

PROPUESTA PARA EL MANEJO EFICIENTE DE LOS RECURSOS DE OTROS GASTOS EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO DEL DISTRITO DE SANTA MARTA DESDE LA APLICACIÓN DEL CONTROL

BITIA GÓMEZ CANTILLO

RAÚL ARENAS CARDENAS

WENDY NAVARRO VALDÉS

ZARETH ÁLVAREZ CORTINA

RESUMEN

Existen diferentes conceptos sobre el presupuesto público, de manera general, es la técnica de planificación que toma como base los gastos de un periodo determinado y los recursos con que se prevén cubrir, siendo una herramienta pública de vital importancia para la administración en la toma de decisiones, que debe estar acorde con los planes de desarrollo. Es entonces función del Estado satisfacer las necesidades de la sociedad, por lo que el presupuesto público se elabora basado en los gastos, no existiendo un límite legal ya que depende de las necesidades sociales.

Es deber del Estado implementar un sistema presupuestal y ejercer control sobre cada uno de los rubros que componen el presupuesto público, con el fin de verificar si los hechos van de acuerdo con los objetivos que se planearon alcanzar. El órgano encargado de ejercer este control es la Contraloría General de la República.

Este artículo de revisión tiene como objeto de estudio la problemática que gira en torno al rubro otros gastos dentro de los gastos de funcionamiento del presupuesto de gastos, donde tal rubro se utiliza para erogaciones que no tiene relación con la naturaleza o dinámica de esta cuenta, dando lugar a hechos como la malversación de recursos públicos, despilfarros, corrupción, entre otros. Asimismo, la falta de autonomía de las Contralorías Territoriales dificulta la detección, corrección,

acusación y penalización de estos sucesos. Como respuesta se plantean actividades administrativas de control y una supervisión exhaustiva de los procesos.

PALABRAS CLAVE

Actividades de control, control, malversación de recursos, otros gastos de funcionamiento, presupuesto público, recursos públicos.

ABSTRACT

There are different concepts on the public budget, in general, is planning technique which is based on expenses for a given period and the resources that are expected to cover, being a vital public tool for management decision-decisions, which must be consistent with the development plans. State's role is then meeting the needs of society, so that the public budget is developed based on the cost, with no legal limit as it depends on social needs.

It is the duty of the Government to implement a budget system and exert control over each of the items that make up the public budget, in order to verify if the acts are in accordance with the planned objectives achieved. The body responsible for exercising this control is the Comptroller General of the Republic.

This review article aims to study the problem that revolves around other expense within operating expenses expenditure budget, where this line is used for expenditures that is not related to the nature and dynamics of this account, leading to events such as the misuse of public resources, waste, corruption, among others. Also, the lack of autonomy of the Comptroller Territorial difficult detection, correction, prosecution and punishment of such events. In response arise administrative activities of comprehensive monitoring and control of processes.

KEYWORDS

Control activities, control, misuse of resources, other operating expenses, budget, public resources.

INTRODUCCIÓN

El presupuesto público es un instrumento trascendental del Estado para ejercer una administración eficiente, que a través de la inclusión simultánea de los gastos e ingresos necesarios para cumplir con sus fines, objetivos y funciones en cada vigencia fiscal, garantiza el bienestar social, la asignación justa de los recursos, el cumplimiento de metas financieras y el desarrollo económico.

Los atributos que poseen los recursos públicos de ser la riqueza con que cuenta el Estado para satisfacer las necesidades básicas de la sociedad en general, y que además, debe publicarse bajo un marco de transparencia toda información concerniente a su distribución para el conocimiento de todos, exige que tales recursos públicos sean controlados de manera concisa, en busca de contrarrestar problemáticas de desfaldo, malversación de fondos, gastos no soportados, entre otros, que cada día se han ido acrecentando precisamente por la ausencia de medidas contundentes de supervisión sobre los funcionarios públicos encargados de la ejecución del presupuesto.

Es precisamente en el presupuesto de gastos donde se incrementa el mal manejo de los recursos, la falta de racionalidad para asignar las apropiaciones e incluso acciones de corrupción, y en vista que el presupuesto público se estructura fundamentado en los gastos, en esta área se deben intensificar estrategias de control que permitan comprobar la debida aplicación de los rubros, y dado el caso que se hallen errores con importancia significativa tomar las medidas correctivas pertinentes.

Uno de los componentes del presupuesto de gastos son los gastos de funcionamiento, que a su vez contiene el rubro auxiliar "otros gastos de funcionamiento", utilizado según su naturaleza para apropiaciones relacionadas con la nómina en la asignación de honorarios, compromisos correspondientes a la adquisición de servicios, compra de bienes y gastos financieros. Originalmente, su dinámica se mueve por hechos económicos ocasionales o irregulares que no están contemplados en otros rubros presupuestales, pero ante la ausencia de unos

lineamientos legales que especifiquen la forma de darle un adecuado manejo, límites de uso, variables que debe incluir, entre otros aspectos, se ha generado un vacío del que muchos funcionarios públicos se han aprovechado para sus intereses propios, quebrantando completamente los principios presupuestales, la confianza de la comunidad en la gestión pública y los fines esenciales para los que deben disponerse los recursos públicos.

En vista de esta problemática, el objetivo principal de este estudio consiste en plantear actividades de control estratégicas para el manejo adecuado del rubro otros gastos dentro de los gastos de funcionamiento del presupuesto público del Distrito de Santa Marta, para lo que es necesario comprender el ámbito teórica, legal y procedimental del presupuesto público, conocer las características principales del Estatuto orgánico que rige en el Distrito y finalmente presentar una propuesta como medida de aseguramiento para contrarrestar la malversación de los recursos en otros gastos de funcionamiento.

