrategia que implementó la CGR para controlar los temas de incumplimiento con información integral en relación a la gestión fiscal territorial y

proporcionar eficiencia en asuntos sobre el nivel de transferencias, ingresos y gastos de estas entidades, según la Tabla 10.

Tabla 10. *Ámbito aplicación Resolución 0007 del 2016*

ÁMBITO DE APLICACIÓN RESOLUCIÓN 0007 DEL 2016	
1. Entidades que hacen parte del presupuesto general de la nación	Rama Judicial Rama Legislativa Fiscalía General de la Nación Procuraduría General de la Nación Defensoría del Pueblo Contraloría General de la República Registradora Nacional del Estado Civil Consejo Nacional Electoral Ministerios Departamento administrativos Establecimientos públicos Policía Nacional
2. Órganos autónomos constitucionales	Banco de la República Autoridad Nacional de Televisión Corporaciones Autónomas Regionales Comisión Nacional de Servicio Civil Universidades públicas del orden nacional
3. <u>Entidades descentralizadas territoriales</u> y por servicios	<u>Departamentos-municipios</u> -distritos-territorio indígena- sociedad economía mixta- empresa social del estado- instituciones financieras territoriales
4. <u>Organismos de control fiscal</u>	<u>Contralorías departamentales y municipales</u> - Auditoría general de la nación

Fuente: elaboración propia con base en la Resolución 0007 del 2016

Se hace referencia y delimita el campo de investigación para entidades descentralizadas territoriales municipales y organismos de control fiscal -contralorías departamentales- el cual es objeto del estudio.

1.6.1.2. Los libros de contabilidad presupuestal y del tesoro

“Son libros oficiales de la contabilidad presupuestal que contienen, de manera cronológica, los datos de las operaciones y hechos que afectan el proceso presupuestal y se consideran el soporte documental” (Resolución 0007, 2016, Art. 9). Como se expone en la Figura 4.

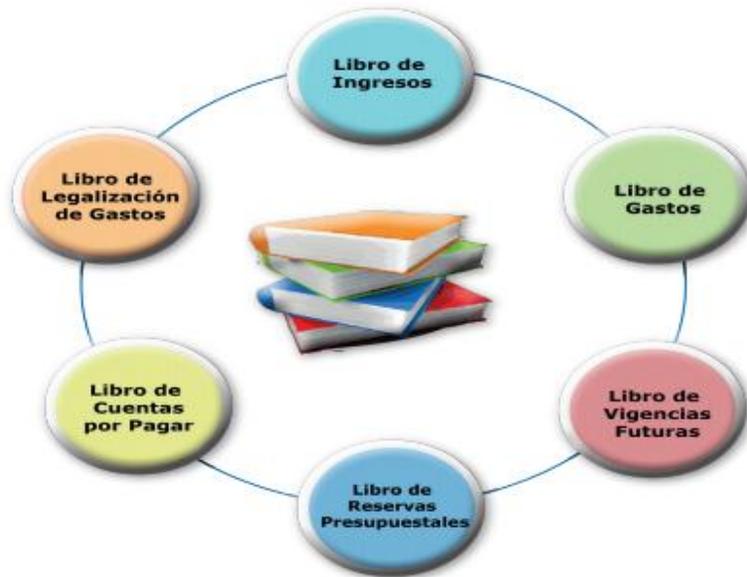


Figura 4. Libros oficiales de contabilidad presupuestal

Fuente: (Contraloría General de la República, 2016, p. 18)

Estos libros son el soporte que respalda todas las transacciones que se realizan en el municipio en relación al objetivo como ente territorial de la gestión pública, el cual consiste en velar por el crecimiento y equilibrio regional a través de la hacienda pública y de los recursos disponibles, como por ejemplo: los ingresos corrientes de libre destinación, regalías, transferencias y demás. Es obligatorio reportar información de seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo, donde el DNP remite al CGR la información de la ejecución presupuestal de proyectos municipales acorde a las líneas de planificación (Resolución 0007,2016).

Dicha información presupuestal, remitida por los departamentos, distritos y municipios, de conformidad con lo establecido, se toma como soporte oficial:

[Para] expedir la certificación de los ingresos corrientes de libre destinación recaudados efectivamente en la vigencia anterior, y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior. Se calculan y determinan los límites de gasto de las

corporaciones públicas (asambleas y concejos) y las contralorías del orden territorial y las personerías. (Resolución 0007, 2016, Art. 20)

Y en general se establecen los límites de gasto de las entidades territoriales.

Información de auditoría para el balance de la hacienda

a) “Los contralores departamentales, distritales y municipales reportarán a la CGR el informe de hallazgos contables, la opinión sobre los estados financieros y el concepto de control interno contable” (Contraloría General de la República, 2016, p. 41).

b) “Se reportará a más tardar el 15 de mayo de cada año, a través de sistema AUDIBAL o de la herramienta tecnología que disponga la CGR” (Resolución 007, 2016, Art. 35).

c) “El dictamen deberá referirse específica y exclusivamente al cierre del 31 de diciembre del año inmediatamente anterior” (Resolución 0007, 2016, Art. 35).

Contabilidad Financiera para el Sector Público

Contabilidad y su definición

Hargadon y Munera (1994) la definen como “el arte de recoger, resumir, analizar e interpretar datos financieros, para obtener la información necesaria relacionadas con las operaciones de la empresa para la toma de decisiones” (p. 11).

Siendo la contabilidad una fuente de planeación, de recolección y de análisis de información financiera, para determinar cuál será el funcionamiento futuro y la sostenibilidad como negocio en marcha de cualquier empresa, y/o para este caso entidades públicas del Estado, pero con características particulares, las cuales están bajo estructuras especiales de la regulación

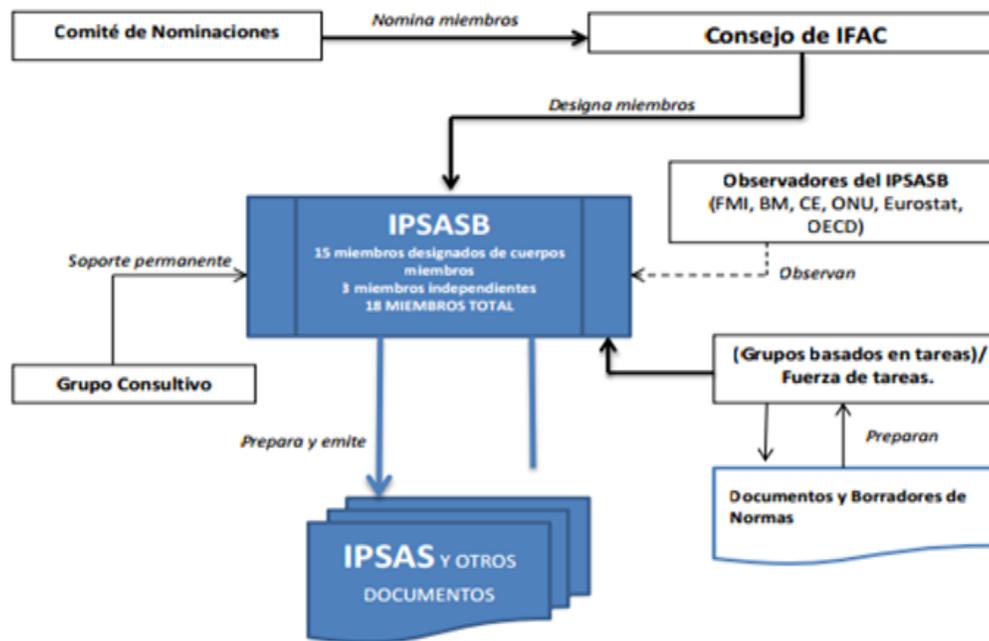
gubernamental consagradas en la Constitución Política de Colombia, en las leyes y demás normatividad.

De esta manera, la contabilidad del sector público siempre estará sujeta a variables jurídicas, económicas y sociales que afectan a todo el país en general, que acarrearán macrocondiciones para el desarrollo de la misma, pero sin perder la esencia de recopilación, registro y análisis, frente a una base comprensible de contabilidad, que da soporte de las actuaciones transaccionales económicas referentes a la ubicación o entorno que rija la entidad.

Armonización y aplicación de normas internacionales de información financiera NIIF para el sector público NICSP (en inglés IPSAS)

En la actualidad cumplen un papel protagonista para el desarrollo de la información financiera y la homogenización de estándares de calidad mundial, con el objetivo de mejorar las técnicas aplicables a todas las entidades para la gestión financiera, fundamentada en la contabilidad. El Estado colombiano a través de la Contaduría General de Nación después de la entrada en vigencia de la Ley 1314 de 2009, y para armonizar la regulación contable pública, ha creado estrategias y objetivos con aplicación o armonización de las mismas.

En la Figura 5 se evidencia la creación y emisión de las normas internacionales de contabilidad para el sector público (NICSP), las cuales protagonizan un factor importante del actual desarrollo de la información financiera en Colombia. Así mismo la estructura de las normas internacionales de contabilidad para el sector público se detalla en la misma figura.



Adaptado de Muller-Marqués (2012).

Figura 5. Estructura y esquema de emisión de estándares IPSASB

Fuente: (Gómez, 2013, p. 119)

La entrada en vigencias de las normas internacionales de información financiera (NIIF) en Colombia es importante, porque las nuevas técnicas contables que se deben armonizar a las necesidades y características propias del Estado colombiano y de las entidades públicas servirán para contribuir a generar información financiera útil, con respecto a las actuaciones de las entidades por las características propias de ella, su utilidad técnica y relevancia al generar información de calidad representando fielmente los hechos económicos, dándole utilidad a la materialidad, verificabilidad, oportunidad y comprensibilidad de la misma por los usuarios.

A su vez, para el caso de las entidades territoriales descentralizadas municipales, las normas contables se proponen generar y aportar mayor transparencia en los hechos económicos que deben ser reconocidos y presentados como informes de gestión financiera a la comunidad y a los organismos de control que dispone la ley, y contribuir a la adecuada consolidación de la

información financiera de las entidades públicas del Estado colombiano, para las estadísticas fiscales y las cuentas nacionales. Es así que con la entrada en vigencia de estas normas será un avance que se justificará si se mejora en la calidad de información a presentar.

Por esto, la Contaduría General de la Nación (CGN) es parte fundamental para la contribución de generar información pública fiel y clara a la ciudadanía, sobre las actuaciones de los administradores públicos territoriales municipales. Así que la armonización de NICSP en el sector público es regulada por la Contaduría General de la Nación, en tanto que tiene como función determinar las políticas y normas sobre contabilidad que deben regir al sector público, establecer normas técnicas y generales que permitan unificar centralizar y consolidar la contabilidad pública, llevar la contabilidad general de la nación, expedir normas de reconocimiento, registro y revelación de información, conceptuar sobre el Presupuesto General de la Nación para garantizar su correspondencia con el plan general de contabilidad pública en relación con el Sistema Integrado de Información Financiera y demás funciones consagradas en el Decreto 143 del 2004 (Contaduría General de la Nación, s.f.b).

Con relación a las funciones de la Contaduría General de la Nación y las estrategias del gobierno nacional para la construcción de un país cada vez más eficiente y eficaz en sus funciones públicas, se crea la estrategia de gobierno en línea en toda la nación, con el fin de presentar mejores servicios a la comunidad y a la nación en general mediante las tecnologías de la información y la comunicación estableciendo la Ley 1151 del 2008.

Capítulo 2: relación entre la divulgación de información pública, gestión administrativa y financiera con el avance tecnológico, los recursos propios y necesarios de un municipio de sexta categoría

En primer lugar, se debe entender que la gestión pública territorial es “el conjunto articulado de procesos de planeación, ejecución, control y evaluación para entender las necesidades sociales y resolver los problemas de interés general de las comunidades como lo describen” (Moncada & Oberländer, 2005, p. 62).

Por ello es de importancia la rendición de cuentas de la gestión pública territorial, ya que a través de esta se evidenciará la planeación y ejecución de los planes de gobierno por la gestión realizada, y se podrá controlar para ser evaluada por los órganos de control y la comunidad que son a quienes afecta el resultado de la gestión y quienes contribuyen con los recursos del Estado.

La rendición de cuentas es eje fundamental para verificar que la gestión pública territorial cumpla con los principios establecidos en la Constitución Política, como el de *transparencia*, el cual contempla que la información sobre la gestión territorial sea visible y posible ante la comunidad, de forma pertinente, oportuna, consistente, con buena fe, entre otros principios.

Rendición de cuentas, estrategia para la divulgación de información pública y la transparencia

La rendición de cuentas es un tema que hace referencia a todos los servidores públicos con la tarea de informar sobre sus actuaciones frente a la administración del erario. Tiene por naturaleza la obligación de presentar a toda la sociedad los resultados de gestión pública, con el fin de informar y aclarar todo lo comprometido con los recursos de los ciudadanos como contribuyentes de la nación.

En otra instancia, crear la estrategia de rendición de cuentas, impulsada desde el año 2008 por parte del gobierno nacional junto con el Ministerio de las Tecnologías y la Comunicación, ha sido uno de los mecanismos convenientes y necesarios a nivel nacional y local para impulsar y educar a los administradores públicos de la nación, gobernaciones y municipios. Esta estrategia busca sanear la transparencia de la gestión pública y contribuir a la transformación de la gestión, volviendo a la naturaleza de lo público, velando por el desarrollo y sostenibilidad nacional y local.

La rendición de cuentas, según el Ministerio de Comercio Industria y Turismo (2015) “[...] es la obligación de un actor de informar y explicar sus acciones a otro(s) que tiene el derecho de exigirla, debido a la presencia de una relación de poder, y la posibilidad de imponer algún tipo de sanción por un comportamiento inadecuado o de premiar un comportamiento destacado” (p. 3); es así que la compone una estructura de políticas, lineamientos y prácticas concretas, para informar a otras instituciones públicas y sociedad sobre toda la gestión que hicieron durante un determinado periodo de administración pública en general.

En el mismo sentido se traslada el concepto y estrategia de rendición de cuentas como un encargo a nivel social en vista de que lo definen, en otro modo, como deber social que le aplica a todo servidor público para contribuir con la veracidad y capacidad pública de los actores públicos. Es importante mencionar a Isunza y Olvera (2006), quienes afirman:

Los componentes de la rendición de cuentas para una democracia se definirían como: 1) transparencia: a través de medios y acciones, 2) voluntad política: de líderes para asumir consecuencias legas y administrativas de sus acciones, 3) marco jurídico: existencia de normas legas que otorgan atribuciones a organismos de control con capacidad técnica y

administrativa para hacer velar y cumplir a los gobernantes y 4) cultura cívica: vigilancia sobre la honestidad y transparencia del ejercicio de asuntos públicos. (p. 137)

Se destaca que la oportunidad de mejora para el sector público desde la concepción de la rendición de cuentas es muy importante, lo que ha permitido difundir y dar a entender tanto a servidores públicos, instituciones de la nación y a la sociedad en general el aporte que hacen las políticas públicas implementadas en el gobierno para el fortalecimiento de la transparencia de la gestión pública. Es así que a través de ello se trabaja para lograr el cumplimiento de objetivos como lo disponen Comité de Apoyo Técnico (2014) así:

1) Mejorar los atributos de la información que se entrega a los ciudadanos, para lo cual la información que las entidades suministran debe ser comprensible, actualizada, oportuna, disponible y completa. Fomentar el diálogo y la retroalimentación entre las entidades del Estado y el ciudadano.

2) Las entidades deben no solo informar, sino también explicar y justificar la gestión pública.

