

**ANÁLISIS SOBRE LA PROYECCION EN LA EJECUCIÓN DE PRESUPUESTO
DEL SECTOR PÚBLICO PARA LAS ALCALDÍAS DE QUINTA Y SEXTA
CATEGORÍA**

ANALYSIS ON THE PROJECTION IN THE EXECUTION OF THE PUBLIC
SECTOR BUDGET FOR THE FIFTH AND SIXTH CATEGORY MAYOR OFFICES

Ader Rayo Argote¹

Dalgie Esperanza Torrado Rozo²

Flor Elena Caballero Fernández³

Fundación Universitaria Del Área Andina

Ciencias Económicas, Administrativas Y Financieras

Especialización Gerencia Financiera

1. Contador público, Universidad Surcolombiana, Pitalito-Huila, rayo8708@hotmail.com.
2. Administradora de empresas, Universidad Francisco de Paula Santander, Bogotá-Colombia, dalestori@hotmail.com
3. Administradora de empresas, Universidad Areandina, Bogotá-Colombia, floreca-78@hotmail.com

Descripción Del Problema

Dada la “descentralización” progresiva que ha tenido el presupuesto público desde principios del siglo XIX, se han venido creando diferentes problemas entorno a la planeación del presupuesto público. (Bohórquez, 2005)

En Colombia, al igual que en muchos de los países democráticos existen subdivisiones en el marco del territorio nacional. Para Colombia específicamente estos se denominan como: Departamentos, municipios, barrios y veredas. Los municipios por su parte, están a su vez divididos en 7 categorías: especial, primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta. (Gutiérrez, 2017)

Dicho lo anterior y resaltando que esta revisión bibliográfica está enfocada a las pequeñas administraciones de quinta y sexta de categoría. Se ha encontrado en estudios como el de Zuluaga (2007) que la planeación del presupuesto público de estas alcaldías se encuentra limitado por variables como: dependencia fiscal, política, mala planeación y falta de articulación del sector público y privado.

Lo que finalmente, lleva a la ejecución presupuestal es el desarrollar todas las etapas, alinear sus objetivos con los de sus ciudadanos en vista de que sus planes están orientados a procesos únicamente estimulados con la entrega de resultados y segundo, sus estimaciones de costos no son robustas y no siempre encuentran las mejores opciones en términos de costo-beneficio (Johnson, 2018)

Ahora bien, el problema evidenciado, frente a la baja ejecución de las localidades, parte del fortalecimiento de la capacidad administrativa para este tipo de entidades, al no contar con las suficientes herramientas que le permitan ejecutar el presupuesto en vigencia. Generalmente

la capacidad operativa para el tema de avance y ejecución del presupuesto se encuentra a cargo por el grupo de Planeación, Participación y Desarrollo Local, conformado por personas de diferentes perfiles profesionales que sin embargo deben afrontar algunos problemas administrativos, que dificultan el cumplimiento de los objetivos establecidos (Torres, 2015)

Detallando estos problemas se refieren entre otros a insuficiente infraestructura física, escasez de insumos y falta de personal de apoyo extra para satisfacer las demandas laborales, sumado a dificultades en la comunicación entre dependencias de la alcaldía lo que dificulta actividades de coordinación y pérdidas de tiempo (ESAP, 2015)

Causas

Dentro de las causas de estos problemas, estudios como el de la Global Innovative Leadership Module. (2015), atribuyen los hechos a factores como; los lineamientos estipulados por el gobierno nacional para la creación de estos presupuestos y este aparece como la expresión cuantitativa de la política fiscal en sus interrelaciones en los fundamentales macroeconómicos; constituyendo, así como el instrumento a través del cual se materializa la acción del Estado y se ejecuta el PD (Plan De Desarrollo); siendo obligación de las alcaldías la elaboración de un plan administrativo y uno financiero, como base para el presupuesto, la falta de coherencia entre estos dos pilares produce de hecho fallas significativas al momento de consolidar la información.

Efectos

En consecuencia, estas administraciones no han podido mostrar resultados sólidos a lo largo de su mandato y se ve reflejado en las masas inconformes de su población, trabas burocráticas que impiden un gasto rápido del presupuesto. “Cuando un gobierno regional o un

alcalde tiene que ejecutar un proyecto, se ve desbordado por la cantidad de requisitos y una serie de papeleo que hay que cumplir, lo cual retrasa hasta ocho o nueve meses una obra y, entonces, las autoridades terminan desanimándose en la ejecución porque no les reditúa beneficios políticos”, Adicional, se caracterizan por depender financieramente en gran parte de las transferencias del gobierno nacional que gira por la categoría del municipio , que muy probablemente llegan a cambio de sesgos políticos (Siervo, Ordoñez, Fernández, Ortiz, & Perez, 2020)

Objetivos

Objetivo General

Identificar los problemas fundamentales al momento hacer la planeación de ejecución del presupuesto del sector público, enfocado para las alcaldías de quinta y sexta categoría

Objetivos Específicos

Resaltar las características principales del presupuesto público colombiano

Identificar los principales actores y lineamientos nacionales básicos estipulados por el gobierno nacional para la presentación de los planes de ejecución de presupuesto de las alcaldías de quinta y sexta categoría.