Así, la primera parte del artículo de investigación inicia con una presentación de las concepciones más importantes que existen respecto al presupuesto público, examinando las particularidades de cada concepto en relación al control, posterior a su análisis los autores describen una definición propia teniendo en cuenta las características esenciales que componen el presupuesto público. De igual forma, se establece la fundamentación legal y el marco procedimental para la elaboración del presupuesto, y los diferentes tipos de control que operan para el sector público.

En la segunda parte, se habla de la normatividad y los aspectos contextuales que fundamentan el proceso de descentralización de la administración pública en Colombia; adicionalmente, se indica la autonomía que faculta al Distrito de Santa Marta para adoptar su Estatuto Orgánico del Presupuesto y se mencionan información relevante de este documento que abarca aspectos de control. Finalmente, la tercera parte formula la problemática que gira en torno al rubro otros gastos de funcionamiento, señalando como la autonomía que se ha otorgado a las

entidades territoriales ha agudizado la malversación de los recursos públicos, y en respuesta a dicha situación objeto de estudio se plantean actividades que posibiliten un control eficiente para el manejo de este rubro de gastos.

1. UN ACERCAMIENTO AL CONCEPTO DE PRESUPUESTO EN EL SECTOR PÚBLICO DESDE LA PERSPECTIVA DE CONTROL

Son muchas las concepciones que han surgido sobre el presupuesto público, transformadas con el paso del tiempo por la presencia de circunstancias cambiantes en el marco económico del país, los requerimientos sociales y la necesidad de control; por ello, se considera hacer un breve análisis de las principales nociones que sobre el concepto de presupuesto público existen.

Para un mejor entendimiento, se parte de la descomposición de la expresión presupuesto público, y se encuentra que "el presupuesto es una herramienta de planificación que, de una forma determinada, integra y coordina las áreas, actividades, departamentos y responsables de una organización, y que expresa en términos monetarios los ingresos, gastos y recursos que se generan en un periodo determinado para cumplir con los objetivos fijados en la estrategia"(Muñiz, 2009).

De esta definición, se entiende que el presupuesto parte de unos objetivos expresados en términos monetarios y alcanzables a través de una programación integral, agrupando de manera sistemática todas las dependencias que componen la organización, siendo un trabajo armónico, donde se delegan responsabilidades a cada uno de los órganos participantes, con la finalidad de garantizar la eficiencia del proceso, que abarca desde la planificación hasta el logro de resultados.

Ahora bien, en lo concerniente al término público, al hablar de éste generalmente suele relacionarse con Gobierno, Estado, hacienda pública, sector público, poder ejecutivo o administración pública, aunque en uno u otro claramente se identifica el intervencionismo del Estado, para este caso la definición que se considera más pertinente es la de hacienda pública, que es el conjunto de instituciones delegadas para ejercer un poder coercitivo y administrar los bienes públicos,

implementando reglas o principios que propendan por una adecuada gestión en el sector público.

La concepción moderna que traza Trujillo (2007), manifiesta que la hacienda pública no abarca únicamente el sostenimiento de las cargas públicas, hay un incremento de las responsabilidades del poder público derivado de hechos políticos, razones económicas y fenómenos sociales, adquiriendo ahora no sólo obligaciones de tipo económicas sino también sociales.

Uno de los conceptos de presupuesto público, de mayor aceptación, es el ideado por Neumark (1976), quien lo define como un "resumen sistemático y cifrado, confeccionado en periodos regulares de tiempo, de las previsiones de gastos y de las estimaciones de ingresos previstos para cubrir dichos gastos". De aquí, se desprenden unas características esenciales en el presupuesto público: Inicia con un trabajo de planeación, cimentado en una base de gastos estructura y completa, de ahí se programan los recursos con los que se espera cubrir o atender tales gastos; la elaboración tiene una periodicidad, en otros términos se identifica como vigencia fiscal; contiene la materialización cuantitativa de los programas, planes y proyectos de un gobierno.

Paredes (2006) fija un concepto generalizado de presupuesto público que manifiesta explícitamente el atributo del Estado como organismo interventor en la economía y el desarrollo del país, y su poder para ejercer coerción legítima, afirmando que éste es "instrumento del gobierno que constituye el motor de la administración del Estado y, alrededor de él, se desenvuelve gran parte de la vida económica del país". Aquí, se recalca la importancia del presupuesto y la rigurosidad con que debe elaborarse, puesto que como herramienta pública influye radicalmente en las decisiones estatales, por lo que debe ser una fuente de información fidedigna, expresada razonablemente, amoldada a la realidad económica y social del país.

La definición de presupuesto que propone Calderón (1998), consolida los criterios planteados por diversos autores sobre el tema, señalando que "presupuesto es el instrumento técnico y legal de planeación económica del Estado que, para un período fiscal, prevé sus ingresos, a la vez que autoriza o dirige sus gastos de conformidad con los planes de desarrollo y la política económica y fiscal".

La anterior concepción, refleja la importancia del control en todo el ciclo presupuestal, estableciendo una cohesión entre las necesidades primordiales de la sociedad, los objetivos a alcanzar, los recursos y medios disponibles, partiendo de la planeación como el mecanismo preciso para establecer un orden en el desarrollo económico y social. Así mismo, en base a tal definición se desprende el argumento que el presupuesto debe amoldarse a una serie de parámetros teóricos, procedimentales y legales, en cuanto a su elaboración, presentación y aprobación, de modo que se controle en cada fase tanto el proceso como el accionar de los que intervienen en él.

Las condiciones sociales, políticas y financieras del país hacen del presupuesto un instrumento de control elemental sobre los recursos, evitando el manejo arbitrario de los fondos públicos, la inequidad en la distribución de la riqueza, la disposición de dinero para fines particulares y el surgimiento de problemas económico-financieros. En este sentido, el Constituyente le confiere al Gobierno la facultad de formular el presupuesto de rentas y recursos de capital, y el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones (Congreso de la República, 1991).