3) Promover comportamientos institucionales de rendición de cuentas de las entidades y petición de cuentas por parte de los ciudadanos a partir de la generación de buenas prácticas de Rendición de Cuentas en el sector público y la promoción de iniciativas ciudadanas de petición de cuentas a la Administración Pública. (p. 15)

El objetivo identificado anteriormente muestra la necesidad, que desde años atrás, ha tenido el gobierno nacional en pro del mejoramiento y el control de los recursos públicos, y se podría afirmar que ha sido uno de los objetivos fundamentales y determinantes en el gobierno para mejorar la gobernabilidad en las entidades territoriales, mostrando el adecuado funcionamiento y

el cumplimiento de las leyes o normas que consagran el papel del sector público. La rendición de cuentas trae consigo tres elementos fundamentales:

- I. Informar
- II. Dialogar
- III. Incentivar

Estos son la guía para rendir cuentas al gobierno, a los actores y a la ciudadanía. Y se debe destacar el trabajo del gobierno en pro del desarrollo nacional, presentándose un avance notorio en el año 2012 con el modelo integrado de planeación y gestión integrado por el plan anticorrupción y el plan de atención al ciudadano, el cual identifica políticas de desarrollo administrativo, es decir gestión y gobierno, transparencia-servicio al ciudadano y gestión financiera, cuyos controles son el monitoreo y los avances de gestión institucional de las entidades públicas (Comité de Apoyo Técnico, 2014).

Detalladamente, el modelo integral para la rendición de cuenta se destaca en la Figura 6.



Figura 6. Modelo integrado de planeación y gestión

Fuente: (Comité de Apoyo Técnico, 2014, p. 21)

El plan integrado es el componente básico y adecuado dentro del manual de rendición de cuentas, puesto que permite entender el proceso en las entidades del Estado, el cual se aplicará y se adecuará de acuerdo a la entidad en el que se esté actuando, como pueden ser los municipios.



Figura 7. Modelo Política Administrativa y Componentes

Fuente: (Comité de Apoyo Técnico, 2014, p. 22)

La estrategia de rendición de cuentas en el Estado colombiano está integrada por todas las facultades que permiten observar la verdadera actuación de los servidores públicos de la Nación, con el fin de evaluar el cumplimiento obligatorio de sus deberes y competencias que consagra la Constitución y las demás leyes regulatorias del tema. Frente a esto es necesario indicar que el asunto central de la investigación está enfocado en estas políticas y estrategias:

- i. Transparencia de la información (acceso a la información, participación ciudadana, rendición de cuentas).
- ii. Eficiencia administrativa (gestión tecnología de información).
- iii. Gestión financiera (divulgación de información presupuestal y contable).

Para hacer el diagnóstico adecuado de la rendición de cuentas es determinante realizar:

1. “Balance de las debilidades y fortalezas de los mecanismos utilizados para cada elemento de la rendición de cuentas.
2. Descripción cualitativa de los mecanismos utilizados frente a los resultados esperados.
3. Dar cuenta a los actores [...]” (Comité de Apoyo Técnico, 2014, p. 29).

Así, se identificará la participación de las entidades públicas para concluir actuaciones de la administración de los recursos públicos de la nación y de las estrategias brindadas para la buena gestión, control y orden de lo dispuesto como funciones de servidores públicos, y dar respuestas a las interrogantes de la sociedad en relación con la disposición de los recursos públicos comprometidos, la administración del presupuesto y en cumplimiento de la ejecución de los planes de desarrollo, con proyectos que hubiesen beneficiado a la sociedad.

Rendición de cuentas de las entidades descentralizadas-municipios, a los organismos de control

Consagrado en la ley, el informe de rendición de cuentas municipales estará comprendido por los informes de seguimiento:

- a. Plan de acción.
- b. Plan de desarrollo con sus indicadores de desempeño el cual tendrán que contener, los informes sobre gestión presupuestal -financiera municipal y el estado sobre el desarrollo institucional del municipio (Castro, 2003).

Es importante resaltar los organismos de control en Colombia identificados en la Figura 8.



Figura 8. Estructura Organismos de Control en Colombia
 Fuente: elaboración propia con base en Moncada y Oberländer (2005)

Es de relevancia el informe sobre el plan de desarrollo y desempeño junto con sus dos componentes, esto porque son la base de la investigación; la información comprendida en estos y el nivel de información suministra allí, la idoneidad y la fidelidad de lo contenido es el camino para aplicar procesos efectivos de rendición cuentas hacia los organismos de control y por consiguiente para la comunidad en general. El desarrollo institucional del municipio y su desempeño frente a la realización anual del plan de gobierno es un indicador indispensable para medir el grado desarrollo y gestión de los municipios, en relación a los niveles de ingresos y gastos proporcionales a la ejecución de los planes de gobierno y el manejo de las finanzas públicas municipales.

Ahora bien, el cumplimiento de metas, la evidencia física y/o de resultados de mejora son el soporte ideal para pensar que se está realizando una adecuada gestión administrativa, financiera y fiscal del municipio, es así que se percibe y se mide el crecimiento regional y satisfacción de necesidades básicas en la comunidad. De modo que los municipios están sujetos a informar sobre su plan de desarrollo con índices de desempeño y ejecución sobre todo lo realizado durante el tiempo de gobierno al Departamento Administrativo de Planeación Departamental, el cual mediante el SIEE (Sistema de Evaluación de Eficiencia), informará al DNP sobre cada reporte

diligenciado por municipios, donde monitorearán el resultado de eficiencia de los municipios, sin tener en cuenta los insumos y recursos que se utilizaron para el cumplimiento previo.

Por otro lado, los departamentos tendrán que enviar información sobre los municipios a través del SICEP (sistema de información para captura de ejecución presupuestal) al DNP, para monitorear y evaluar según resultados de información contenida la capacidad administrativa territorial de todos los municipios que conforman el departamento. De igual manera, el Departamento Administrativo de Planeación Departamental será el encargado de suministrar información del control interno municipal a través de las encuestas de control interno MECI, donde se presentarán al DAFP (Departamento Administrativo de la Función Pública) para el análisis del control interno departamental consolidado y evaluar las políticas y procedimientos utilizados en los municipios⁴.

Actualmente, el DNP (Departamento Nacional de planeación) impulsa la estrategia para la evaluación integral de desempeño de los municipios en Colombia con la colaboración del MDM (Medición de Desempleo Municipal), el cual tiene como fin transformar la información requerida de los municipios con el objetivo de lograr mayor utilidad sobre esta y poder elaborar eficientes políticas públicas territoriales, entendiendo la heterogeneidad municipal para cambiar variables de bienestar social de la población local (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

Aunque aún es un tema novedoso en cuanto a la estructura y metodología, con aplicación a partir de mayo del presente año⁵, es uno de los mecanismos favorables para contribuir a la

⁴La información sobre los reportes requeridos a los municipios, son consolidados por el Departamento Administrativo Departamental, el cual consolida información de todos los municipios, de allí se tomó información sobre los objetivos de cada informe de administración y gestión, utilizados en entidades territoriales de Colombia.

⁵ Reporte de información de las entidades municipales territoriales, mayo 2017 con resultados a octubre del mismo año y con entrada del boletín número 2 de explicación y metodología en junio del mismo año por el DNP.

información pública y la transparencia de los territorios municipales; se espera que la intención sirva como mejoramiento en las políticas públicas que proponen los alcaldes, logrando beneficios sociales y disminución del sesgo de información relacionada con el manejo de erario municipal y sus resultados en los planes de gobierno.

Otro punto importante de la nueva medición de desempeño es que los resultados que arrojen sirvan para la comprensión de la ciudadanía, más sencilla, donde puedan identificarse las fortalezas del gobierno local, donde pueda participar proponiendo mejora continua de lo ejecutado por los administradores públicos del municipio, y crear diálogo entre gobierno y comunidad, lo cual sería de crecimiento por la integración que permite conocer las necesidades cambiantes de la población y los recursos disponibles para su ejecución, disminuyendo riesgos de posibles actos de corrupción o manipulación de recursos públicos del municipio.

Se entiende que la información financiera y no financiera será útil, cuando esta sea oportuna, sin sesgo de lo contenido y soportando cada transacción, contrato o proceso de causa y efecto transaccional en la entidad municipal. Estos a su vez contendrán saldos relevantes para la comunidad, su entendimiento y claridad para cuestiones de desarrollo y gestión realizada en su municipio. También tendrán claridad suficiente para comparar, hacer análisis y conclusiones frente a la gestión financiera y presupuestal y gestión administrativa del municipio.

Dicha gestión financiera tendrá suficiente credibilidad y pertinencia como estrategia brindada por el departamento contable y financiero del municipio para la rendición de cuentas al momento de presentar estados financieros bajo normas internacionales de información pública para el sector público, siendo la anterior estrategia de la Contaduría General de la Nación un mecanismo de armonización en Colombia desde 2009, para su posterior aplicación y presentación soportada por la Ley 1314 de 2009 y su respectiva norma aplicativa, la Resolución 533 de 2015 para

entidades públicas de gobierno, la cual se aplicará en los municipios de sexta categoría, a partir del 1° de enero de 2018.

Estos requerimientos de información financiera estarán directamente relacionados con la Contaduría General de la Nación, encargada de la consolidación contable del sector público en Colombia. La participación de la CGN⁶ en temas de desarrollo y eficiencia en la rendición de cuentas, en asuntos contables de la nación y del territorio descentralizado ha venido creciendo y ha tenido grandes avances. Las estrategias implementadas han llevado a la actualización de las normas, teniendo como objetivo verificar lo contenido en los estados contables bajo la nueva normativa internacional contable, y mejorar la forma de entrega de la información a la ciudadanía y a los organismos de control. Esto permite establecer cuáles son las cuestiones relevantes para la ciudadanía, tener diálogo, generar retroalimentación de la comunidad y plantear estrategia de crecimiento, es decir desde la comunidad hacia el Estado⁷.

Es así que los informes financieros que son de obligatoria presentación por los municipios, tanto de manera individual como agregados con sus organismos de representación política, estarán expuestos ante la comunidad a través de sus páginas WEB y de la CGN, a partir de las estrategias mencionadas anteriormente, y que tendrá gran relevancia y apoyo en la estrategia de gobierno transparente con mayor divulgación de información de interés de la sociedad.

El plan presupuestal, siendo uno de los componentes del informe sobre plan de desarrollo de las entidades públicas territoriales, estará evaluado por la Contraloría Departamental, siendo este el organismo componente y determinante para verificar la idoneidad y manejo del presupuesto del municipio, el cual evaluará los niveles de ingresos y gastos, y verificará la conformidad con

⁶ CGN: Contaduría General de Nación.

⁷ Estrategias propuestas por la Contaduría General de la Nación en Colombia.

la Ley Orgánica del Presupuesto, y si estos informes están bajo lo consagrado en la ley en función de las necesidades del municipio y su comunidad.

Por su parte, la Contraloría Departamental hará un informe consolidado a la Contraloría General de la República a través del CHIP-presupuestal, sobre el informe detallado del departamento, el cual contendrá información de los municipios sobre el sistema presupuestal, siendo este el que convalidará la información y tendrá el objetivo de inspección y control de lo informado por las contralorías departamentales. El control fiscal de la CGR se hará dando el visto bueno de la proporción de los ICLD sobre los gastos de funcionamiento y expedirá certificación a cada una de las entidades del Estado, en cuanto a que los gastos no sobrepasen el porcentaje establecido por la Ley 617 del año 2000 sobre los ingresos corrientes de libre destinación ICLD.

Cuando el porcentaje de gastos exceden el nivel requerido por la ley, la CGR hará la indagación y evaluación de las circunstancias del exceso de gasto de funcionamiento de la entidad. Para el caso de los municipios de sexta categoría no podrán exceder el 80% de los gastos de funcionamiento con relación a los ICLD.

Rendición de cuentas de las entidades descentralizadas-municipios, hacia la comunidad.

Después de entender cómo la información administrativa, financiera y presupuestal municipal y departamental llega al nivel nacional para su consolidación, y cuáles son los instrumentos aplicados bajo lo consagrado en la ley, es importante determinar la eficacia de cómo deberían entregar a la comunidad aquella información que los mismos desean conocer sobre la gestión pública territorial o local.

Tal como lo estipula el DAFP a través del manual de rendición de cuentas para Colombia y la ley, las entidades públicas tendrán la obligación de informar a su ciudadanía todo lo relacionado con la ejecución del plan de gobierno dirigido a la comunidad, en el momento de presentarse como candidato a la alcaldía municipal; de la misma forma necesitará tener disponible toda la información requerida por la comunidad según el tema de interés al que quieran acceder.

Sin embargo, las condiciones de la información, como lo consagra la ley de transparencia y acceso a la información pública, establece que cualquier información requerida por la comunidad tendrá que caracterizarse por el criterio de razonabilidad y proporcionalidad aplicando el principio de transparencia, buena fe, facilitación, no discriminación, gratitud, celeridad, eficacia, calidad, divulgación proactiva, y responsabilidad de la información a suministrar (Ley 1712, 2014, Art. 3).

De esta forma, todos los ciudadanos tendrán derecho a disponer de la información en el momento que lo requieran y la alcaldía deberá tener respuesta oportuna al solicitante sobre la información de su interés. Las entidades territoriales tendrán que realizar los informes de planes de desarrollo y desempeño para presentar a los órganos de control, de igual manera tendrán que caracterizar a los ciudadanos y a las necesidades de estos para poder rendirles cuenta a la ciudadanía conforme a sus necesidades y relevancia de los recursos del municipio disponibles, comprometidos y ejecutados. (Ver Figura 9)

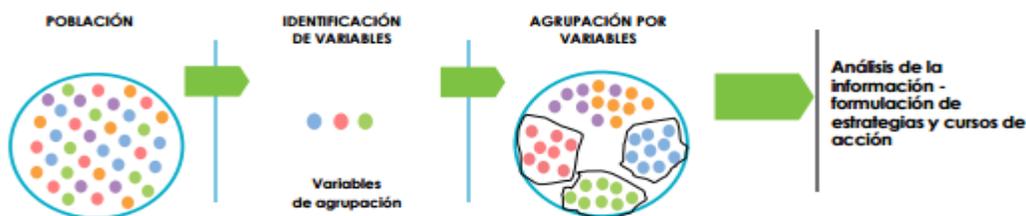


Figura 9. Caracterización general de los usuarios y grupos de interés de la información

Fuente: (Comité de Apoyo Técnico, 2014, p. 32)

Es así como toda entidad territorial tendrá que identificar su comunidad para establecer la mejor manera de rendir cuentas, qué temas abordará y cuál será la metodología para la explicación de la información que requiere ese grupo de personas, según las necesidades de información. De la misma forma se tendrán que diseñar cinco pasos fundamentales para seleccionar la información de agrupación en la comunidad que requiere la información según las variables propuestas por ellos.

Observando los cinco pasos fundamentales a realizar en la Figura 10.

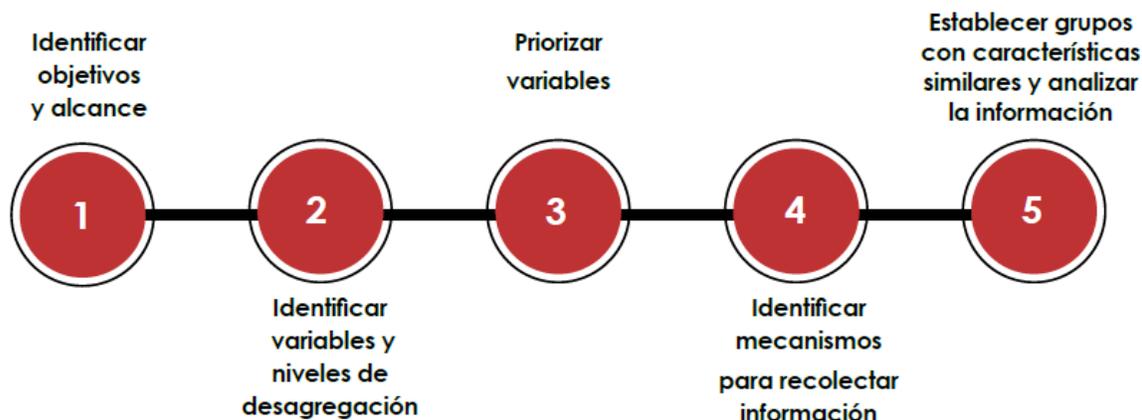


Figura 10. Pasos para identificar variables para rendir información

Fuente: (Comité de Apoyo Técnico, 2014, p. 33)

Las entidades municipales tendrán que identificar la información que se produce dentro de la entidad según la estrategia de gobierno para informarle a la comunidad, así como las demás políticas internas locales que se manejen; siguiendo con el proceso, tendrán que destacar la información relevante producida y valorar en qué nivel se encuentra, si esta cumple con lo establecido por ley, con comparabilidad, fidelidad, si está de forma completa y sencilla de entender; finalmente deben establecer cuáles serán los mecanismos para suministrar dicha información requerida por la comunidad, ya sea por medios físicos o virtuales, como lo estipula

el manual para la rendición de cuentas, a través de redes sociales, grupos focales, correos o reuniones físicas con el grupo de comunidad.