Reconocer las principales falencias de estos planes de ejecución de presupuesto de las alcaldías con respecto a los lineamientos nacionales

Determinar problemas recurrentes en la planeación de la ejecución del presupuesto público de estas alcaldías basándose en la comparación de estos planes de presupuesto.

Justificación

La presente revisión bibliográfica permite comprender los puntos de inflexión que presentan las alcaldías de quinta y sexta categoría al realizar sus planes de ejecución del presupuesto, entendiéndose que lo sería un crecimiento equitativo de toda la población de un país y no solo de ciertas partes poblacionales. De tal forma, ante la planeación del presupuesto amerita reconocer los errores que puedan presentarse, contrastando las teorías actuales que existen sobre esta categoría de análisis a fin de hacer más transparente el proceso y lograr objetivos para el bien común.

Por otra parte, con el desarrollo de esta tarea, pueda contribuirse a futuras investigaciones sobre el tema, evidenciándose aspectos generalizados de la problemática presente en muchas alcaldías que están en crecimiento y a partir de este aprendizaje, necesario para el desarrollo de cualquier teoría el analizar los antecedentes nos permiten describir cual es el grado de desarrollo en torno a la planeación del presupuesto público y como puede seguir evolucionando en pro del uso eficiente de los recursos públicos.

Antecedentes

Bien conocido es el hecho que la economía en general ha acompañado siempre el desarrollo de la humanidad, y así mismo la idea del presupuesto también viene desde épocas remotas. Es así como, se tiene referencia de como los egipcios hacían estimaciones sobre sus cosechas de trigo para posteriormente hacer un esquema de cómo distribuirlas a lo largo del periodo de sequías. Así mismo, los romanos estimaban los pagos que podían llegar a recibir por los pueblos conquistados (Cardona & Zuluaga, 2006)

Durante la edad media, de lo que se puede saber de la Europa Medieval, se tiene registro de como las monarquías absolutistas obligaban a sus pueblos a pagar impuestos, y por causa de lo anterior, toma fuerza el inconformismo y surge el principio de no establecimiento de impuesto descrito en la Carta Magna de año de 1214, donde se establece que no se puede imponer un impuesto sin el previo consentimiento de las personas que lo van a pagar. (Gómez, 2000)

Desde entonces, el presupuesto fue tomando fuerza y forma a medida que la sociedad iba madurando desde los ámbitos sociales, culturales, políticos y económicos, Las cuales básicamente son:

Por parte de las causas sociales; la desconfianza de las personas hacía sus gobernantes por el mal manejo de los recursos y el gasto arbitrario creó esadesconfianza masiva. De la parte política; de la mano de lo anterior, se fueron creando cámaras como forma de control a la monarquía sobre los recursos, principalmente en 2: la cámara de los Lores y la cámara de los comunes, y por la parte financiera; lo anterior causó que se crearan unas reglas presupuestales de obligatorio cumplimiento. (González, 2009).

Desde entonces, siguieron creciendo las economías y se hizo más complicado el manejo de tantos recursos y se empezaron a crear más cargos para re definir las funciones de cada actor sobre los procesos del manejo de recursos.

A principios del siglo XIX con la independencia de España, todo lo relacionado al presupuesto público y sus procesos de planeación evolucionó, así como se puede constatar desde 1812 con la constitución de Cundinamarca, que dejó en claro el principio de intervención y vigilancia ciudadana de la gestión fiscal. Posteriormente (1814-1866), normas como la constitución de Cúcuta, Antioquia, Cartagena y Tunja debilitaron la potestad del Estado de ser los únicos con el poder de definir el presupuesto público, y atribuyeron al congreso el poder de expedir el presupuesto, así mismo, por ejemplo, se le asignó a la dirección Nacional de Hacienda el manejo de las rentas y gastos del Estado. (Bohórquez, 2005)

Para finales del siglo XX normas como la de mayo de 1998 ya venían enfocadas hacia los sistemas de información, registros presupuestales y su sistematización. Para la actualidad, normas como la del 2004 y 2005 son más orgánicas orientadas a la disciplina fiscal, normas sobre endeudamiento territorial, presupuestos de rentas y recursos de capital. (Cardona y Zuluaga, 2006).

Ahora, si bien se tiene registro que previo a la década de los 80s el gasto público era más centralizado, con el fortalecimiento de la capacidad fiscal de las entidades territoriales en 1983 y la elección democrática de alcaldes en 1986, se inicia un proceso de descentralización que concluyó con el respaldo de la constitución política de 1991. Lo que cambió de manera importante la estructura y responsabilidades de los diferentes niveles de la administración pública. (Gómez, 2004)

Desde entonces, se han seguido encontrando fallos en la elaboración del programa del presupuesto y en la distribución del mismo en las diferentes subdivisiones que se han creado alrededor del mundo.