La legitimidad de la gestión del Estado se refleja explícitamente en la manera en que le da manejo a los recursos, tanto a los ingresos como a los gastos, necesarios para alcanzar los objetivos propuestos en cada vigencia fiscal, esto a través de un control pormenorizado de los recaudos, apropiaciones, compromisos adquiridos y pagos realizados, contenidos en el sistema presupuestal, de acuerdo a una programación integral coherente con las políticas de desarrollo social y económico, cuya preparación, ejecución y resultado son de conocimiento público.

En el marco legal, el Estatuto Orgánico del Presupuesto, reglamentado a través del Decreto 111 de 1996, abarca la reglamentación general del presupuesto y, todas las disposiciones de contenido presupuestal deben ceñirse a los preceptos establecidos en esta ley. Como el mismo Estatuto lo señala, éste es el único que puede regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, razón por la que representa la guía primordial para ejercer control en las diferentes partidas que componen el presupuesto público.

En el Decreto se señalan unos principios fundamentales que debe poseer el sistema presupuestal, dentro de los que destacan los principios de planificación, universalidad y principalmente el de especialización, pues desde su concepción especifican parámetros de control; la concordancia que exige la planificación, del presupuesto con los planes establecidos a nivel macro, evidencia que todas las partidas de ingresos y gastos que componen el presupuesto público deben guardar correspondencia con los planes, y no pueden incluirse rubros que no tengan ningún tipo de relación con los mismos.

La universalidad plantea que única y exclusivamente se puede efectuar aquellos gastos públicos que figuren dentro del presupuesto, de lo que se infiere que es reprobable hallar en el presupuesto público renglones presupuestales que no tienen concordancia con la naturaleza del gasto público y que en condiciones normales son erogaciones innecesarias.

El principio de especialización, al precisar la cualidad que deben cumplir cada una de las operaciones contenidas en el presupuesto de ser específicas y congruentes con su finalidad, deja en claro que las entidades del Estado están autorizadas para incluir sólo aquellos gastos indispensables para cumplir con las funciones que les han sido encomendadas, determinando montos razonables y actuando con cautela, transparencia e integridad al comprometer los recursos públicos.

Entonces, desde su naturaleza, el presupuesto público constituye el mecanismo idóneo por el cual el Estado materializa los planes de desarrollo y la política económica, con una orientación social que se cimienta en satisfacer las necesidades del pueblo colombiano, produciendo beneficios para la sociedad, principalmente para la población menos favorecida y, como herramienta económica representa la manera efectiva y racional de administrar los recursos públicos.

La elaboración del presupuesto público se realiza basada en la idea de control de gastos, partiendo de una estimación anual de las erogaciones necesarias para el cumplimiento de las funciones a cargo del Estado. El gasto público tiene una relación directamente proporcional con las responsabilidades sociales, ya que en la medida que éstas últimas aumentan obligatoriamente el Estado debe buscar la forma de financiar esos nuevos compromisos, es decir, planificar la generación de riqueza a través de la formulación del presupuesto de ingresos. En este punto, cabe resaltar que legalmente no se ha fijado un límite para el monto de los gastos públicos, porque como se ha mencionado estos dependen de las necesidades sociales.

MARCO PROCEDIMENTAL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

El presupuesto como herramienta pública que permite al Estado la distribución de ingresos y asignación de gastos en sus diferentes rubros, consta de una base procedimental que establece unos lineamientos normativos para su elaboración, discusión y aprobación, ejecución y control. El Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111/96) describe formalmente la preparación, presentación, estudio y ejecución del proyecto de Presupuesto General de la Nación (en adelante PGN).

Dentro de este marco procedimental se enuncia como primera etapa la elaboración del presupuesto, responsabilizando al Gobierno de “preparar anualmente el proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este

presupuesto”(Decreto 111/96, Art. 47); los órganos a que se refiere son los que componen la Nación como las ramas del poder público, la Contraloría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Registraduría Nacional del Estado Civil, y los establecimientos públicos del orden nacional. El Gobierno centrará sus decisiones basadas en la disponibilidad de recursos para la apropiación de gastos, siempre encaminado dentro de los lineamientos de los principios presupuestales.

La segunda etapa, que comprende la presentación y discusión del proyecto de PGN, consiste en realizar los trámites de exposición de tal proyecto ante las entidades facultadas como el Gobierno, Congreso, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para su revisión y aprobación, manifestando los ingresos y gastos que se estiman recibir y apropiar, respectivamente. En esta fase, dicho proyecto es conocido y estudiado para determinar si se ajusta a los preceptos de la ley orgánica del presupuesto, requiere modificaciones o si se encuentra listo para su aprobación.

Dentro de los primeros diez días de cada legislatura el proyecto del presupuesto debe ser sometido por parte del Gobierno Nacional a consideración del Congreso, tal como se expone en el Decreto 111/96, Art. 52 “El Gobierno Nacional someterá el Proyecto de Presupuesto General de la Nación a consideración del Congreso por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante los primeros diez días de cada legislatura el cual contendrá el Proyecto de rentas, gastos y el resultado fiscal”.