Otro punto importante para la entrega y divulgación de la información pública es identificar los recursos con los que cuenta el municipio para proporcionar esta, y la disponibilidad de la comunidad; es así que se deberá tener en cuenta cuatro componentes para la elaboración del plan de capacidad operativa para la rendición de cuentas; así se detalla en la Figura 11.



Figura 11. Componente de inventario capacidad operativa para rendición de cuentas

Fuente: (Comité de Apoyo Técnico, 2014, p. 35)

Así que los municipios tendrán que establecer y diseñar los cuatro componentes para realización de la rendición de cuentas a la comunidad, de forma completa y detallada, de las actuaciones de su gobierno local y establecer cuáles fueron los lineamientos establecidos que dieron lugar a los resultados de ejecuciones de los planes de gobierno evidenciados en el municipio, frente a su capacidad presupuestada y eficiencia operativa en gestión municipal.

Tecnología de la Información y la Comunicación: fundamental para la rendición de cuentas y transparencia

La aplicación de las Tecnologías de Información actualmente en Colombia es una de las estrategias más importantes que ha implementado el gobierno nacional para contribuir a la rendición de cuentas y a la transparencia a nivel nacional y local. El país ha incursionado dentro de la información y la comunicación a través de diferentes sistemas y estrategias para la conectividad, y el avance en transparencia de todo tipo de información e innovación y desarrollo. Es así que nacen para cubrir las necesidades en cada zona del país, dentro de todos los componentes, económicos, competitivos, de innovación, desarrollo, educación, disminuyendo distancias de unos a otros, haciendo realizable el cumplimiento de los anteriores componentes e impulsando las brechas de los mismos entre unas zonas del país con otras.

Ahora, la información y la comunicación son indispensables para la competitividad del país y en este contexto, en los municipios más pequeños y alejados con el centro del país donde se concentra el mayor nivel de desarrollo, es la herramienta indispensable en cuanto a la rendición de cuentas hacia los organismos de control y la comunidad en general. Sin embargo, las estrategias de información y comunicación se deben ampliar y fortalecer año tras año, para hacer contraste con las mayores necesidades que enfrenta la sociedad y el gobierno en general en temas de información disponible, transparencia y sostenibilidad regional.

Dicho esto y a pesar del esfuerzo realizado hasta el momento por el gobierno nacional a través del Ministerio de las Tecnologías y la Comunicación tendrá que fortalecerse cada estrategia de las TIC, para que estas radiquen y apoyen a las problemáticas en asuntos económicos, institucionales y sociales en las regiones más apartas del centro país. Estas problemáticas que se mencionaron anteriormente están básicamente fundamentadas en 4 componentes, del cual se

avanza en su fortalecimiento y disponibilidad, según Corporación Colombia Digital (2014) las características del Estado colombiano:

- Componente de infraestructura.
- Componente de servicios.
- Componente de aplicaciones.
- Componente de usuarios.

Avance tecnológico

Como se mencionaba, el avance tecnológico sobre información y comunicación en Colombia a nivel regional y sus brechas identificadas están relacionadas y medidas bajo los cuatro componentes anteriormente expuestos: infraestructura, servicios, aplicación y usuarios. Las mediciones que se realizan a nivel regional para medir las brechas digitales en Colombia, el componente de infraestructura recibe el peso de un 30 %, junto con el de usuarios con el 30 %, aplicaciones y servicios cada uno con 20 % para su total 100 % que abarca el tema de brecha digital (Corporación Colombia Digital, 2014).

De igual manera esta medición se realiza por departamento, el cual consolida la información municipal de forma general. Por otra parte, para el componente infraestructura, los indicadores más relevantes para su medición son: penetración telefonía fija, móvil y banda ancha, municipios conectados con fibra óptica y disponibilidad de centro de acceso público a internet.

También, para el componente de servicios los indicadores son: proporción de escuelas con radio, televisión, teléfono para fines educativos, relaciona alumnos con computador, escuelas con acceso a internet, alumno con acceso a internet, índice de gobierno en línea. Y los componentes

de las aplicaciones están: índices de empleados trabajando para las TIC, estudiantes inscritos por secundaria en programas relacionados con las TIC, entre otros.

El último componente, el de usuarios, se divide en ciudadanos y gobernantes con indicadores como para ciudadanos, índices de tasas de analfabetismo, tasas de matrícula a educación secundaria, educación superior, hogares con radio, televisión teléfono, computador, con acceso a internet, frecuencia del uso de internet, ciudadanos capacitados en TIC, entre otros; para el nivel de gobierno los indicadores destacados son: empleados que usan el internet, organizaciones gubernamentales con red de área local, organizaciones gubernamentales con presencia en la web, grado de partición electrónica entre otros⁸.

Por ello, los resultados muestran por departamento la brecha digital por los cuatro componentes de forma detallada en la Figura 12.

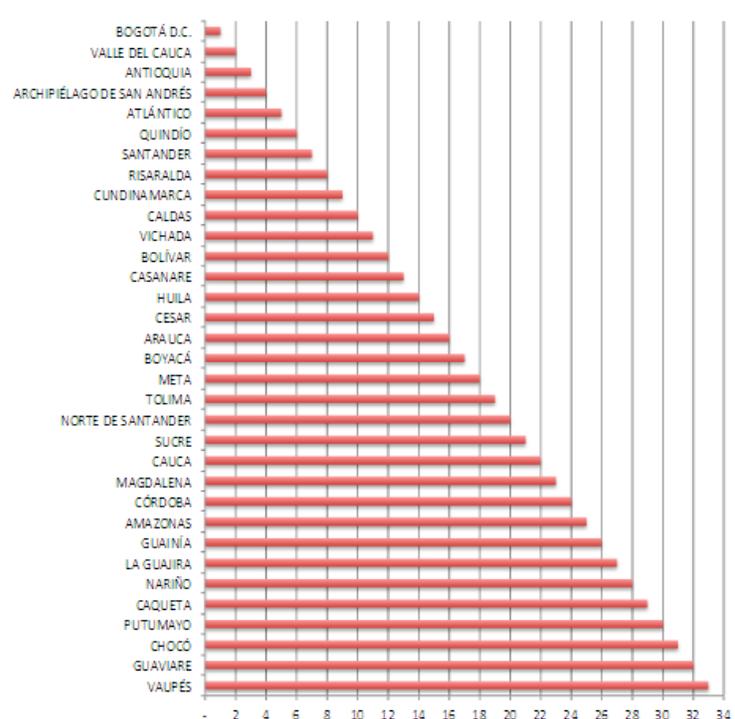


Figura 12. Ranking brecha digital regional 2014

⁸ Especificación de los componentes evaluados por estudio realizado por Corporación Colombia Digital (2014)

Fuente: (Corporación Colombia Digital, 2014, p. 25)

En relación a la Figura 12 se observa que los 10 departamentos efectivamente ubicados en las zonas de frontera son los que se posicionan en los últimos lugares de los departamentos de Colombia, con nivel de brecha digital mayor a los 24 puntos. Es decir, existe dificultad en la infraestructura, usos y usuarios en todos los municipios que cubren aquellos departamentos.

Seguidamente, en la desagregación por componente al medir las brechas digitales se observó que para el componente infraestructura el indicador municipios conectados a la red de fibra óptica, 3 de los 33 departamentos (incluyendo Bogotá D.C.), no cuentan con este servicio por su infraestructura en comunicaciones, estos son: Vaupés, Guainía y Amazonas ubicados en las zonas más apartadas del territorio nacional, zonas de frontera.

Por su parte, departamentos como Chocó cubre apenas el 60 % del servicio de fibra óptica, con esto se puede evidenciar que la existencia y ayuda del gobierno nacional en estas zonas no es eficaz, y que aquellas gobernaciones y municipios no cuentan con planes de desarrollo eficientes, es decir tienen deterioro en la institucionalidad de aquellas regiones y poco desarrollo social para cubrir necesidades con el avance tecnológico en comunicaciones e información.

Es claro que existe precariedad en los servicios prestados y poca intervención del Estado en aquellas zonas, por su ubicación geográfica respectivamente, de igual manera los recursos con los que cuenta este departamento en cada municipio no dan abasto para cubrir necesidades como infraestructura en tecnología, o podría afirmarse que la administración de los recursos no se está dirigiendo a fines como tecnología de la información.

En la Figura 13 se evidencia detalladamente lo expuesto en el punto anterior.

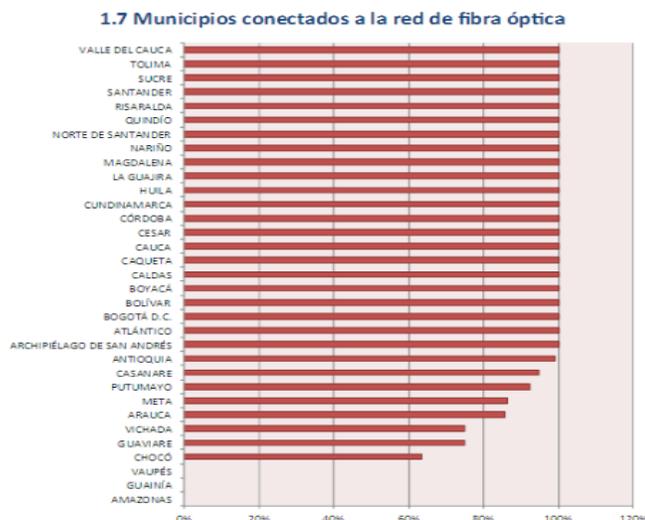


Figura 13. Municipios conectados con fibra óptica

Fuente: (Corporación Colombia Digital, 2014, p. 29)

Es de preocupar que hoy en día departamentos no cuenten con fibra óptica en su territorio, debido a que perjudica indudablemente la región y, además de esto, hace visible que la forma de gestión que se ha venido realizando en estas zonas no son las adecuadas y que como resultado de esto se podría decir que la transparencia, control y funcionamiento administrativo, financiero y presupuestal de estos lugares no evidencian de forma fiel todo lo concerniente a la gestión municipal. Además de lo anterior, se podría decir que son inexistentes las estrategias de rendición de cuentas hacia la comunidad en sitios web, que el principio de transparencia no es cumplido a cabalidad, y que el avance de la tecnología que se debería presentar no existe en estos municipios que conforman aquellos departamentos.

Gobierno en línea en los municipios

La estrategia de gobierno en línea en Colombia ha sido impulsada por el gobierno nacional para el fortalecimiento de la gestión pública en el país a nivel territorial.

Estrategia de gobernabilidad en línea

Para entidades del sector público la estrategia de gobierno en línea tiene como objetivo:

“Contribuir con la construcción de un Estado más eficiente, más transparente y participativo, y que preste mejores servicios a los ciudadanos y a las empresas, a través del aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y la Comunicación” (Decreto 1151, 2008, Art. 2).

También se establece que los “principios aplicables a la Estrategia de Gobierno en Línea. Son principios aplicables de Gobierno centrado en el ciudadano, Visión unificada del Estado, Acceso equitativo y multicanal, Protección de la información del individuo y confianza en el Gobierno en Línea” (Decreto 1151, 2008, Art. 3).

Es una estrategia del gobierno colombiano para adelantar el progreso en gestión pública y análisis de información relevante en todas las entidades del Estado, ya sea sector central, descentralizado y organismos independientes de la nación.

En consecuencia se evidencia que en los 33 departamentos, incluyendo Bogotá D.C., la aplicación de gobierno en línea está implementada, pero que en los departamentos con mayor brecha digital ubicados en zonas de frontera, como se identificó anteriormente, cuentan con una implementación que no supera el 40 % de gobernabilidad en línea. Por tal razón, se podría afirmar que existen en la actualidad limitados controles de gestión, junto con políticas públicas ineficaces e institucionalidad interna débil en los municipios que conforman dichos departamentos, y por ello tendrán deficiencias en cuanto a rendición de cuentas por temas de divulgación de información y sesgo de la misma, y poca fiabilidad y transparencia en estas regiones del país. Esto se puede observar en la Figura 14.

2.7 Índice de implementación de la estrategia de Gobierno en Línea

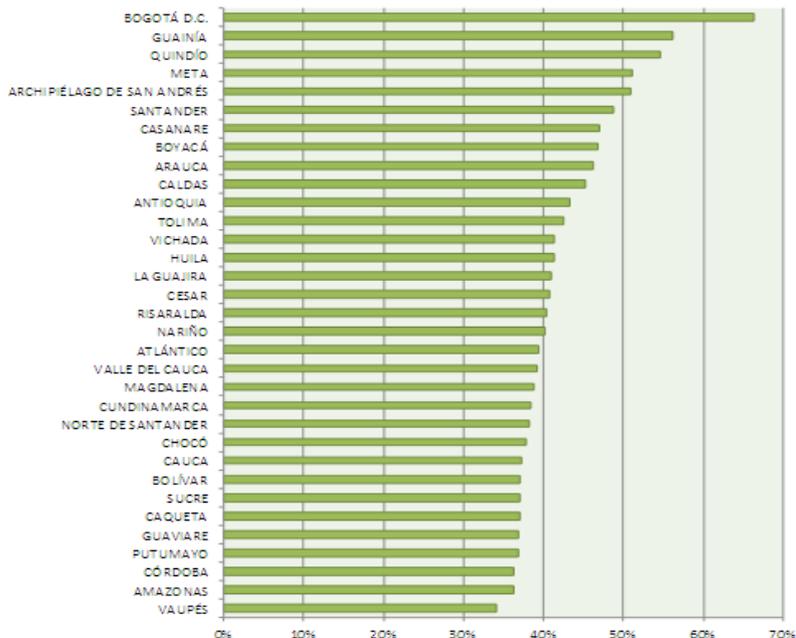


Figura 14. Implementación de gobierno en línea Departamental

Fuente: (Corporación Colombia Digital, 2014, p. 31)

En relación a la observación sobre el porcentaje de aplicación de gobierno en línea, es posible afirmar que en Colombia a nivel regional se deben fortalecer los temas de ayudas entre los niveles de gobierno nacional, debe haber una presencia más activa en estas zonas, dado que esto perjudica el nivel general de avance tecnológico que el gobierno nacional debería tener, y el nivel de fiabilidad en la gobernabilidad de Colombia.

Divulgación de la información pública a la comunidad

Es uno de los aspectos más relevantes para alcanzar el nivel de transparencia en los municipios más pequeños de Colombia categorizados en sexta categoría, al igual que los demás municipios que conforman un departamento y la nación, es la divulgación de la información. Informar a la comunidad es una de las obligaciones de los gestores públicos, para mostrar sus

atributos y su valor agregado de administrar los bienes del Estado y su capacidad en pro de cubrir la necesidad local y el crecimiento regional, además de facilitar el derecho de acceso de información pública, de sus actuaciones a la comunidad local.

De aquí parte la importancia del manejo interno en procesos de acceso a la información que deben mostrar a la comunidad, para que puedan llegar a la información pública local y entender la gestión y gobernabilidad que los está afectando.

Procedimiento de acceso a la información

En primer lugar es importante señalar que “la información pública les interesa a todos como comunidad, ya que nosotros hacemos parte de lo público porque decidimos y elegimos de forma popular a las personas que administraran todo lo que llamamos público”, en especial el erario de la nación, los recursos, el cual tiene como fin la sostenibilidad de la comunidad en general. En este caso se debe entender que Colombia es una República con democracia participativa, es decir, que “admite que intervengamos personal o directamente en ciertos asuntos sin espera que la autoridad elegida por nosotros lo haga, para tener una participación directa como control ciudadano” (Moncada & Oberländer, 2005, p. 39).

Sin embargo, en aquellos pequeños municipios como los de sexta categoría, el nivel de participación ciudadana actualmente no es como debería ser, la comunidad hoy en día acepta la gestión deficiente del gobierno local, aun vivenciando problemas como la mala distribución del erario de la nación, la no ejecución de proyectos establecidos en el plan de gobierno y la aceptación de actuaciones corruptas en los gobiernos locales.

Así pues, es notoria la distorsión del deber ciudadano en relación al control que se debe realizar para asuntos de la gestión pública y la rendición de cuentas que hacen las entidades territoriales municipal. Con lo anterior, la ciudadanía puede y tiene el deber de “controlar antes,

durante y después de que ocurran todos los demás aspectos de la gestión pública(sic), salvo los que la ley deje fuera de su alcance, es decir sujetos a reserva” (Moncada & Oberländer, 2005, p. 100).

Entonces, la ciudadanía tiene el reto de esforzarse y apoyar el impulso del gobierno nacional, exigiendo de forma clara sus deberes para promover la transparencia y la divulgación de información pública a través de rendición de cuentas, ya sea mediante mecanismos físicos o virtuales en sitios web de forma fiel y completa, para que los gestores públicos rindan cuentas sin prejuicio y sesgo de la información presumiendo la buena fe que deben tener como servidores públicos y administradores del erario de la nación. Como el control de la gestión territorial “se ejerce para prevenir o corregir casos de corrupción o ineficiencia en la gestión, cualquier problema detectado con alguna de las dos opciones será la naturaleza de para controlar” (Moncada & Oberländer, 2005, p. 100).

Por todo lo anterior, se deben aprovechar los mecanismos que ofrece la ley en relación a los mecanismos para el desarrollo de la sociedad cívica y la participación ciudadana activa. De igual forma, el control que se realiza a la gestión territorial en Colombia requiere extender la participación ciudadana en dos temas importantes, los cuales son:

- i. Funcionamiento del Estado.
- ii. Gasto público.

Para esta participación:

La ciudadanía se activará como mecanismo de integración social, los gobernantes promoverán la constitución de comités de veedurías efectivas, para diferentes niveles territoriales de la nación, bajo principios de autonomía e independencia y así proporcionar información proactiva de interés a la comunidad. (CONPES, 1995, p. 26)

La sociedad tiene que velar y exigir el deber de rendición de cuentas de los municipios, ser proactiva en investigación sobre los recursos del mismo para ejercer el control ciudadano, que contribuye a la transparencia y gestión municipal.

**PARTE DOS: LIMITACIONES IDENTIFICADAS COMO FACTORES QUE
IMPIDEN LA COMPLETA DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN PÚBLICA Y LAS
POSIBLES ESTRATEGIAS DE MEJORA PARA LA TRANSPARENCIA**

**Capítulo 3: factores y procedimientos que limitan la divulgación de la información
pública, gestión administrativa y financiera en un municipio de sexta categoría**

Limitaciones en la divulgación y acceso de la información pública

Indudablemente existe un sinnúmero de variables irregulares en cuanto a los requerimientos, actuaciones y resultados de las funciones, estrategias y procedimientos de los gestores públicos en Colombia, un sinnúmero de preguntas sin resolver y una cantidad de necesidades sin cumplir en la sociedad. Por esto, se podría pensar que el nivel de distorsión de la ética y la transparencia personal y fidelidad de los administradores públicos o dirigentes políticos en el país son unos de los factores que se evidencian en las evaluaciones a las diferentes entidades descentralizadas del Estado colombiano, de tener un resultado no tan bueno de las actuaciones que se aplican en ellos, en temas de gestión y cumplimiento de lo consagrado en la Constitución del país.

**Factores y procedimientos generales que limitan la divulgación y acceso a la
información pública y la transparencia municipal**

En particular, los municipios de Colombia de sexta categoría son aquellos, como se mencionó al inicio de la investigación y su primer capítulo:

[Que] cuentan con 6.000 a 50.000 habitantes con una media de 16.000 pobladores, las dos terceras partes poseen menos de 5.000 habitantes; y el 80% de la población reside en zonas rurales, la distancia de la capital de Colombia oscila entre 50 y 100 kilómetros, con vías en mal estado y con dificultades de acceso. (Gómez, 2004, p. 12)

Que cuentan con ingresos corrientes de libre destinación ICLD proporcional a su población.

Es decir, aquellos municipios donde los niveles de ingreso no son tan altos para el saneamiento de todas las necesidades básicas que deben suplir localmente, el acceso a las nuevas tendencias y a las novedades en educación así como el avance en tecnología no llega con facilidad, y no son asequibles a todos los pobladores del municipio, dados los niveles de ingresos por familia y por actividad económica que caracteriza al municipio. También es evidente que las necesidades de los municipios por regiones son heterogéneas, por el nivel geográfico en el que se encuentran, o por las circunstancias de los municipios de sexta categoría, unos afectados tras ser territorio de posconflicto, otros por estar en zonas de frontera o en zonas costera, y otros por estar en el interior del país.

Son municipios con las mismas necesidades, estos se encuentran lejos de la concentración productiva, financiera y económica de la capital, además, tienen gobernaciones con dificultad para el manejo de los problemas que acarrea cada municipio en particular, la función interna tiene deficiencias en asuntos de corrupción por parte de funcionarios departamentales. De igual manera, se identificaron problemas centrales en controles en toda la institución municipal y del ámbito público a nivel de municipios sexta categoría. De lo anterior Meyer, Villar y Ramos (2003) afirman:

La problemática central en los municipios pequeños, ha sido la aparente incapacidad de los sistemas de control tanto para ejercer adecuadamente su labor de vigilancia de la

gestión pública(sic) como para mejorar entornos administrativos sujetos a inspección y del mismo modo para prevenir la corrupción. (p. 280)

Es decir, la institucionalidad de los municipios es cada vez más obsoleta por baja competencia y desviación de la naturaleza pública de las actuaciones de los gestores a nivel municipal. Son limitaciones generales ya expuestas, tales como las siguientes:

- I. Gómez (2004), se evidenció que existe deterioro en los procesos claves de gestión, diseños institucionales más formales que reales, y una vía de diálogo de alcaldes con la comunidad precaria.
- II. Existe vulnerabilidad en temas de gestión porque en promedio general se tuvo una cifra de evaluación de 57,3 sobre 100 puntos con nivel de riesgo de corrupción alto para los municipios pequeños en 2014, según estudio realizado con la Corporación de Transparencia en Colombia, en el cual se tomaron 41 alcaldías de Colombia⁹.

Limitaciones en la divulgación de información de la gestión administrativa municipal

En este apartado se hace énfasis en las limitaciones que existen en cuanto al control administrativo interno de los municipios de sexta categoría, que por su naturaleza recae a la institucionalidad de la gestión pública municipal. En principio se considera importante la identificación de una serie de problemáticas en cuanto a los municipios pequeños en Colombia, es decir los categorizados en la sexta categoría, evidenciadas en otras investigaciones.

⁹ Son resultados del estudio realizado por la secretaría de transparencia a través de la corporación de la transparencia por Colombia y cifras reflejadas pro estos del ITEP (índices de transparencia de entidades públicas) en Corporación Colombia Digital (2014), ITEP (2014)

Como lo argumenta Meyer *et al.* (2003), “en los pequeños municipios coexisten múltiples controles externos e internos, la mayoría de los cuales opera sobre las mismas unidades de análisis utilizando idénticos sistemas de control, sobre iguales procesos de información, pero de manera absolutamente desarticulada entre sí” (p. 305).

Es decir, las funciones que realizan internamente los municipios son la identificación de información que debe rendir a los organismos de control, los cuales son demasiado independientes el uno del otro, ya que se dedican a completar formatos que indudablemente muestran una gestión pública administrativa estática sin niveles de progreso e innovación para el desarrollo administrativo local. Son instituciones que desvían su meta u objetivos de crecimiento y cumplimiento de planes de gobierno para la mejora, hacia la rendición de diferentes informes a entidades de control determinadas sin la evidencia de una evaluación eficaz y eficiente del proceso de la gestión pública, olvidando el control propio como institución pública. Sumándole a ello la falta de acompañamiento verídico a los gestores municipales por los entes de control, y otros factores como “politización, exceso de burocracia y clientelismo entre otros” (Meyer *et al.*, 2003, p. 306).

Además que esto acarrea problemas por los excesos en los gastos de funcionamiento para realizar los procesamientos de informes, lo cual se convierte en deficiencia para el progreso de los municipios de sexta categoría por la poca disponibilidad de recursos con que cuentan y por la debilidad en administrar estos recursos limitados. Por ello, se evidencian limitaciones en investigación realizadas en el año 2014 en temas de la gestión administrativa y su institucionalidad como las siguientes:

- I. Ninguna entidad territorial evalúa el riesgo de corrupción en los municipios de sexta categoría.

- II. Deficientes y deteriorados procesos en diseños institucionales, más de forma legal que de realidad.
- III. No existe diálogo en los entes territoriales municipales, con la comunidad y el Estado local, departamental y nacional.¹⁰

Por otra parte, según resultados de DNP para la vigencia del año 2015, la evaluación integral de los municipios evidenció que en zonas de frontera y la costa los municipios que conforman dichos departamentos no entregan información completa, es decir, menos de la mitad de los municipios de estos departamentos entregan información incompleta y con sesgo de información, como se detallada en la Figura 15.

Los resultados de la figura identifican que municipios de nueve departamentos no entregan información requerida con relación a la gestión pública que realizan, esto porque el porcentaje de información completa y consistente entregada por parte de sus municipios no supera el 20 %, y además de esto no todos los municipios participan en la rendición de cuentas eficaz a órganos de control. Los niveles de riesgo de corrupción llegarían a ser altos y con poca transparencia, es decir se podría afirmar que existen dudas en el sistema de gobernabilidad y legalidad en aquellos municipios sobre su gestión pública.

Ahora, cabe mencionar resultados como los del departamento del Chocó en donde de 30 municipios ninguno presenta información completa y consistente, lo mismo que Guainía, Amazonas, Guaviare, Vaupés y San Andrés. Por su parte, Putumayo, Tolima y Norte de Santander tienen porcentajes mínimos de la entrega de información completa y participación de

¹⁰ Investigación realizada a través de índices de transparencia para entidades públicas en Colombia ITEP, resultados para el 2014.

los municipios, es decir, entre el 25 % y el 19 % de los municipios, aproximadamente, suministran información correcta y completa. Como se detalla en la Figura 15.

Departamentos	Total de Municipios	Municipios con Información Completa	% de participación de municipios 2015
Quindío	12	12	100%
Bogotá	1	1	100%
Nariño	64	55	86%
Risaralda	14	12	86%
Arauca	7	6	86%
Cauca	42	35	83%
Caldas	27	22	81%
Valle Del Cauca	42	34	81%
Cundinamarca	116	91	78%
Antioquia	125	92	74%
Meta	29	20	69%
Atlántico	23	14	61%
Boyacá	123	74	60%
Cesar	25	15	60%
Córdoba	30	17	57%
Caquetá	16	9	56%
Guajira	15	8	53%
Santander	87	45	52%
Vichada	4	4	50%
Magdalena	30	14	47%
Sucre	26	12	46%
Bolívar	46	18	39%
Huila	37	14	38%
Casanare	19	7	37%
Norte De Santander	40	10	25%
Tolima	47	9	19%
Putumayo	13	2	15%
Chocó	30	0	0%
Amazonas	2	0	0%
Guainía	1	0	0%
Guaviare	4	0	0%
San Andrés	1	0	0%
Vaupés	3	0	0%

Figura 15. Información completa y consistente desempeño integral en municipios 2015

Fuente: (Departamento Nacional de Planeación, 2015, p. 10)

Limitaciones en la divulgación de información en la gestión financiera municipal

Los asuntos financieros del Estado se concentran básicamente en lo que tiene que ver:

[Con] sus fuentes de ingreso que de hecho son múltiples, impuestos, tasas, regalías, rentas parafiscales, rendimientos financieros entre otros y su posterior utilización es la provisión de bienes y servicios a través de los gastos públicos que pueden ser de funcionamiento o de inversión. (Mendoza, 2007, p. 47)

Por esta razón, la gestión financiera territorial municipal para esta investigación se dividió en la limitación en el desempeño fiscal y limitaciones en desempeño contable.

Desempeño fiscal territorial municipal

Sin lugar a duda la estructura gubernamental en Colombia del control fiscal territorial se ejerce a través de las contralorías departamentales, pero el desempeño de estas en cuanto a su función no ha sido positivo, pues está disoluta por la manipulación política, tramitología entre otras falencias creando así un indiscutible camino a riesgo de corrupción. Así, se evidencia que el desempeño fiscal de la vigencia 2015 tiene debilidades en relación a la política fiscal, finanzas públicas y al manejo del presupuesto municipal, encontrando más de 421 municipios con nivel vulnerable de desempeño y otros con niveles de riesgo y deterioro.

Por lo anterior, se podría afirmar que en Colombia a nivel local sigue persistiendo la gran limitación interna en los entes territoriales municipales. Es evidente:

[Que] las contralorías no ejercen sus funciones de forma debida, el control fiscal que realizan estos, son ajenos a las dependencias municipales de manejo fiscal y al control fiscal municipal, no existe relación directa, concreta y acertada municipio-contralorías, desvirtuando y haciendo a estos, entes improductivos desde el punto de vista del mejoramiento institucional. (Escobar, 2001, p. 141)

La carencia de control fiscal municipal perjudica el sistema de hacienda pública territorial, debido a que no se evidenciará desarrollo y mucho menos transparencia en la gestión pública para lograr el objetivo que tiene la misma. La clasificación de desempeño fiscal se evidencia en la Figura 16.

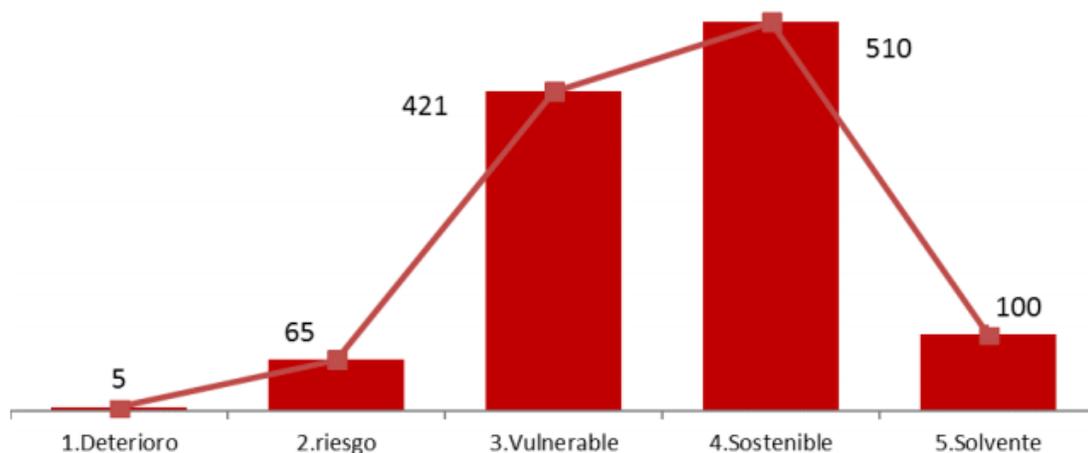


Figura 16. Índice desempeño fiscal 2015

Fuente: (Departamento Nacional de Planeación, 2015, p. 62)

Como se puede observar, 610 municipios de Colombia están ubicados en los niveles de desempeño fiscal sostenible y solvente, pero casi la mitad de los demás municipios se encuentra en niveles vulnerables, riesgo y deterioro. Es indispensable identificar y poner controles a aquellos municipios que aún no cubren la sostenibilidad en el desempeño fiscal, lo cual se necesitaría tener para mejorar los niveles de crecimiento económico y lograr una mayor eficiencia en la gestión municipal. Estos municipios alcanzan a tener un balance fiscal entre los ingresos y gastos de funcionamiento, sin embargo, dependen de las transferencias que realiza el nivel nacional y que sin lugar a dudas, presentan un valor agregado en desempeño por parte del alcalde, quien deberá crear estrategias financieras definidas para el adecuado, sostenible y solvente manejo del recaudo de los ingresos propios.