En este proceso de presentación y estudio del proyecto, se dan una serie de instancias antes de la aprobación final, sintetizadas de la siguiente forma:¹

¹ Tomado de:
aprendeenlinea.udea.edu.co/lms/moodle/file.php/482/Modulo_3/Presentaciones/presupuesto-publico.pdf

DESCRIPCIÓN	FECHA
Envío del anteproyecto de presupuesto para la vigencia fiscal siguiente por parte de la Oficina de Planeación a la Dirección General de Presupuesto Nacional –DGPN–	Antes del 15 de Marzo
Envío de copia del anteproyecto por parte de la DGPN al Congreso de la República	Primera semana de Abril
Envío de la relación del servicio de la deuda de los Establecimientos Públicos Nacionales por parte de la DGPN a la Dirección General de Crédito Público	Antes del 15 de Abril
Presentación del resultado del análisis efectuado al servicio de la deuda de los Establecimientos Públicos Nacionales por parte de la Dirección General de Crédito Público a la DGPN	Antes del 30 de Abril
Envío del anteproyecto de inversión por parte del Departamento Nacional de Planeación a la Dirección General de Presupuesto Nacional – DGPN–	Antes del 20 de Junio
El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en representación del Gobierno Nacional, debe presentar a consideración del CONPES para su aprobación el POAI, previo concepto del CONFIS	Antes del 30 de Junio
El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en representación del Gobierno Nacional, debe presentar al Congreso de la República el proyecto del PGN y el informe económico	Durante los 10 primeros días de sesiones ordinarias
Previo análisis del Banco de la República, el Congreso de la República decide si el proyecto se ajusta o no a las directrices del Estatuto Orgánico, en caso negativo debe ser devuelto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Antes del 15 de Agosto

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público hace los ajustes correspondientes al proyecto y lo reenvía al Congreso de la República	Antes del 30 de Agosto
Debate y decisión del monto definitivo del presupuesto de Gastos por las comisiones de Senado y Cámara de Representantes	Antes del 15 de Septiembre
Debate y aprobación del proyecto de PGN por las comisiones de Senado y Cámara de Representantes.	Antes del 25 de septiembre
Discusión y aprobación del proyecto de PGN por las plenarias de Senado y Cámara de Representantes	Del 1 al 20 de Octubre
El Gobierno Nacional emite el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual tomará como base el proyecto de Presupuesto presentado al Congreso e insertará las modificaciones realizadas en el Congreso	Hasta el 31 de Diciembre

Es de anotar que, en caso de no aprobarse el presupuesto dentro de los términos que estipula la ley, la norma manifiesta que “si el Congreso no expidiere el Presupuesto General de la Nación antes de la media noche del 20 de octubre del año respectivo, regirá el proyecto presentado por el Gobierno, incluyendo las modificaciones que hayan sido aprobadas en el primer debate” (Decreto 111/96, Art. 59).

Así mismo, la ley se pronuncia que en el caso que el proyecto de Presupuesto General de Nación no fuere presentado dentro de las diez sesiones ordinarias correspondientes, se determinará por decreto la repetición antes del primero de Diciembre, para lo cual se tendrá en cuenta: “por presupuesto del año anterior se entiende, el sancionado o adoptado por el Gobierno y liquidado para el año fiscal en curso; los créditos adicionales debidamente aprobados

para el año fiscal; y, los traslados de apropiaciones efectuadas al presupuesto para el año fiscal en curso” (Decreto 111/96, Art. 64).

La tercera etapa, que corresponde a la ejecución del presupuesto, está dada por la puesta en marcha y cumplimiento de las asignaciones de ingresos y gastos que se estipularon en el período anterior. En cuanto a esto, la norma es muy clara en afirmar que no se podrá accionar fuera del límite de aprobación del presupuesto; en consecuencia, cualquier modificación que se pretenda realizar debe estar previamente autorizada por el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), o por quien éste delegue.

Así, para el procedimiento del programa de gastos del PGN, la norma establece que se ejecutará por medio del Programa Anual Mensualizado de Caja que determina las apropiaciones que pueden realizarse y se conceptúa como “el instrumento mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles en la Cuenta Única Nacional, para los órganos financiados con recursos de la Nación, y el monto máximo mensual de pagos de los establecimientos públicos del orden nacional en lo que se refiere a sus propios ingresos, con el fin de cumplir sus compromisos” (Decreto 111/96, Art. 73).

Para una efectiva ejecución del presupuesto se debe tener en cuenta el proceso de afectación presupuestal, que inicia con la debida apropiación, seguidamente se estudia si hay la disponibilidad para el gasto cuya información se plasma en el Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP), dado el caso que si existan los recursos para cumplir con el gasto se procede a realizar el Registro Presupuestal, se reconoce el compromiso para hacer el respectivo pago por el monto que fue afectado el rubro.

Dentro de todo estos procedimientos que enmarcan desde la base de la elaboración hasta la culminación en la ejecución del presupuesto, se destaca que este camino ha de ceñirse a los principios presupuestales y toda aquella

normatividad que estipula los lineamientos del programa presupuestal, de modo que se logre la consecución de los objetivos y cumplir con la responsabilidad de satisfacer las necesidades de la comunidad; por tanto, es indispensable y necesario el control que se ejerza sobre este, las apropiaciones en cada rubro.

EL CONTROL PRESUPUESTAL

En esta etapa del trabajo se desarrollará lo que es un control presupuestal y la manera como se encuentra dividido, según el Decreto 111/96, que es la base reglamentaria para lo concerniente al presupuesto público.

Todo sistema presupuestal posee un plan de acción que requiere de medidas de control en cada uno de sus rubros para una ejecución más eficiente, razón por la que se crea la figura de control presupuestal. Según Pérez (2011), el control es una etapa primordial en la administración, pues aunque una empresa cuente con magníficos planes, una estructura organizacional adecuada y una dirección eficiente, el ejecutivo no podrá verificar cuál es la situación real de la organización sino existe un mecanismo que se cerciore e informe si los hechos van de acuerdo con los objetivos.

Así mismo, el control presupuestal es un sistema compuesto por un número de acciones, que tienen como objetivo verificar y evaluar todos los procedimientos que se han llevado a cabo e identificar si se han hecho cumpliendo los propósitos y objetivos fijados con anterioridad, con el fin de determinar si hay desviaciones y fijar técnicas correctivas.