- Limitación que evidencia en relación al desempeño fiscal es la deficiencia en las estrategias de recaudo de ingresos propios como tributos, o por recepción de dinero en cuestiones como las regalías, los niveles de medición de los rubros o valores de los recursos propios con los que cuenta el municipio necesitan de un funcionario especialista

en análisis y proyecciones tributarias y uso de los recursos para comprometer el presupuesto, según lo recaudado por el propio municipio (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

Entonces, con el nivel mayor en desempeño financiero se identificarían mejores resultados a nivel regional y local, con esto se establecerían informes concretos y fiables del desempeño financiero municipal y además de ello, se podría monitorear y evaluar el desempeño fiscal y presupuestario de los municipios, lo cual daría pie para informar adecuadamente y sin sesgo de información a la comunidad sobre los resultados de la gestión realizada con las finanzas públicas municipales.

- Limitación en deficiente distribución de los recursos o del presupuesto del municipio para temas como el SGP (Sistema General de Participaciones) y demás necesidades que tenga el municipio, no se establecen prioridades en el compromiso de los servicios, inversión que deben generar y el tratamiento financiero para identificar composiciones por el patrimonio o de vigencias anteriores que dificultan el balance fiscal del municipio, lo cual reportaría información que no es fiel, ni concreta, e incompleta, en los EEFF por parte de la administración municipal.

Desempeño Contable Territorial

En este apartado se identifican las limitaciones que se evidencian al realizar el informe de evaluación del control interno contable por parte de la CGN a nivel municipal sobre la información financiera presentada y el desenvolvimiento del proceso contable.

En primer lugar, el proceso de control interno contable se realiza con el fin de proporcionar existencia, efectividad en los procedimientos de control y verificación de todas las actividades del proceso contable de los entes territoriales, el cual es indispensable para garantizar

razonablemente la información financiera de aquellas entidades y las características de las que dispone la normativa contable, (NICSP-Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público), tales como la confiabilidad, la relevancia y la comprensibilidad.¹¹

El proceso contable definido por la CGN establece cinco etapas fundamentales, cada una de ellas es indispensable para obtener informes contables fiables, es decir sin existencia de sesgo de la información, ya sea por realización ineficiente de las etapas que estas conforman o por razones diferentes de los preparadores de la información contable. En la Figura 17 se presenta detalladamente el procedimiento contable conformado por las cinco etapas en la Figura 17.



Figura 17. Procedimiento Contable

Fuente: (Contaduría General de la Nación, 2015, p. 16)

Después de entender el proceso contable se puede identificar cuáles limitaciones podrían desprenderse de estos procedimientos, o el riesgo que podría presentarse en relación con la información que se refleja en los estados financieros en los entes territoriales municipales. De

¹¹ Definición que tiene la CGN, sobre el proceso de control interno contable, que realizan a todas las entidades del Estado.

igual manera, se establecen las ventajas que trae la realización de este proceso de forma eficiente, cumpliendo con las actividades señaladas para cada una de las etapas.

De esta forma, en el informe consolidado de evaluación del control interno contable presentado por la CGN se evidenciaron limitaciones importantes en el proceso contable para la vigencia del año 2015 en seis departamentos y sus respectivos municipios, los cuales originaron calificaciones inadecuadas para los controles establecidos en el proceso contable. Las razones de estas calificaciones establecidas por los jefes de control interno de las entidades se resumen así:

-Limitación en el proceso de Reconocimiento- Identificación (Contaduría General de la Nación, 2015)¹².

- No existe la identificación necesaria de los demás procesos en la entidad territorial que constituyen insumos en el proceso contable. Existe disminución de respuestas positivas en las entidades territoriales municipales con puntaje de 4.43 de 5 puntos.
- Los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales realizados por la entidad contable pública son de fácil y confiable medición monetaria con puntaje de 4.37 de 5 puntos
- No existen políticas o no son adecuadas, en cuanto a transacciones o hechos económicos realizadas en cualquier otra dependencia de la entidad, para ser debidamente informadas al área contable a través de documentos soportes con puntuación de 3.98 de 5 puntos.
- Las cifras que se encuentran en informes y/o reportes se encuentran soportadas con el documento idóneo obtuvieron una puntuación de 4.38 de 5 puntos.

¹² Las anteriores limitaciones fueron indicadores de evaluación interna contable por parte de la CGN vigencia 2015, a nivel territorial municipal.

Igualmente, se identificaron las debilidades en el proceso de reconocimiento de los hechos económicos y operaciones en estas entidades territoriales con calificación menor. Al existir inconsistencias importantes se sesga la información y la fiabilidad en la misma, y no se cumplen adecuadamente los principios o características de la información financiera.

-Limitaciones en el proceso de reconocimiento- clasificación (Contaduría General de la Nación, 2015)¹³

En primer lugar se debe hacer referencia a que los “informes financieros representan fenómenos económicos mediante palabras y números y que de igual manera debe representar fielmente los fenómenos que pretende representar” (Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad , 2010, p. 12), además de esto, la información financiera es una representación fiel perfecta si esta es completa, neutral y libre de error (Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad , 2010), por ello se debe maximizar la eficacia de estas características para lograr puntajes mayores en los temas contables evaluados y disminuir limitaciones financieras como las siguientes:

- No existe una adecuada inclusión o consolidación de los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales, llevados a cabo en los procesos proveedores de la entidad, lo cual obtuvo evaluación de 4.37 de 5 puntos.
- No existe una clasificación idónea de las transacciones, hechos y operaciones, lo que corresponde con la correcta interpretación tanto del marco conceptual como del manual de procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública, el cual obtuvo evaluación de 4.43 de 5 puntos.

¹³ Las anteriores limitaciones fueron indicadores de evaluación interna contable por parte de la CGN vigencia 2015, a nivel territorial municipal.

- La elaboración y revisión oportuna de las conciliaciones bancarias para establecer los valores objeto de clasificación, registro y control del efectivo no se realizan de forma idónea dado que obtuvo con evolución de 4.45 de 5 puntos.

Del anterior resultado se puede afirmar que la destreza de las personas involucradas en temas de clasificación contable tiene dificultades en su realización, porque su eficiencia en este tema no arroja el puntaje máximo. Podría señalarse que al comprobar y revisar los libros mayores pudieran existir valores inapropiados en algunas cuentas contables, y de hecho en los estados financieros que pudieran identificarse errores materiales en cuanto a informes de rubros mal clasificados en los elementos de los estados contables.

-Limitaciones en el proceso de reconocimiento- registro y ajustes (Contaduría General de la Nación, 2015)¹⁴

Es importante recordar que los registros y ajustes contables son procesos cruciales para lograr el objetivo que tiene la información contable, ser útil para la evaluación y la toma de decisiones, en esta etapa la medición de los elementos de los estados financieros y los registros contables debe ser exacta o razonablemente estimada. Una partida que no se registre basada en una medición correcta trae consigo errores con evaluaciones deficientes o erradas, y puede conducir a toma de decisiones financieras equivocadas. Por ello es necesario que existan procesos idóneos en cuanto a esta etapa, y que no se evidencien limitaciones como las mencionadas en seguida:

- La realización periódica de conciliaciones y cruces de saldos entre las áreas de presupuesto, contabilidad, tesorería, y demás áreas y/o procesos de la entidad no son las correctas, porque esta evaluación arroja un puntaje de 4.23 de 5 puntos.

¹⁴ Las anteriores limitaciones fueron indicadores de evaluación interna contable por parte de la CGN vigencia 2015, a nivel territorial municipal.

- No existe la realización ideal de tomas físicas de bienes, derechos y obligaciones para confrontar con los registros contables y hacer los ajustes pertinentes, arrojando esto puntaje de 3.77 de 5 puntos.
- No son exactos los calculados, los valores correspondientes a los procesos de depreciación, provisión, amortización, valorización, y agotamiento, según aplique porque tiene puntajes de 4.00 de 5 puntos.
- No se cuenta con un ideal proceso contable para operación del mismo, en un ambiente de sistema de integrado de información para su funcionamiento adecuado, dado que tiene puntaje de 4.02 de 5 puntos.

-Limitaciones en el proceso de revelación – análisis e interpretación y comunicación de la información¹⁵

En este apartado es fundamental mencionar que la información financiera tendrá que cumplir características de mejora como lo es la comparabilidad, la cual establece que “la comparabilidad no es uniformidad” (Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad , 2010, p. 14), pero permite a los usuarios identificar y comprender similitudes y diferencias entre partidas y así poder realizar pronósticos y proyecciones, además tendrá que ser oportuna y comprensible para los usuarios, es decir que “oportuna significa tener información disponible para los decisores a tiempo que sea capaz de influir en sus decisiones” (Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad, 2010, p. 16), entonces la información financiera tendrá que estar disponible, en cumplimiento con las características fundamentales de la misma, y ser un factor determinante para aportar a la transparencia de la gestión pública municipal sin presentar estas dificultades:

¹⁵ Las anteriores limitaciones fueron indicadores de evaluación interna contable por parte de la CGN vigencia 2015, a nivel territorial municipal.

- Se publica mensualmente en lugar visible y de fácil acceso a la comunidad el balance general y el estado de actividad financiera, económica, social y ambiental 3.63 de 5 puntos.
- Se utiliza un sistema de indicadores para analizar e interpretar la realidad financiera, económica, social y ambiental de la entidad 3.87 de 5 puntos.

-Limitaciones en el proceso de revelación – otros elementos de control (Contaduría General de la Nación, 2015)¹⁶.

- La identificación y análisis para el tratamiento adecuado de los riesgos de índole contable de la entidad no se realizan de forma permanente e integral ya que arrojó puntaje de 3.84 sobre 5 puntos.
- Los flujos gramas, u otra técnica o mecanismo, la forma como circula la información a través de la entidad y su respectivo efecto en el proceso contable de la entidad en algunas entidades territoriales no se evidencia o no se hace de forma completa, por ello su puntaje es de 3.66 sobre 5 puntos.
- Las política o mecanismo de actualización permanente para los funcionarios involucrados en el proceso contable y que se lleva a cabo en forma satisfactoria no es la ideal, pero en algunos casos se realiza por ello la puntuación es de 3.92 sobre 5 puntos.
- Los costos históricos registrados en la contabilidad son actualizados permanentemente de conformidad con lo dispuesto en el Régimen de Contabilidad Pública, muchas veces no se realizan procedimientos de actualización y esto dio puntaje de 3.86 sobre 5 puntos. Lo que puede ocasionar sobreestimación en sus activos afectando significativamente los resultados en informes financieros.

¹⁶ Las anteriores limitaciones fueron indicadores de evaluación interna contable por parte de la CGN vigencia 2015, a nivel territorial municipal.

Teniendo en cuenta las limitaciones anteriores, la Figura 18 permite observar la consolidación total y promedia de los resultados de la evaluación del control interno contable territorial municipal:

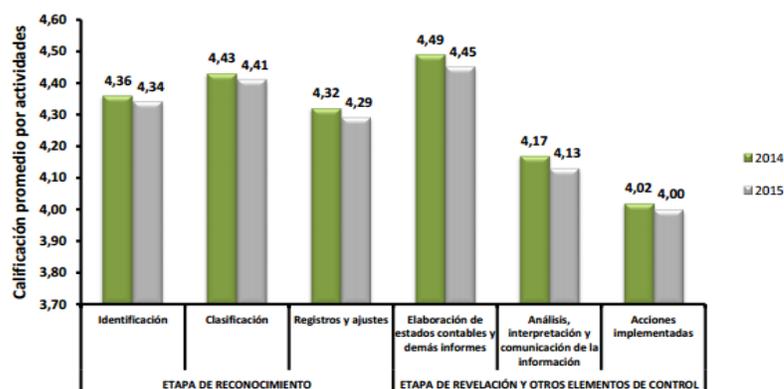


Figura 18. Calificación promedio etapas de proceso contable territorial departamental 2015

Fuente: (Contaduría General de la Nación, 2015, p. 55)

Tabla 11. Clasificación territorial por municipios omisos de reportes financieros

DEPARTAMENTO	TOTAL MUNICIPIOS	MUNICIPIOS OMISOS	PORCENTAJE	CALIFICACIÓN
Bolívar	120	25	20,80 %	inadecuado
Atlántico	80	13	16 %	satisfactorio
Magdalena	80	18	22,50 %	inadecuado
Guajira	55	15	27,30 %	inadecuado
Cesar	75	6	8 %	adecuado
Norte Santander	87	4	4,60 %	adecuado
Santander	42	8	3,30 %	adecuado
Boyacá	294	4	1,40 %	adecuado
Arauca	22	0	0 %	adecuado
Casanare	65	4	6,20 %	adecuado
Vichada	13	3	23,10 %	inadecuado
Cundinamarca	284	19	6,70 %	adecuado
Guainía	13	2	15,40 %	satisfactorio
Vaupés	7	0	0 %	adecuado ¹⁷

Meta	80	8	10 %	satisfactorio
Amazonas	6	1	16,70 %	satisfactorio
Caquetá	43	4	20,90 %	inadecuado
Bogotá	60	0	0 %	adecuado
Putumayo	39	4	10,30 %	satisfactorio
Huila	127	9	7,10 %	adecuado
Tolima	157	24	15,30 %	satisfactorio
Nariño	173	19	11 %	satisfactorio
Cauca	102	14	13,70 %	satisfactorio
Valle del cauca	207	21	10,10 %	satisfactorio
Quindío	46	1	2,20 %	adecuado
Caldas	99	4	4 %	adecuado
Chocó	45	5	11,10 %	satisfactorio
Antioquia	462	37	8 %	adecuado
Córdoba	77	14	18,80 %	satisfactorio
San Andrés	3	0	0 %	adecuado
Sucre	84	21	25 %	Inadecuado

Fuente: elaboración propia con base en Contaduría General de la Nación (2015)

Como se identificó anteriormente, los municipios de seis departamentos presentaron porcentajes mayores del 20 % por omisión de informes financieros relacionado con el control interno contable, siendo estos: Bolívar, Magdalena, Guajira, Vichada, Caquetá y Sucre. Estas entidades tienen dificultades porque no existe el compromiso sobre la gestión financiera, e inversión en desarrollo y capacitaciones a nivel territorial.

De igual manera, en temas de control interno contable, el proceso que se realiza al interior de cada entidad podría señalarse que tiene gran transversalidad con las demás actividades de la gestión pública financiera, y sus limitaciones disminuyen la gestión institucional y trunca la gestión financiera en aquellos municipios que conforman los respectivos departamentos con valoración inadecuada por omisión contable.

Hallazgos identificados en la investigación, como limitaciones relacionadas divulgación de información pública en un municipio de sexta categoría en Colombia

En el desarrollo de este punto se presentan las actividades realizadas con funcionarios de entidades públicas como la Contraloría General de la República, que tienen a su cargo el control de recursos en entidades territoriales y la responsabilidad de certificación de los ingresos corrientes de libre destinación para el proceso de categorización, y con ciudadanos del municipio de Suesca, a quienes en desarrollo de la investigación se tuvo oportunidad de entrevistar. Se exponen también las preguntas realizadas y las respuestas presentadas, con un proceso de edición de las mismas, sin cambiarle el sentido a la respuesta.

Entrevista a funcionario - Contraloría General de la República

Inicialmente se comenzó con un diálogo realizado con funcionarios del área de economía y finanzas de la Contraloría General de la República, sobre temas de funcionamiento y control territorial en Colombia, de asunto fiscales, en forma de las transferencias e ICLD junto con los gastos de funcionamiento y sistema general de participaciones.

Pregunta del investigador: *¿Cómo es el control que realizan de la gestión fiscal y financiera de los municipios en Colombia?*

Respuesta: la Contraloría General de la República únicamente tiene responsabilidad con entidades de orden nacional, es decir no tiene competencias directas para el municipio como sujetos de control. Para auditar cuestiones fiscales y financieros él no tiene la facultad de intervenir en estados contables sobre estos municipios, esto es función de la contraloría departamental remitiéndose a la guía territorial que tienen estas para hacer eficaz en control interno en los municipios.

En administraciones anteriores con una organización llamada el SINACOF se reunía toda la información de las contralorías territoriales que en la actualidad ya no existe, después de ello se expidió guía de cómo hacer el control interno territorial para las contralorías territoriales y este proceso se hace con el contador público del control interno territorial, y dirige conforme a las normas como se realiza este en todas las entidades territoriales. Este a su vez hace en los municipios la explicación de las evaluaciones que se deben realizar. Y tiene que remitir a través de CHIP- contraloría los resultados de la evolución que se realiza en los entes territoriales sobre el control interno.

La dificultad presentada en este proceso de control en temas internos es que son procesos autoevaluativos que llegan directamente a la CGR, donde contiene respuestas auto evaluativas de que como jefe de control interno si cumple con las actividades de evaluación. Actualmente ya no se realiza como autoevaluación por parte del control interno territorial por falta de independencia en asuntos de evaluación y gestión. La Contraloría General de la República hace auditoría directa en los municipios únicamente para temas de *control excepcional a unos recursos particulares de SGP, y sistema general de regalías*, pero no se hace evaluación general de control interno municipal de forma integral.

Sobre este tema no emiten opinión, puesto que se trata de una auditoría de desempeño simplemente, se indaga en qué fueron asignados los recursos haciendo las respectivas pruebas de auditorías necesarias. De igual manera, no se dictaminan estos financieros sobre estos recursos del municipio pues es competencia de las contralorías departamentales. Las contralorías delegadas sectoriales de la CGR realizan la tarea de evaluación y asignan una puntuación en temas financieros para las entidades territoriales y sobre estos resultados la CGR realiza su auditoría y consolida los resultados del proceso de auditoría que realizan las contralorías

territoriales, y se consolidan los dictámenes de los EEFF, resultados, hallazgos u observaciones y se consolidan todas las opiniones y la CGR da opinión general de los hallazgos solo de recursos de SGP de acuerdo la Ley 715 del 2001. Sistema General de Regalías Ley 1530 del 2012, cuando este a su vez hace certificación contable sobre los ICLD de cada uno de los municipios.

Pregunta del investigador: *¿Cómo es el control en el aseguramiento de la información sobre los sistemas de información que utilizan?*

Respuesta: para la certificación de Ley 617 cada analista tiene asignado departamentos, ellos generan alertas de la información de cada entidad, y aplican en un consolidado donde ya se tiene el cálculo, se hace barrido de la información y lo que más o menos se conoce de la entidad; se verifica que los municipios reporten el sistema general de participación y de regalías, que se esté reportando en las cuentas que corresponden, a través del CHIP donde se tienen validaciones y parametrizaciones sobre códigos, para minimizar los errores que puedan generarse.

Se valida la programación presupuestal para verificar que no se incorporen gastos o ingresos que no correspondan, como ejemplo.

Pregunta del investigador: *¿Qué controles se utilizan para determinar los rubros que componen los ICLD y los gastos de funcionamiento que se utilizaron y se reflejan en los registros que se presentan en el chip presupuestal?*

Respuesta: solamente se cuenta con la fuente de información que se compila en el CHIP presupuestal. Como lo dice la Resolución 007, la única fuente oficial de información para controlar los ICLD y los gastos de funcionamiento es la información que se tiene en el chip. Para el primer trimestre del año de las auditorías que hacen las contralorías territoriales se recibe poca información de auditoría de los municipios de las categorías 4,5 y menos de la categoría 6, y es

evidente que existe debilidad por parte de los municipios de sexta categoría al entregar información de gestión fiscal en su primer trimestre.

Pregunta del investigador: ¿Qué hace la CGR con respecto a esta debilidad que se presenta?

Respuesta: se realizan capacitaciones a las entidades territoriales para explicarles el manejo adecuado de publicar los rubros en chip, sin que exista error. Pero este proceso se ve frustrado en cada cambio de administración, ya que todo el trabajo que se realizó durante los cuatro años anteriores de capacitar a los empleados públicos se pierde; existe el sesgo de la información y la metodología que se tendría que aplicar para la presentación de la información de los entes territoriales, la cual no es confiable, y es poca la información que se refleja en el primer trimestre de la nueva administración. Además de esto, otra dificultad que existe es que por el número de entes de control que se registran en la nación, en el año solo se le puede realizar auditoría a la mitad de los obligados.

Pregunta del investigador: *¿Qué dificultades se evidencian en los hallazgos que reciben de las contralorías territoriales en relación con los municipios auditados?*

Respuestas: no se realizan auditoría a todos los municipios y los hallazgos que se identifican no muestran evidencia suficiente y significativa, o no revelan la naturaleza de alguna dificultad que pueda existir.

Aspectos a destacar con respecto a los entes de control

Las principales dificultades evidenciadas, como se describió, tienen que ver con la calidad de información que manejan los entes de control como las contralorías departamentales y la reacción de las misma cuando municipios presentan información con sesgo o tienen deficiencias en la forma como presentan la información financiera.

De esta forma, la capacidad administrativa para atender individualmente a cada municipio es un trabajo difícil de aplicar, la misma estructura de la administración pública, a veces, crea riesgos administrativos que realmente empeoran a los municipios pequeños, aquellos donde el nivel productivo no es el mayor y aquellos donde los demás niveles de gobierno no tienen presencia para atender debidamente estos casos.

Empero, los entes de control territorial informan al nivel general de forma sesgada limitando la transparencia de la gestión pública y cubriendo las necesidades y debilidades existentes en aquellos municipios de sexta categoría. De igual manera, su intervención simplemente se da cuando se exceden los niveles de ingresos y gastos, es decir, son reactivos antes los constantes riesgos y necesidad de control para los recursos de la sociedad el cual está bajo la administración del municipio.

Entrevista a funcionarios de entidades territoriales municipales

- a) Se llevó a cabo una entrevista al asesor financiero actual de municipio de Suesca de sexta categoría, con el fin de determinar, precisar y comprender cuáles son las dificultades que enfrenta el área contable y financiera dentro de la entidad territorial del municipal en cuanto a los procedimientos y requerimientos utilizados internamente.

Pregunta del investigador: *¿Cuáles son las dificultades que se encuentran en el área contable del municipio, que podría generar limitaciones o sesgo para la preparación y divulgación de los informes financieros de forma completa, comprensible y oportuna?*

Respuestas: actualmente, la mayor dificultad que se evidencia es que los trabajadores del área contable en estos municipios no tienen rutina de llevar el registro contable de todas las operaciones que se realizan diariamente en el municipio, es un tema difícil ya que no cuentan

con un esquema contable propio para llevar el orden debido de las transacciones que a diario se realizan.

Otro punto es que no aplican el modelo de causación o devengo, los hechos económicos no se reconocen en el momento que sucedió, sino cuando se evidencia el hecho monetario, es decir las entradas de dinero o las salidas respectivamente de los flujos del efectivo. Otra dificultad es que no existe el conocimiento adecuado en cuanto a la forma correcta de medición de las distintas transacciones o sucesos económicos que se generan en el municipio, no se realiza la medición correcta en muchas ocasiones y en temas de registros estos no se realizan adecuadamente.

Finalmente, un tema complejo es que la mayoría de las veces el contador encargado de los temas de reporte de información y certificado de los mismos, no tiene el conocimiento completo de todas las operaciones, y aquellas generadas en áreas diferentes a las financieras, que son parte fundamental de la información financiera, ya que es una función que se tiene como independiente de la administración interna en la alcaldía.

Muchas veces el contador hace presencia cada tres meses y el momento de recopilar la información siempre existirá riesgo en la recopilación y preparación, y además de ello el tiempo con el que cuenta es limitado por las fechas de reporte a los entes de control.

Pregunta del investigador: *¿Qué hace usted como asesor financiero para corregir o mejorar esta situación que evidencia a diario, cuál es su aporte para el mejoramiento de esto?*

Respuestas: es un tema difícil, ya que mis funciones son sobre el manejo y diligenciamiento presupuestal, y el tema es que el alcalde le imprime la autogestión a cada área, y el área contable lo lideran varias personas, quienes desempeñan otros roles dentro de la entidad territorial de forma asistida.

b) De igual manera, se realizó un diálogo o entrevista con la encargada del control interno del municipio, con el propósito de conocer las principales funciones que realiza y los controles que se aplican para el logro de los objetivos de la gestión administrativa municipal, y la forma como los evalúa y recomienda.

Pregunta del investigador: *¿Actualmente el área de control interno en el municipio presenta debilidades que perjudiquen la gestión pública municipal y el proceso para la rendición de cuentas?*

Respuesta: el municipio actualmente y desde siempre ha realizado, con todo lo que establece la ley, el procedimiento de control interno, es decir informa sobre la administración de los riesgos y los controles implementados, en armonía con lo señalado en el Modelo Estándar de Control Interno-MECI; adicionalmente creamos y ejecutamos planes de mejoramiento para la entidad territorial cuando se presenta la necesidad. Asimismo, realizamos diferentes tareas, y damos atención al público en cuanto a las necesidades diarias que se presentan.

Pregunta del investigador: *¿De acuerdo con su respuesta se podría afirmar que la entidad se encuentra en las mejores condiciones?*

Respuesta: sí, el municipio aplica todos los requerimientos que exige la ley en relación con el control interno que exige MECI, y se cumple con todo lo que se señala en los decretos reglamentarios respectivos.

Pregunta del investigador: *usted como funcionario público municipal, ¿qué valor agregado le da a la entidad para ayudar a la transparencia de la gestión y la divulgación de la información pública?*

Respuesta: cumplo con las tareas encomendadas por el alcalde, de igual manera informo a través de MECI y realizo planes de mejoramiento cuando se requiere, y en el momento de que

alguien de la comunidad necesite de información explico el procedimiento de cómo entrar y conocer la información que se proporciona a través de MECI.

Diálogo con la comunidad de un municipio de sexta categoría

El objetivo de este diálogo directo con algunas personas del municipio es determinar el grado de conocimiento y los recursos con lo que ellos contaban en temas de acceso a la información pública y el proceso de la rendición de cuentas en el municipio. Se solicitó a varios ciudadanos que respondieran algunas preguntas, como por ejemplo si tenían conocimiento de los mecanismos y derechos que ellos, como comunidad municipal, disponen para conocer sobre el desarrollo y funcionamiento en los planes y programas del municipio y sobre los recursos con los que cuenta el municipio.

Posteriormente, analizadas y tabuladas las respuestas dadas por los ciudadanos escogidos, se aprecia que aquellas personas, indudablemente, no tienen el conocimiento exacto de las diferentes fuentes de información que dispone la administración municipal para el acceso a tal información; no saben y no conocen la manera como los funcionarios municipales informan a los entes de control, y tampoco sobre la manera en que se distribuyen los recursos en función de las necesidades de la comunidad.

Dado esto, se pudo establecer en el diálogo que la comunidad no cuenta con los suficientes servicios de internet en casa para acceder a la información sobre los recursos y sobre los procedimientos con relación a la divulgación de la gestión. Se evidenció que la única manera que encuentran ellos para saber acceder a alguna queja o información es acercándose a los puntos de atención de la alcaldía, pero manifestaron que los funcionarios, hablando coloquialmente, esconden la información y los recursos, y no dan solución de nada, señalando que la información que les suministran no muestra la realidad.

Vale aclarar que la mayoría de los entrevistados corresponden a habitantes rurales, quienes están acostumbrados a lo poco que les suministran, pero tanto los habitantes rurales y urbanos tienen algo en común: no están satisfechos con la gestión del municipio, tienen necesidades y no cuentan con el conocimiento y la capacitación para acceder a la información sobre los recursos del municipio en el que viven. Muchos de los entrevistados señalaron que no saben ni han asistido a un encuentro de rendición de cuentas, otros como minoría saben que hay una fecha establecida para la rendición de cuentas, pero no asisten porque la información que se les da no es de su completa confianza, por la desconfianza que le tienen a las personas que administran los recursos locales.

Estrategias de mejora para divulgación y acceso a la información pública

Indiscutiblemente, uno de los desafíos que enfrenta la administración municipal en Colombia es la necesidad de reformar el sistema institucional, basado en la integridad de sus funcionarios y funciones, para contrarrestar y hacer frente al deterioro interno institucional que se presenta por la limitada transparencia en temas de gestión. La característica del municipio pequeño está enfocada en realizar únicamente lo requerido por la ley, centrándose en procedimientos estáticos y sin la visibilidad en materia de desarrollos eficientes.

Por esta razón, es necesario proponer las posibles estrategias de mejora a las variables en cuestión de gestión administrativa y financiera, que permitan generar una adecuada, eficiente y transparente gestión pública territorial, de conformidad con las limitaciones evidenciadas y expuestas anteriormente.

Estrategia para la gestión administrativa

Una de las posibles propuestas de mejora está encaminada a la creación de un control interno territorial con mayor independencia, que permita diseñar planes de mejoramiento en las necesidades puntuales, de forma objetiva e integral, especialmente para los municipios categoría sexta que presentan debilidad y pérdida de su finalidad. Hoy, la naturaleza y la relevancia que tiene el sistema de control interno funcional en la institución municipal se centra en temas de autoevaluaciones que desarticulan el objetivo principal del control interno hacia la gestión pública eficiente.

En esencia, se entiende que el sistema de “control interno busca, asignar y proteger los recursos de la organización, buscando la adecuada administración ante posibles riesgos que lo puedan afectar” (Escobar, 2001, p. 145). El ejecutivo municipal como máxima autoridad local y autónoma “tendrá el deber de mantener y perfeccionar el sistema de control interno, el cual debe ser adecuado a su naturaleza pública” (Escobar, 2001, p. 146). El control interno conceptualmente está dividido en dos: el control interno administrativo y el control interno contable. Para el “control interno administrativo corresponde la adherencia de las políticas de la entidad, y la eficiencia de la organización” (Bermúdez, 2016, p. 129).

Por ende, es necesario crear un comité de control interno micro que llegue puntualmente y haga presencia en cada uno de los municipios, y no quedarse simplemente con el encargado de dirigir y hacer cuestionarios auto-evaluativos de cumplimiento en el interior del sistema territorial administrativo municipal, y limitarse a llenar y enviar información de cumplimiento a través de MECI. Indudablemente, el control de la administración municipal está limitado por las condiciones y las propias características de la estructura del Estado. Muchas veces el municipio no está formado para las grandes cosas, por su estructura de municipio pequeño, el cual acarrea

dificultades de control en temas de administración y de riesgo, fraude, corrupción; o simplemente por la poca capacidad de crear estrategias sólidas para la generación de políticas locales estables y en beneficio de la comunidad. Se puede pensar en crear esa ayuda con el control interno sólido.

Estrategia para la gestión financiera

La gestión financiera en sí misma contiene múltiples variables, de allí la complejidad de su administración y cumplimiento eficiente en los territorios. Ante esto, Velasco (2007) afirma:

[Que] las actuaciones del sector público se materializan con las reglas para el conjunto social, a través de política económica, planeación y política económica: Esta última a su vez, se realiza a través de política monetaria, cambiaria, fiscal y comercial, siendo la política fiscal manejada a través de las finanzas públicas que se ocuparan de la captación o tributación de los recursos por parte del estado. (p. 36)

Es así que la gestión fiscal juega un papel muy importante para la gestión pública y el manejo interno de la misma, debido a que esta es uno de los ejes centrales y de repercusión en la generación y el desarrollo social de las aspiraciones humanas que tiene la comunidad, a través de la administración pública.