El control presupuestal tiene cuatro facetas, igualmente importantes a la hora de supervisar y evaluar el cumplimiento del presupuesto, éstas son: Control político, control financiero y económico, control fiscal, y control de resultado y de gestión.

Se entiende por control político a la función constitucional de vigilancia que tiene el Congreso para las acciones y/u omisiones de funcionarios del Estado en particular del Poder ejecutivo y de requerir información acerca de sus funciones y desarrollo de las mismas. Además se tiene la herramienta de moción de Censura mediante al cual se puede, por votación mayoritaria del congreso (ambas Cámaras) retirar a un Ministro de sus funciones por su responsabilidad política. Cada cámara puede citar y requerir a los Ministros para que concurran a las sesiones, bajo las condiciones constitucionales y legales. Si los Ministros no concurren, sin excusa aceptada por la respectiva Cámara, ésta podrá proponer moción de censura. (Concordancia Artículo 114 de la Constitución Política.)

Este control lo ejerce el Congreso Nacional, función asignada por la carta política y las leyes; su trabajo empieza desde el momento en que recibe el proyecto de presupuesto en los diez primeros días de cada legislatura, y termina cuando que la Cámara de Representantes aprueba el fenecimiento de la cuenta general del presupuesto y del tesorero. El control político se encuentra fundamentado legalmente en el Decreto 111/96, Art. 90.

En el segundo control, la parte económica se relaciona con los resultados, es decir, las ganancias, pérdidas y los gastos, se estudian los recursos con que se cuenta y la capacidad hasta donde estos recursos cubren las necesidades, de esta manera, lo que busca es hacer una mejor distribución del capital que hay disponible. Lo financiero, corresponde a los movimientos de los fondos, en cuanto a ingresos y gastos, orientado a ordenarlos de acuerdo a los elementos que componen el recurso, para posteriormente determinar las fuentes de financiamiento para cada vigencia.

El control financiero y económico, lo ejecutará la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante la programación y ejecución presupuestal, efectuando un seguimiento financiero

del Presupuesto General de la Nación y de todas las entidades en las que el Estado tiene participación siempre que su objeto social no sea financiero. El Departamento Nacional de Planeación evaluará la gestión y hará seguimiento a todos los proyectos de inversión pública, teniendo en cuenta lo estipulado por el Presidente (Decreto 111/96, Art 92).

De acuerdo con lo previsto en el artículo 267 de la Constitución, le corresponde a la Contraloría General de la República ejercer la función pública de control fiscal, esto es, de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Dicha vigilancia incluye un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. Allí mismo se señala que el control se ha de realizar en forma posterior y selectiva, conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta función de control la lleva a cabo aplicando mecanismos de auditoría, controles de nivel macro y/o responsabilidad fiscal (Constitución Política de Colombia, Art. 119). Igualmente, tiene como funciones revisar y controlar los elementos de propiedad estatal, las estampillas y el papel sellado en poder de empleados públicos, y examinar y verificar las entradas y licenciamientos del personal del ejército y la policía.

Para cumplir la función que el Constituyente le ha asignado a la Contraloría General de la República, se le concedieron al Contralor múltiples tareas, entre las cuales, cabe destacar las siguientes: a) Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación, e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse; b) Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado; c) Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública

o privada que administre fondos o bienes de la Nación; y d) Las demás que le señale la ley.

El control fiscal constituye el instrumento necesario e idóneo en un Estado Constitucional de Derecho para garantizar el cabal y estricto cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para las finanzas del Estado, a través de la inspección de la administración y manejo de los bienes y fondos públicos, en las distintas etapas de recaudo o adquisición, conservación, enajenación, gasto, inversión y disposición, constituyendo el objetivo final del control de los resultados de la administración y la vigilancia de la gestión fiscal, el verificar el manejo correcto del patrimonio estatal, o dicho en otros términos, la preservación y buen manejo de los bienes que pertenecen a todos.

El control de Resultado y de Gestión, busca evaluar si se ha hecho el mejor provecho de los recursos; la administración debe hacer claridad de los procesos, productos y resultados finales que se dieron como resultado su gestión administrativa en un periodo determinado. El órgano encargado de ejercer este control es la Contraloría General de la República, quien según el Decreto 111/96, Art. 96 debe realizar una inspección permanente en la ejecución del presupuesto, verificar que se haya hecho el mejor provecho de los recursos públicos teniendo en cuenta los principios de eficiencia y eficacia, y comprobar si logran con los objetivos planteados por la administración pública en un periodo determinado.

2. PRESUPUESTO PÚBLICO EN ENTES TERRITORIALES: DISTRITO DE SANTA MARTA

La importancia del presupuesto público radica en que esta herramienta de la administración pública, es el medio por el que el Estado se compromete y garantiza la atención a las necesidades básicas de la población, distribución justa de los ingresos, lucha contra la pobreza, propende por el desarrollo económico, entre otros objetivos. El Estado colombiano está compuesto por una vasta extensión jurisdiccional, en la que las demandas de la sociedad varían de acuerdo a las características económicas y sociales de cada territorio, razón principal que fundamenta el proceso de descentralización del poder público, tema que será abordado seguidamente.

El modelo de centralización administrativa que dominaba anteriormente presentaba al Estado como la única persona jurídica pública, es decir, que solo existía una autoridad concentrada en el poder central; había una estructura organizacional fuertemente jerarquizada, presentándose plena subordinación del órgano inferior hacia el órgano superior, donde el primero sólo se limita a acatar órdenes; y, aunque existían divisiones territoriales, eran sólo límites administrativos incorporados al sistema con el fin exclusivamente de facilitar una gestión pública más práctica.

Gómez (2004) manifiesta que aspectos históricos como "el fortalecimiento de la capacidad fiscal de las entidades territoriales en 1983, la asignación de nuevas competencias y transferencias en 1984 y la elección popular de alcaldes reglamentada en 1986", constituyen la iniciación de la descentralización, transformando trascendentalmente la estructura organizacional con que el Estado había operado hasta ese tiempo, así como las responsabilidades delegadas en los diferentes niveles de la administración pública.

La descentralización, se concibe como "el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a personas públicas diferentes al Estado, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad" (Vélez, 2005). En esencia, este proceso parte de la división, orientada a las libertades locales, las necesidades colectivas, la participación de la ciudadanía en los asuntos de carácter público, autonomía administrativa, económica y de competencias, actividades que en conjunto pretenden lograr la prestación efectiva de los servicios públicos a todos los niveles, especialmente a nivel departamental y municipal.

En este nuevo contexto de administración pública, la Constitución de 1991 insta a Colombia como un Estado descentralizado y le otorga autonomía a las entidades territoriales, normaliza la elección de un Gobernador para los departamentos como dirigente de la administración seccional y representante legal del departamento, igualmente el nombramiento de un Alcalde por cada municipio.

De la misma forma, en el marco de competencias y responsabilidades de los departamentos y municipios, se les confiere completa autonomía para fijar sus propias normas orgánicas del presupuesto y expedir el presupuesto de gastos e ingresos para cada periodo, así como la independencia para nombrar al contralor, facultado para ejercer control fiscal sobre el ente territorial bajo su jurisdicción.

Por lo tanto, en concordancia con las potestades otorgadas a las entidades territoriales gracias a la descentralización administrativa, el Distrito de Santa Marta adopta su Estatuto Orgánico del Presupuesto por medio del Acuerdo No. 006/2008, del que es necesario resaltar algunos aspectos relacionados con el control considerados relevantes para esta investigación.

Los objetivos del sistema presupuestal que esboza este acuerdo se enfocan dentro de un marco de gestión eficaz, primordialmente en la etapa de ejecución del presupuesto, exponiendo que es un deber hacer uso eficiente de los recursos

con que cuenta el distrito para atender a las necesidades sociales, manteniendo siempre un estado de transparencia.

Además, haciendo una comparación con los principios presupuestales establecidos por el Decreto 111/96, este acuerdo añade el principio de equilibrio expresando que dado el caso que los ingresos aprobados en el proyecto de acuerdo de presupuesto no sean suficientes para cubrir los gastos que se han proyectado el Gobierno Distrital puede optar por presentar ante el Concejo los ajustes y/o modificaciones que considere, respetando los límites de ley y de su capacidad de pago.

En cuanto al presupuesto de gastos, tal acuerdo señala que la Secretaría de Hacienda Distrital determinará el límite de gastos para los órganos y entidades que hacen parte del Presupuesto Anual del Distrito, fundándose en el plan financiero de cada vigencia fiscal. También, establece un porcentaje de apropiación máxima para los gastos de funcionamiento, que variará dependiendo de la categoría a la pertenezca el Distrito en cada periodo, dicho porcentaje se calcula en base a los ingresos de libre destinación, así: Categoría especial 50%, primera 65%, segunda y tercera 70%, y cuarta, quinta y sexta categoría 80%.

El ciclo presupuestal en el ámbito distrital contiene las siguientes etapas: Programación del presupuesto, presentación del proyecto al Concejo Distrital, estudio del proyecto y aprobación por parte del Concejo Distrital, liquidación del presupuesto general del Distrito, ejecución, y culmina con el seguimiento y evaluación. Se expresa que toda la información que circule en las etapas debe ser de conocimiento público, con el objetivo de mantener la transparencia en el proceso de principio a fin. Igualmente, se fijan una serie de responsabilidades fiscales para los ordenadores del gasto, pagadores del gasto y demás funcionarios responsables del presupuesto que actúen en contra de los lineamientos señalados en el Estatuto Orgánico del Presupuesto del Distrito de Santa Marta.

Rosenbaum y Rodríguez-Acosta (2012) muestran especial interés por la descentralización y gobernanza local en respuesta a la importancia que ha adquirido esta temática, y afirman que "el beneficio más importante de organizar las estructuras del gobierno en forma descentralizada es que la descentralización fragmenta y dispersa tanto la autoridad como el poder político", alegan que dicho proceso permite un mayor acercamiento entre el Gobierno y la sociedad civil, a través de la creación de espacios cívicos o diferentes centros de poder en los que la comunidad en general puede desarrollarse y hallar apoyo, promoviendo básicamente la construcción de la democracia.

Aunque, es cierta la proximidad que ha generado la descentralización entre gobernante y gobernados, aumentando la participación de la población en los procesos de planeación, ejecución y control, y fomentando la confianza pública en la gestión pública, la realidad que se logra percibir es que el crecimiento de la descentralización ha ocasionado el detrimento del desarrollo territorial, situación provocada en gran medida por la falta de racionalidad del gasto, así como la carencia de un control fiscal eficiente, traduciéndose esto en despilfarros y/o malversaciones de los recursos públicos.

3. OTROS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO: SU DESTINACIÓN EN MANOS DE LOS ORDENADORES DEL GASTO

Se entiende por otros gastos de funcionamiento, aquellos gastos eventuales, accidentales o fortuitos no incluidos específicamente dentro de los rubros de gastos que se presentan durante la vigencia fiscal, cuya erogación es imprescindible e inaplazable para la buena marcha de la administración.

La forma en cómo está organizado el presupuesto público de Santa Marta deja ver de manera clara la frecuencia con que se utiliza el rubro otros gastos, lo que revela con claridad la planificación deficiente o mala intención, por el uso constante de un rubro de excepcional o especial utilización, que debería atender casos de fuerza mayor o contingencias que se presenten en el ejercicio.