Gestión fiscal

En primer lugar, se debe entender que un instrumento de la política fiscal es el presupuesto, en este caso el presupuesto municipal, como un instrumento de gestión de la Hacienda Pública.

Como se detalla continuación en la Figura 19.

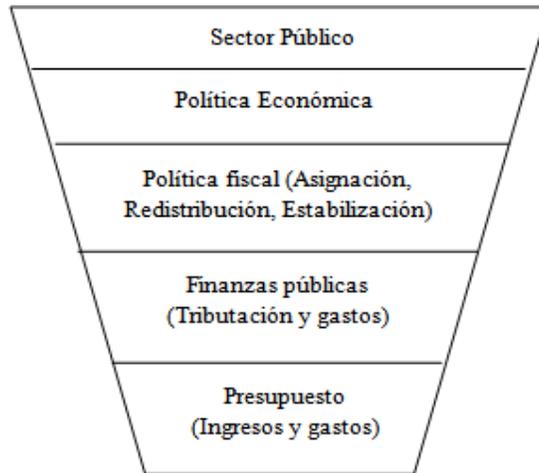


Figura 19. Componentes del sistema de Hacienda pública

Fuente: (Velasco, 2007)

[Siendo el] presupuesto un integrante del derecho presupuestario y cruza diferentes ramas de las ciencias sociales que van desde la contabilidad, ciencia política, administración, derecho financiero y economía. [...] El presupuesto se presenta cuando se recoge los gastos previstos y este a su vez prevé fuentes de recursos para cubrirlos, además de ello con el presupuesto se autorizan los gastos y se prevén los ingresos. (Velasco, 2016, pp. 111-114)

Con los resultados evidenciados del desempeño fiscal en los municipios de Colombia se propone la estrategia de mejorar la calidad de los funcionarios financieros en los municipios, para lo cual deberán capacitarse en diferentes temas de la administración financiera municipal como estrategias de recaudo tributario local, proyectos de desarrollo, planeación efectiva, buscando el mejoramiento y desarrollo de la autonomía fiscal y financiera de los municipios, apoyados con su estrategia de trabajo y ventajas para el municipio y la comunidad en general.

Gestión contable

Como identifican Nieto y Laverde (2011), al resaltar la afirmación de Jorge Tua “la contabilidad ha sido considerada el lenguaje de los negocios, pero no ha hecho parte del lenguaje de los gobiernos” (p. 65).

Indiscutiblemente el gobierno ha tomado a la contabilidad como una ciencia aislada para la generación de una adecuada gestión pública en el país. No se ha comprendido la necesidad y la gran ayuda que trae consigo la aplicación de la contabilidad pública eficiente, con el fin de aportarle a la gestión pública un valor agregado en la toma de decisiones y la trascendencia que esta tiene para la contribución al desarrollo territorial, el cual por su constante cambio y evolución exige una cualificación mayor en todo lo relacionado a la gestión pública.

Por ello se debe destacar:

Qué países han logrado controlar o mantener bajos niveles de corrupción, en buena medida por los esfuerzos realizados para desarrollar sistemas de información de naturaleza contable: Solo así las autoridades y los ciudadanos pueden indagar permanentemente por el manejo de los recursos y bienes públicos. (Nieto & Laverde, 2011, p. 66)

La contabilidad, por sí misma, para los gobiernos estará conformada en el sistema nacional de contabilidad pública, describiendo su rol como ciencia que “servirá para la toma de decisiones en los órdenes nacional y territorial y atenderá a las necesidades de información en los procesos de gestión y control de la administración pública, a partir de la uniformidad de normas contables” (Nieto & Laverde, 2011, p. 73). En este sentido, es necesario establecer como estrategia de mejora para la transparencia y acceso a la información pública en el área contable un sistema integral de contabilidad en los pequeños municipios, teniendo la necesidad irremplazable de

contar con servidores contables idóneos y líderes contables que promueven el hábito de aplicar las normas de contabilidad vigentes de forma idónea, actualizados en el manejo de la ciencia contable gubernamental, cambiando el viejo esquema de recolección de hechos económicos que acontecen diariamente en la administración municipal.

En otras palabras, un sistema integral de contabilidad que asegure que todo el proceso contable se estructura bajo el método de causación, para entender la necesidad de reconocimiento de los hechos en el momento que se generan y no en momento que hay flujo de efectivo. Para esta estrategia propuesta es innegable que se soportará en la implementación de normas internacionales de contabilidad para el sector público (NICSP), proceso que viene liderando la CGN como organismo regulador de la contabilidad pública, esto sin duda será un gran reto para que exista un sistema integrado eficaz de contabilidad basada en la causación de los hechos, con muy buenas capacitaciones a los funcionarios de cada uno de los municipios, especialmente los de sexta categoría; creando así un gran sistema documental en los municipios para generar una base comprensible y adecuada de contabilidad en temas de reconocimiento, medición y revelación correcta de la información contable municipal.

De esta forma, el ejecutivo municipal deberá entender la necesidad de aportar al mejoramiento del sistema contable en cuanto a sistemas contables eficaces y a un recurso humano capacitado y actualizado para generar eficiencia financiera y de reporte de información a los entes de control y comunidad, y no generar riesgo de sesgo de información contable y financiera que propicie corrupción. Por lo anterior, se dice que la interacción que hace el “contador público, la información financiera y planteamientos éticos, para luchar contra el fraude, la corrupción y el blanqueo de capitales, es la evidencia más útil que se le puede dar a la contabilidad pública”

(Nieto & Laverde, 2011, p. 73), como factor para de aplicación adecuada y principal fuente de información en la gestión pública territorial, en este caso en los municipios de sexta categoría.

Sumado a lo anterior, es necesario afirmar que la contabilidad pública no solo es una salvaguarda de la información fidedigna de la gestión pública municipal, sino que también contribuye a repercusiones éticas de los funcionarios públicos en el manejo del erario, debido a que “tiende a generar orden, organización, transparencia y rendición de cuentas en las entidades; su carencia es el caldo de las operaciones corruptas de las administraciones públicas” (Nieto & Laverde, 2011, p. 73).

A su vez, es necesario entender y aplicar adecuadamente las normas de contabilidad aceptadas en el país y realizar el control contable de forma adecuada en el municipio, por cuanto la contabilidad por esencia, por principio sirve de instrumento de control. Por ello, el control interno contable tiene la función de “proteger los activos de la entidad y generación de información financiera fiable” (Bermúdez, 2016, p. 126).

Conclusiones

Uno de los desafíos más notorios en el esquema de la gestión pública municipal está centrado en el mejoramiento institucional, encabezado por el jefe máximo del municipio, el ejecutivo, en este caso el alcalde. Toda la limitación que puede generarse en la gestión municipal parte de diversas variables que acarrear temas políticos, administrativos, financieros fiscales y contables. Por ello, se parte de la necesidad de mejorar el esquema administrativo que es desde donde se establecen las estrategias de mejora para los diferentes aspectos que comprometen el desarrollo municipal.

Es claro que el asunto es complejo y preocupante por la magnitud de variables que componen la gestión pública municipal, pero la necesidad impetuosa de aportar estrategias para que en

tiempo futuro se pueda observar la eficiencia de la gestión pública y un desarrollo local de los pequeños municipios, obliga a contribuir desde el punto del aseguramiento de la información financiera y no financiera, y dejar un cimiento de grandes mejoras para la institucionalidad y crecimiento de estos municipios pequeños o categorizados en el nivel sexto.

De igual manera, la necesidad de reorganizar la estructura contable municipal:

[Para que] la generalización de la cultura contable redunde a la recuperación de la confianza en la gestión pública. No es una afirmación anegue. Es el trasfondo de un ideario que si bien, describe una situación perfecta, como una utopía, en el sentido más hermoso de este término, permite la aproximación de nuestra sociedad a un óptimo nivel muy elevado. (Nieto & Laverde, 2011, p. 96)

De tal manera, en temas de gestión en municipios es arriesgado tomar y estudiar todas las variables, pero al hablar de un tema como la gestión pública municipal se necesita entender el significado de cada variable que involucra la gestión pública, debido a que tiene un sentido transversal y apunta a diferentes direcciones que componen y conforman un todo en la administración de la gestión pública para llegar a la transparencia de la misma.

Por tanto, el control municipal es el tema que resonó en esta investigación, motivo por el cual se plantearon las posibles estrategias de mejora que contribuirán a la gestión pública municipal y, por ende, estimulará la transparencia, en materia de acceso a la información pública, sin sesgo de información para los entes de control y la comunidad. Finalmente, se debe resaltar cada variable identificada por área de desempeño que en su conjunto hacen parte de la gestión pública municipal del municipio sexta categoría y que fueron los hallazgos de esta investigación.

Con relación a la institucionalidad y gestión administrativa, un factor determinante en el nivel de gestión pública que provoca la limitación es el problema ético que existe en los

administradores públicos frente a su actuar personal y profesional. Hoy en día los gestores públicos municipales en Colombia se han olvidado de las naturalezas propias de la administración del erario de la nación y trabajan en favor de pugnas políticas o favores políticos que desvirtúan el ciclo normal de la administración municipal, no existe integralidad en su labor.

Los administradores públicos tienen el deber de sanear su ética y sus valores para llegar al buen actuar a nivel público a limpiar competencias y poder llegar al trasfondo de todo lo que son sus valores éticos, lo cual se tiene que brindar para el beneficio de la sociedad ya que es el cimiento de todas las estrategias y actuantes de la gestión pública; y así brindar el adecuado proceder al administrar recursos públicos a nivel local.

Desde luego, no solo la parte integral de los gestores públicos se encuentra en vilo, sumándose a eso están las propias características del pequeño municipio, que tiene por sí mismo intendente de riesgos en la gestión pública, que da lugar a desviar el deber ser de la gestión pública municipal, y claramente a perder el sentido que lleve al desarrollo de la comunidad, presentando sesgo en la información suministrada a las entes de control; lo cual trae distorsión de información interna de los municipios de sexta categoría.

En tal caso, el municipio de sexta categoría es aquel con el 80 % de población ubicada en las zonas rurales del mismo, estos también se ubican en lugares lejanos al centro del país y donde los ingresos propios no son suficientes para crear grandes estrategias de mejora y establecer excelencia en la gestión pública, además de la capacidad para generar propios ingresos y contribuir a la productividad interna del municipio. Muchos de estos municipios se encuentran ubicados en zonas costeras donde la vulnerabilidad es mayor, y otros en zona de frontera donde el nivel de violencia predomina y hace repercusión en la gestión pública y en los bajos niveles de desarrollo.

Son aquellos donde las necesidades básicas no se suplen de forma completa y no alcanzan a llegar a cada persona del municipio, pues por su nivel y capacidad de ingresos no alcanza para todas las mejoras que necesitan educación, conocimiento general y avance tecnológico, necesarios para estar en sintonía con la actualidad en temas de gobierno, gestión y contribuir a la transparencia.

Por otro lado, cada municipio es heterogéneo, cada uno con sus propias características; lo que se constituye en un factor limitante para el apoyo y estrategias que quieren brindar el nivel nacional, para la contribución de la transparencia en la gestión de los municipios más pequeños de Colombia. Además de esto, existe incapacidad en materia de control administrativo, no hay una adecuada aplicación de controles para todos los riesgos que tiene inherente el municipio pequeño ubicado en zonas alejadas del país; administrativamente existen oportunidades de corrupción en más de uno de los municipios de sexta categoría.

Los gestores públicos actualmente no son capaces de crear políticas públicas y de gestión para sanear las ineficiencias que desde antes trae la gestión pública en periodos de gobierno anteriores, no se preocupan por dar mejoras en la situación de riesgo que de por sí acarrea la gestión local, solo se evidencian “procesos de gestión de forma, más que de fondo”, la comunidad no presenta diálogo con el alcalde, ellos no son partícipes de la administración que se le da a los recursos locales para su desarrollo.

Ahora, un tema que notoriamente presenta deterioro en la gestión pública municipal es el control interno, no se utiliza para su fin propio, que es dar valor agregado a la administración del municipio y contribuir a la realización de los objetivos y la administración adecuada del erario. Las evaluaciones y planes de mejora no se enfocan por el camino que debiera ser, estos únicamente han utilizado al control interno como medio para completar formatos de

cumplimiento que finalmente no dan respuesta al valor que tiene el control interno; el comportamiento interno que se presenta en los municipios genera una evaluación subjetiva, que para el entender de la autora puede quedar estática, sin poder generar cambios para crear estrategias que brinden desarrollo e innovación estacional al municipio.

Además de esto ocasiona burocracia y clientelismo, desvíos de metas y cumplimiento municipal deficientes controles, acarreando excesivos gastos de funcionamiento pero improductividad administrativa y de gestión. El municipio casi nunca evalúa riesgos de corrupción. A pesar de existir un manual de anticorrupción, este no se pone en práctica, solo hay visto bueno que se tiene y se aplica, pero la realidad es que no se conoce. De forma general, en el 20 % de los departamentos y los municipios no entregan información requerida de la gestión pública que realizan, además de esto no todos realizan rendición de cuentas a la comunidad ni a los órganos de control de forma eficaz y completa.

Razón por la cual, en periodos de cambio de administración con la iniciación de un nuevo gobierno local se pierde toda la información de gestión pública en cada municipio, el sesgo de la información es alta y las condiciones en que se informa no es la adecuada. Además de esto, el personal que labora en los municipios como secretario de hacienda, el personero municipal, el encargado de control interno, los secretarios de gobierno asumen múltiples funciones que según opinión personal deben ser dirigidas de forma independiente por otra persona, en vista de que esto genera conflictos de interés internos en la administración y hace evidentes riesgos de fraudes internos que muchas veces es difícil evidenciar de forma rápida para contrarrestarlo.

Como segunda variable, luego de identificar problemas de orden interno administrativo se observa mal comportamiento financiero y deterioro de la gestión pública y la transparencia, que están relacionados con el asunto fiscal y contable municipal como conjunto de la gestión

financiera, para el caso de esta investigación. Los temas financieros están relacionados con todas las fuentes de ingresos, como se mencionó, con variables como impuestos, parafiscales, tasas, regalías, rendimientos financieros, entre otros; por ello se divide en este caso en gestión fiscal y gestión contable. La gestión fiscal en los municipios está controlada por las contralorías departamentales, estas a su vez comunican a la CGR.

Por su parte, las contralorías departamentales presentan un papel indispensable para el control de la gestión pública del país, pero se han detectado ineficiencias en cuanto a la función que ejercen, no están teniendo resultados positivos por la manipulación política que existe hoy en día, además de esto la tramitología que caracteriza la función la han tornado improductiva; y esto crea oportunidad para cometer fraude en la gestión pública de los territorios municipales.

Es así que se evidenció que para el año 2015 en más de 421 municipios de Colombia con debilidades en relación a la política fiscal, finanzas públicas y manejo del presupuesto, se hace necesaria una evaluación de vulnerabilidad en desempeño fiscal y de deterioro fiscal en los municipios más pequeños. Es preciso decir que las contralorías departamentales se muestran ajenas a la dependencia municipal del manejo fiscal y su eficiente control, no hay relación directa ni concreta, lo que perjudica el crecimiento institucional, el desarrollo y el cumplimiento adecuado de objetivos para los municipios y su comunidad en general, situación que puede obedecer a la complejidad del control fiscal territorial, ..., falta de personal en los entes de control, las distancias geográficas y el control fiscal territorial ejercido por las contralorías departamentales a los municipios es demasiado complejo: la Contraloría de Boyacá, para citar un ejemplo, audita (o debe auditar) 123 municipios y solo cuenta con un grupo de aproximadamente 40 auditores y no tiene los recursos suficientes para el desplazamiento y permanencia de las

comisiones auditoras en cada población. Agréguese a esta circunstancia las distancias, en algunos casos considerables, que deben recorrer los funcionarios.