Teniendo en cuenta lo anterior, es pertinente especificar los casos en que comúnmente es utilizado el rubro otros gastos, encontrándose en el presupuesto público de Distrito de Santa Marta de los últimos trimestres del año en curso y el inmediatamente anterior, gastos como: Otros gastos de personal asociados a la nómina, otros gastos financieros, otros gastos adquisición de servicios y otros gastos adquisición de bienes.

Es evidente que los gastos mencionados con anterioridad no cumplen a cabalidad la naturaleza de eventuales, fortuitos o contingentes, por ende, se busca hacer un llamado para mejorar e implementar mecanismo de revisión y control para evitar estas situaciones que le cuestan recursos al Distrito de Santa Marta, que pueden y deberían ser utilizados en compromisos primordiales y donde se pueda especificar con mejor sostenibilidad la naturaleza y fin de ese gasto.

El rubro de otros gastos por ser eventual y contingente no cuenta con un control que delimite su utilización y el monto que se pueda cubrir, por lo que le da facilidad a los mandatarios de turno aprovechar esta debilidad en el sistema para costear gastos por conceptos que ya deberían estar bien planificados, recursos

con libre destinación. En este punto, hay algo muy importante para resaltar, razón por la que este rubro es mal utilizado por los gobernantes y es la falta de control o un control deficiente que se efectúa a la ejecución del presupuesto, responsabilidad que le compete a la Contraloría y recae sobre el Contralor Territorial.

A través de la Constitución Política del 91 (Art. 272), se le confiere la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios a las Contralorías. De igual forma, se encomienda a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales organizar las contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, y se previó que excepcionalmente, en los casos que determine la ley, la Contraloría General de la República podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

Los Contralores Territoriales ejercen en su jurisdicción las mismas funciones atribuidas al Contralor General de la República y son elegidos por las asambleas o los concejos municipales, de ternas integradas por dos candidatos presentados por el Tribunal Superior del Distrito Judicial y uno por el Tribunal de lo Contencioso-administrativo, para períodos iguales a los del Gobernador o Alcalde, según el caso.

Lo anterior, da una idea más clara del por qué no se controla de manera eficaz el exacerbado uso del rubro otros gastos, es innegable que al otorgarle a las asamblea departamentales y concejos distritales seleccionar a los funcionarios que integran la Contraloría en el ámbito territorial, contratados para ejercer por un tiempo no mayor al de los alcaldes, se pierde la independencia, lo que les dificulta evaluar a los funcionarios que con anterioridad les brindaron la oportunidad de trabajo, situación que condiciona y limita el alcance veraz y eficaz de un control y fiscalización de los contralores al manejo del presupuesto público del Distrito.

Desde esta perspectiva, y del amplio campo de apropiación que deja en esbozo el rubro otros gastos, es realmente indispensable establecer medidas de aseguramiento encaminadas a ejercer inspección, vigilancia y control sobre el uso y apropiación de dicho rubro, como herramienta de protección de los recursos públicos.

Se propone tomar en consideración y aplicación lo que expone el informe COSO (1992), que enuncia componentes importantes para aplicar dentro del proceso de monitoreo, que pueden implementarse en la ejecución del presupuesto de las entidades públicas. Atendiendo a esto, se nombra la supervisión como componente que permite que el control interno sostenga su operatividad de manera eficiente en el tiempo, a través de una vigilancia continua que considera realizar modificaciones respondiendo a los nuevos cambios que puedan presentarse.

Si bien, ya existen mecanismos como el Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) y el Registro Presupuestal (RP) para determinar los montos a apropiar, es relevante aplicar actividades de control que tengan relación directa con las políticas y procedimientos establecidos en la ejecución del presupuesto, acciones diseñadas para garantizar el debido cumplimiento de la programación ya liquidada.

Es preciso aclarar que, aunque existan actividades de control esto no garantiza que estén operando efectivamente, es por ello que debe existir un Auditor o Comité de Auditoría, como las Contralorías, encargados de evaluar y comprobar la efectividad del sistema de los procedimientos, verificando la forma como se han aplicado, su uniformidad y el cumplimiento de las responsabilidades por parte de las personas encargadas de aplicar el control.

Es necesario recurrir a estrategias de administración del rubro otros gastos de funcionamiento, que tengan como fin prevenir la manipulación indebida de los dineros que se destinan a subsanar eventualidades extraordinarias, tales como:

- Elaboración de formatos que contengan un diseño claro, puntual y detallado sobre la apropiación del rubro otros gastos, que permitan detectar fácilmente su destinación
- Detallar dentro del Manual de Procedimientos del Presupuesto Público la manera de proceder ante la situación de comprometer el rubro otros gastos ante el hecho sobreviniente
- Articular dentro del Estatuto Orgánico de Santa Marta un intervalo sobre monto a asignar al rubro otros gastos y bajo que posibles circunstancias
- La autorización de apropiar el rubro otros gastos esté ante la revisión y autorización de terceros como la Contraloría, antes de su ejecución.

El presupuesto como herramienta indispensable para la distribución del uso racional de los recursos de una población en pro de suplir sus necesidades, requiere especial cuidado y control en el momento de su ejecución, y si se aplicasen los componentes enunciados anteriormente desde un buen manejo sería evidente el cese de hechos improcedentes ante la luz de la ley, que se esconden detrás del velo del rubro otros gastos. Por tanto, de la evaluación oportuna, del diseño y operación de control sobre el presupuesto público depende la ejecución eficiente, fidedigna y reglamentada del mismo.