Esto también perjudica a la hacienda pública municipal pues al no evidenciarse desarrollo ni transparencia por la debilidad fiscal, tampoco se ve un valor agregado para generar ingresos propios por parte de gestor público municipal y su encargado en asuntos financieros. Adicionalmente, hay limitación con el recaudo de ingresos propios como tributos de recepción de dinero, no hay planeaciones tributarias y no existe adecuado compromiso del presupuesto, es decir, la forma de distribuir el presupuesto municipal no es el más adecuado.

En cuanto al desempeño contable, la evaluación de control contable por parte de la CGN ha venido evolucionando de forma positiva, ya que esta entidad ha trabajado por la transparencia en temas contable de informes de EEFF de manera más adecuada y confiable, de igual forma CGN ha creado estrategias para la rendición de cuentas de estos informes contables para contribuir a la transparencia. En temas propiamente internos municipales contables existen debilidades importantes, como el reconocimiento e identificación de transacciones contables, y además no hay conexión con las demás áreas de funcionamiento del municipio para completar toda la información contable y financiera que se presenta en este. Igualmente, no existen políticas de los hechos económicos de otra dependencia para ser debidamente informadas en el área contable a través de documentos soportes, no todas las cifras que se encuentran en los informes contables se encuentran soportadas.

De igual manera, para el reconocimiento y clasificación contable municipal no se da una consolidación adecuada de hechos financieros, económicos, sociales y ambientales del municipio, no hay clasificación idónea de transacciones, y las conciliaciones bancarias no se realizan de forma oportuna para su registro y control oportuno. El reconocimiento y posterior de

hechos, registro y ajustes que se deben realizar no se hace en cada periodo, es decir los cruces de saldo entre áreas como de presupuesto, contabilidad, tesorería y demás no se lleva a cabo en cada periodo y cuando se realizan no se hace de forma correcta.

Tampoco hay realización de tomas físicas de bienes derechos y obligaciones para confrontar registros contables y hacer ajuste debidos, tampoco hay exactitud de la forma de calcular provisiones o amortizaciones que se deben hacer. No existe ambiente adecuado para el sistema integrado de contabilidad, junto con un sistema de información adecuado de reporte para la comunidad.

Finalmente en cuanto a análisis, interpretación y comunicación, no se publica en lugar visible y de fácil acceso a la comunidad los reportes contables, y tampoco se evidencian indicadores para analizar e interpretar la realidad financiera, económica, social y ambiental del municipio; y los costos históricos registrados en la contabilidad no son actualizados permanentemente de conformidad con lo dispuesto en el Régimen de Contabilidad Pública, muchas veces no se realizan procedimientos de actualización.

De igual forma, no hay rutina de contable en estos municipios, no tienen el hábito de llevar el registro contable de todas las operaciones que se realizan diariamente en el municipio; es un tema difícil al no contar con un esquema contable propio para llevar el orden debido de las transacciones que a diario se realizan. Otro punto es que no aplica el modelo de causación o devengo, los hechos económicos no se reconocen en el momento que sucedió, sino cuando se evidencia el hecho monetario, es decir las entradas de dinero o las salidas respectivamente de los flujos del efectivo. Otra dificultad es que no existe el conocimiento adecuado en cuanto a la forma correcta de medición de las distintas transacciones o sucesos económicos que se generan

en el municipio, no se realiza la medición correcta en muchas ocasiones y en materia de registros, estos no se realizan adecuadamente.

Para concluir, en relación a la comunidad se presentan muchas variables y limitaciones para que esta ejerza control en la gestión pública municipal. No cuenta con los suficientes servicios de internet en casa para acceder a la información sobre los recursos y sobre los procedimientos con relación a la divulgación de la gestión. Se evidenció que la única manera que encuentran ellos para interponer alguna queja o acceder a información es acercándose a los puntos de atención de la alcaldía, pero manifestaron que los funcionarios, hablando coloquialmente, esconden la información y los recursos, y no dan solución de nada; señalando que la información que les suministran no muestra la realidad.

Si bien la mayoría de los entrevistados corresponden a habitantes rurales, quienes están acostumbrados a lo poco que les suministran; tanto los habitantes rurales y urbanos tienen algo en común: no están satisfechos con la gestión del municipio, tienen necesidades y no cuentan con el conocimiento y la capacitación para acceder a la información sobre los recursos del municipio en el que viven. Muchos de los habitantes del municipio no saben ni han asistido a un encuentro de rendición de cuentas, otros como minoría saben que hay una fecha establecida para la rendición de cuentas, empero no asisten porque la información que se les da no es de su completa confianza, por la desconfianza que tienen de las personas que administran los recursos locales.

Es así que se puede entender por qué actualmente se evidencian niveles bajos de divulgación de información pública en los municipios de sexta categoría, es un tema complicado y de trascendencia, pero a partir de esta investigación se puede ver que cada limitación identificada puede mejorarse con el compromiso de todos, puesto que es un asunto que involucra tanto a la sociedad como a los funcionarios públicos. Es posible generar estrategias en todos los ámbitos,

tanto administrativos como financieros, pero hay que tener cambio de pensamiento, entender que cada actuación genera y recae a cada persona como habitante del municipio.

De esta manera el funcionario público, ya sea el alcalde u otro actor público, es responsable de aplicar todo lo que señala la ley, pero de forma eficiente; para volver a dar credibilidad de la gestión pública que genera beneficios a la comunidad, y que así se pueda observar la buena actuación y la transparencia con el fin de crear un territorio útil y de crecimiento para todos, reportando de forma oportuna, clara y fácil toda la información correspondiente a la función y administración de los recursos públicos, lo que al final contribuye a la sociedad para el buen aprovechamiento y generación de valor en beneficio de toda la comunidad municipal.

Referencias

- Aguilar, V. (2009). *Gobernanza y gestión pública*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Asamblea Nacional Constituyente de la República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia del 4 de julio de 1991. Bogotá, D.C., Colombia.
- Bargalló, Cardoso y Asociados, S.C. (2016). *La Función de Auditoría Interna, el Gobierno Corporativo y la Vigilancia de las Sociedades*. Obtenido de Artículo: <http://www.bargallocardosoyasociados.com/single-post/2016/01/06/La-Funci%C3%B3n-de-Auditor%C3%ADa-Interna-el-Gobierno-Corporativo-y-la-Vigilancia-de-las-Sociedades-1>
- Bermúdez, H. (2016). *Auditoría y control. Reflexiones a la luz de la legislación*. Bogotá, D.C.: Ediciones de la U.
- Castro, R. (2003). *Guía para el taller de rendición de cuentas de la Administración Municipal*. Bogotá, D.C.: Proyecto Capacitación Municipal.
- Chávez, P. (2000). *Para recobrar la confianza en el gobierno, hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Comité de Apoyo Técnico. (2014). *Manual único de rendición de cuentas*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación / Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 87 del 29 de noviembre de 1993. Diario Oficial 41120. [Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones]. Bogotá, D.C., Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 136 del 2 de junio de 1994. Diario Oficial 41.377. [Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios]. Bogotá, D.C., Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 152 del 15 de julio de 1994. Diario Oficial No. 41.450. [Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo]. Bogotá, D.C., Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (1998). Ley 443 del 11 de junio de 1998. Diario Oficial 43.320. [Por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones]. Bogotá, D.C., Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (1998). Ley 489 del 29 de diciembre de 1998. Diario Oficial 43.464. [Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las ...]. Bogotá, D.C., Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2000). Ley 617 del 6 de octubre de 2000. Diario Oficial No. 44.188. [Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas ...]. Bogotá, D.C., Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2009). Ley 1314 del 13 de julio de 2009. Diario Oficial 47.409. [Por la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia, se señalan las autoridades competentes, el ...]. Bogotá, D.C., Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1551 del 6 de julio de 2012. [Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.]. Bogotá, D.C., Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2014). Ley 1712 del 6 de marzo de 2014. Diario Oficial 49084. [Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones]. Bogotá, D.C., Colombia.

CONPES. (1995). *Promoción de la participación de la sociedad civil: del derecho a participar a la participación efectiva*. Bogotá, D.C.: CONPES.

Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad . (2010). *El Marco Conceptual para la Información Financiera* . Bogotá, D.C.: IFRS Foundation .

Contaduría General de la Nación. (2015). *Informe consolidado de control interno contable 2015*. Bogotá, D.C.: Contaduría General de la Nación.

Contaduría General de la Nación. (2015). Resolución 533 del 8 de octubre de 2015. [Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones]. Bogotá, D.C., Colombia.

Contaduría General de la Nación. (s.f.a). *Categorización Distritos, Departamentos y Municipios*.

Obtenido de Productos:
http://www.contaduria.gov.co/wps/portal/internetes/home/internet/productos/categorizacion-dep-mun/!ut/p/b1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOINzPyDTEPdQoONTA1MDBwN TA0tTYL8jAwCTIAKIkEKcABHA0L6_Tzyc1P1C3IjyHTUGxv/dl4/d5/L2dJQSEvUU t3QS80SmtFL1o2XzA2T1I1VUZVUzI1

Contaduría General de la Nación. (s.f.b). *Funciones de la Contaduría General de la Nación - Decreto 143 de 2004*. Obtenido de Funciones: http://www.contaduria.gov.co/wps/portal/internetes/home/internet/contaduria/nuestra-entidad/nuestra-entidad/funciones/!ut/p/b1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOINzPyDTEPdQoONTA1MDBwNTA0tTYL8jNyDDIEKIIEKcABHA3z6DQJMoPqNgcIGFk5BZqY-TpYGniHBIYFuvq5GFuZGRNoPU-Bp

Contraloría General de la República. (2016). *Cartilla de Resolución Reglamentaria Orgánica 007 del 9 de junio de 2016*. Bogotá, D.C.: Contraloría General de la República.

Contraloría General de la República. (2016). Resolución Reglamentaria Orgánica 0007 del 9 de junio de 2016. [Por la cual se reglamenta la rendición de información para la contabilidad presupuestal y del tesoro, la información presupuestal de los departamentos, distritos, municipios y ...]. Bogotá, D.C., Colombia.

Corporación Colombia Digital. (2014). *Medición Brecha Digital Regional Contrato MINTIC 508 de 2014*. Bogotá, D.C.: MINTIC.

Corporación Transparencia por Colombia. (2010). *Una mirada a la transparencia en la gestión pública*. Obtenido de <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/enconfianza/articulosytemas/documentos/Una%20mirada%20a%20la%20transparencia%20en%20la%20gestion%20publica.pdf>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2014). *Manual técnico del modelo estándar de control interno para el estado colombiano MECI 2014*. Bogotá, D.C.

- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Evaluación del desempeño integral de los municipios y distritos, vigencia 2014*. Bogotá, D.C.: Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.
- El Diario. (2014). *Simón, a planear el desarrollo*. Obtenido de Política: <http://www.eldiario.com.co/seccion/POL%C3%8DTICA/sim-n-a-planear-el-desarrollo1408.html?score=2&id=121888>
- Escobar, E. (2001). *Régimen de las entidades territoriales tomo II*. Bogotá, D.C.: D'Vinni Ltda.
- Gómez, B. (2004). El municipio de la “otra Colombia”: papeles, problemas, posibilidades. Relatora de un diálogo ciudadano y La planificación y gestión del desarrollo territorial en municipios con dificultades de gobernabilidad. . *Opera*. 1, 71-7.
- Gómez, M. (2013). *La reforma de la gestión pública en Latinoamérica: su impacto en la transparencia de la divulgación financiera [Tesis de Doctorado]*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Hargadon, B., & Munera, A. (1994). *Principios de contabilidad*. Bogotá, D.C.: Norma.
- Isunza, E., & Olvera, A. (2006). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*. México, D.F.: MaPorrúa.
- ITEP. (2014). *Análisis de resultados 2013-2014*. Obtenido de Municipal: <http://indicedetransparencia.org.co/Analisis/Municipal>
- ITEP. (s.f.). *Factores indicadores de medición: Municipal*. Obtenido de Cómo se hace: <http://indicedetransparencia.org.co/FactoresIndicadores/Municipal>
- Lozano, J. (2015). *Contabilidad Pública: Plan Nacional de Desarrollo y Presupuesto*. Obtenido de Gobierno y org.: <https://es.slideshare.net/janlozano/2-contabilidad-publica>

- Mendoza, J. (2007). *Gestión financiera pública. Elementos para su estudio y aplicación*. Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Meyer, H., Villar, L., & Ramos, L. (2003). *Problemática de los pequeños municipios en Colombia. ¿Supresión o reforma?* Bogotá, D.C.: U. Externado de Colombia.
- Ministerio de Comercio Industria y Turismo. (2015). *Evaluación sobre la entragetia de rendición de cuentas vigencia 2014-2015*. Bogotá, D.C.: Oficina de Control Interno.
- Moncada, R., & Oberländer, J. (2005). *Hagamos control ciudadano: guía para su ejercicio*. Bogotá, D.C.: USAID.
- Moore, M. (1998). *Gestión Estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós Ibérica S.A.
- Muñoz, C. (s.f.). *ABC Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública*. Bogotá, D.C.: Secretaría de Transparencia.
- Nieto, A., & Laverde, M. (2011). *Edgar Nieto un proyecto de transparencia. Sus travesías hacia una nueva contabilidad pública*. Bogotá, D.C.: Siglo del Hombre Editores.
- Presidencia de la República de Colombia. (1996). Decreto 111 del 15 de enero de 1996. [Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto]. Bogotá, D.C., Colombia.
- Presidencia de la República de Colombia. (2004). Decreto 143 del 23 de enero de 2004. [Por el cual se modifica la estructura de la Contaduría General de la Nación y se determinan las funciones de sus dependencias]. Bogotá, D.C., Colombia.
- Presidencia de la República de Colombia. (2008). Decreto 1151 del 14 de abril de 2008. [Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la

- República de Colombia, se reglamenta parcialmente la Ley 962 de 2005, y se dictan otras disposiciones]. Bogotá, D.C., Colombia.
- Presidente de la República de Colombia. (2005). Decreto 3622 del 10 de octubre de 2005. Diario Oficial 46059. [Por el cual se adoptan las políticas de desarrollo administrativo y se reglamenta el Capítulo Cuarto de la Ley 489 de 1998 en lo referente al Sistema de Desarrollo Administrativo]. Bogotá, D.C., Colombia.
- Rodríguez, A. (2010). *Políticas públicas en escenarios globales, la acción pública en el siglo XXI*. Bogotá, D.C.: ESAP.
- Rodríguez, B. (2012). Principal desarrollo de la contabilidad gubernamental a nivel mundial. *Cuadernos de Contabilidad*. 2 (11), 1-36.
- Sierra, H. (2012). *Gestión pública y política pública*. Cúcuta: Universidad Libre.
- Toro, G., Cristancho, C., & Paz, O. (2006). *Gobierno electrónico local e inclusión digital. Tecnologías de la información y las comunicaciones para la gobernabilidad local y Uso e impacto de la herramienta internet para la rendición de cuentas en el municipio de Pasto, Nariño*. Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Transparencia por Colombia. (2014). *Reporte final de resultados: Índice de Transparencia Municipal 2013-2014*. Bogotá, D.C.: Ecofinalítica.
- UPME. (s.f.). *Control Interno*. Obtenido de Seguimiento del sector: <http://www1.upme.gov.co/Seguimiento/Paginas/Control-Interno.aspx>
- Velasco, O. (2016). *Gestión financiera y presupuestal municipal. Teoría presupuestaria, recursos y competencias*. Bogotá, D.C.: Grupo Editorial Ibañez.
- Velasco, U. (2007). *Finanzas públicas municipales. Teoría y práctica del estatuó orgánico presupuestal*. Bogotá, D.C.: Editores EU.