CONCLUSIÓN

El presupuesto público puede llegar a considerarse como un instrumento indispensable para el manejo eficaz de los recursos y la buena gestión de la administración, que al basarse en la generalidad de las necesidades reales de la sociedad, incluyendo factores políticos, económicos, financieros, sociales, culturales e incluso ambientales, que constantemente generan cambios en el medio, promueve y respalda el desarrollo integral de un territorio.

Si bien, la planificación es el mecanismo idóneo para definir objetivos, estableciendo las estrategias necesarias para lograrlos y el control es el garante del cumplimiento de tales objetivos, se puede afirmar que un presupuesto público efectivo depende básicamente de la planificación y el control. A pesar que, ambos están contemplados en el Estatuto Orgánico del Presupuesto como parte importante en todo el ciclo presupuestal, lo que indica que son de obligatorio acatamiento, en ocasiones, la ejecución presupuestal deja en evidencia la inapropiada implementación o no utilización de estas herramientas en el proceso.

En la actualidad, se han acrecentado en el sector público problemas de malversación de recursos, clientelismo, proyectos de inversión ejecutados en el papel y sin resultados o apariencia física, corrupción en diferentes niveles de la administración, población con abundantes necesidades y aunque existen los recursos no se evidencia el plan de acción emprendido para neutralizar esta situación. La problemática no se ha agravado por la falta de normas que regulen el sector, pero si se puede culpar al sistema operativo y administrativo, que ha permitido que impere una cultura de falta sin pena entre los funcionarios públicos.

El presupuesto público no está exento de estos acontecimientos, de hecho ha llegado a convertirse en la cuenta personal de un grupo de funcionarios que optan por el enriquecimiento propio con recursos de la Nación. Mayormente, se comprueban estas situaciones reprobables en las entidades territoriales, que en mal aprovechamiento de la autonomía que se les ha otorgado se presentan

acciones que violan los principios presupuestales y no existen los mecanismos de control para detectarlos, y si existen no son efectivos. Es decir que, la autonomía sin control es el detonante de la realidad que se está viviendo en la administración pública.

La autenticidad o legitimidad del control recae sobre la Contraloría, responsable de supervisar rigurosamente los procesos, funcionarios y actos administrativos que se lleven a cabo, establecer los correctivos necesarios para garantizar el cumplimiento exitoso de los planes programas y proyectos contenidos en el presupuesto, fijar indicadores de rendimiento y medición de resultados, y velar por la transparencia, manteniendo total independencia en los procesos de auditoría de modo que se puedan dar juicios de valor objetivos y reales, desarticulados de la conveniencia de los involucrados.

El rubro del presupuesto de gastos más específicamente el rubro de otros gastos, deja un amplio espacio a la deriva al albedrío de los ordenadores para su apropiación, permitiendo que se ejecuten en situaciones eventuales poco o nada ligadas a lo legalmente se encuentra estipulado. Por tanto, este rubro requiere una dirección escrupulosa que mantenga la seguridad de su destinación, de modo que sea fácil evidenciar si es utilizado realmente en beneficio de las necesidades para el cual fue creado.

LISTA DE REFERENCIAS

Artículos y Libros

- Calderon R., Camilo. Planeación estatal y presupuesto público: Niveles nacional, departamental y municipal. Legis Editores S.A. 1998. 391 Págs.
- Delgado Francisco, Muñiz Manuel. Cuadernos de hacienda pública: teoría de los impuestos. Ediciones de la Universidad de Oviedo. 2005.210 Págs.
- Gómez R., Carlos Arturo. El presupuesto público en la gestión eficiente de los municipios. Innovar. Revista de ciencias administrativas y sociales, No. 24, julio-diciembre, 2004, págs. 105-111. Universidad Nacional de Colombia, Colombia.
- Informe COSO (Sponsoring Organizations of the Treadway Commission).Manual de Control Interno. Instituto de Auditores Internos de España y Empresa de Auditoría Coopers&Lybrand. 1992.
- Moyado Estrada, Francisco. Gobernanza y calidad en la gestión pública. Estudios gerenciales, Vol. 27, No. 120, julio-septiembre, 2011, págs. 205-223, Universidad ICESI Colombia.
- Muñiz Gonzalez, Luís. Control presupuestario: Planificación, elaboración y seguimiento del presupuesto. PROFIT Editorial. Barcelona. 2009. 225 Págs.
- Ochoa Díaz Héctor, CharrisRebellónSandra. Propuesta de un modelo de control fiscal para el Estado colombiano: El sistema de control fiscal nacional. Estudios gerenciales, No. 89, octubre-diciembre, 2003, págs. 13-42, Universidad ICESI Colombia.
- Paredes, Fabricio. El presupuesto público: Aspectos teóricos y prácticos. Textos universitarios, Universidad de los Andes, Edición G. 2006. 198 Págs.
- Rosenbaum Allan, Rodríguez-Acosta Cristina. Descentralización, gobierno local y desarrollo de instituciones democráticas. Polémica, Revista de la Facultad de Pregrado, No. 13, 2012, págs. 89-100, Escuela Superior de Administración Pública.

- Trujillo Alfaro, Jorge Luis. Presupuesto: Una aproximación desde la planeación y el gasto público. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, 2007. 316 Págs.
- Vélez Restrepo, Gabriel. El derecho administrativo y los entes territoriales. Centro de Publicaciones, Universidad Nacional de Colombia. Manizales. 2005. 101 Págs.

Leyes y normas

- Acuerdo No. 006 de 2008. Gaceta Distrital, Edición No. 039
- Constitución Política de Colombia, 1991
- Decreto 111 de 1996

Páginas web

- http://aprendeenlinea.udea.edu.co/lms/moodle/file.php/482/Modulo_3/Presentaciones/presupuesto-publico.pdf
- http://www.chip.gov.co/schip_rt/
- <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-557-09.htm>
- http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/gasto_publico.html