Estudios como el de la Global Innovative Leadership Module. (2015) sostienen la importancia que tiene actualmente la robustez con la que se juzgan los procesos de planificación, y reconocen que a veces estas normas con la que se planean están diseñadas para el control del cumplimiento. Además, resalta la debilidad de muchos países en los sistemas de clasificación presupuestaria, y dentro de sus recomendaciones señala la trascendencia que tendría cambios en los gastos que estén en consonancia con las decisiones previamente acordadas o puntos de vista sobre las prioridades de la política de gastos.

Denotando algunos antecedentes, durante el gobierno de Alfonso Lopez Michelsen en 1975, se dio un intento para la reasignación de funciones entre los diferentes niveles de gobierno que incluía a los municipios de categorías quinta y sexta, el proyecto de acto legislativo que no logró prosperar pretendía estabilizar las finanzas regionales a través del fortalecimiento de las rentas propias, redefiniendo las competencias de los departamentos y municipios; estas acciones sin embargo sentaron las bases para reformas posteriores como la Ley 14 de 1983 y la Ley 12 de 1986 (Iregui, Ramos, & Saavedra, 2001)

Con relación a la ejecución del presupuesto público para alcaldías de quinta y sexta categorías, vale la pena mencionar como antecedentes: la Ley 38 de 1989 quien aportó aspectos relacionados con el sistema presupuestal, del presupuesto de rentas y recursos de capital y la Constitución de 1991 en su Art. 353: donde denuncia: “Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto” (Constitucion Politica, 1991).

Para el caso de Estados Unidos, Johnson (2003) encontró que los bienes y servicios que proporciona el gobierno no están sujetos a la fuerza del mercado, además dependiendo del

alcance de las medidas propuestas tienen cierta magnitud de planificación y se generan estudios financieros importantes para recoger las preferencias de los ciudadanos, las juntas directivas y el personal, dejando en claro la importancia de una buena planificación y ejecución del presupuesto para llegar a todas las ramas del gobierno central.

Por otro lado, Kay et al (2022) en su estudio halló que para el caso de Reino Unido el proceso de la planeación y aprobación del presupuesto estaba muy limitado al contacto con actores político y este pasa básicamente por el parlamento y las estimaciones son finalmente revisadas por la Cámara de los Comunes.

Para el caso de Alemania, Se aplican reglas detalladas de comportamiento presupuestario a circunstancias particulares para determinar si se permiten déficits de endeudamiento. Mientras que, en Japón el poder es demasiado centralizado y los impuestos pueden modificarse solo según lo prescrito por la Dieta, limitando mucho la flexibilidad del gasto público. (Kay et al, 2022)

En este orden de ideas, en Colombia se generaron 7 categorías a nivel municipal clasificadas de la siguiente manera: especial, primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta. Para propósito de esta revisión bibliográfica se estudian los procesos de planificación del presupuesto de las alcaldías de quinta y sexta categorías que cumplen con una cantidad máxima de 20.001 habitantes (Gutiérrez, 2017)

Ahora bien, se ha encontrado que mientras las administraciones de sexta categoría representan cerca del 87% de los municipios del país, su capacidad de autofinanciamiento es muy baja, causando primero, una descentralización parcial del presupuesto público y segundo, un rezago de estas economías. (Siervo et al, 2020).

Ahora bien, habiéndose tratado el tema para la ejecución presupuestal de municipios de quinta y sexta categorías a fin de dar solución a los problemas de carácter funcional y de gestión financiera y administrativa, se realiza un análisis de contexto con relación a la autonomía financiera y en particular a "financiación para realizar dicho control con fuentes en recursos propios de las entidades territoriales, y la implementación de mecanismos de agrupación de órganos de control para lograr economías equivalentes" (Peña, Sánchez, López, & Aldana, 2006)

Lo anterior debido a que, lo primero finalmente es una dependencia por parte de las alcaldías de las transferencias del gobierno central y lo segundo, a causa de que además el gobierno central se queda con la mayor parte de los tributos de mayor recaudo de todos los municipios, incluyendo los de las administraciones de quinta y sexta categoría, limitando sus recursos y con ello su crecimiento.

En consideración a lo anterior, es claro que existe una restricción en los entes territoriales más pequeños, presupuestalmente hablando (entiéndase los de quinta y sexta categoría), para generar recursos propios, lo cual ocasiona el aumento en el grado de dependencia de los mismos frente a los giros del Gobierno central, reduciendo en consecuencia su autonomía frente al uso de los mismos, el hecho de no observarse acciones frente a esta situación provoca que la financiación del gasto en estas alcaldías se encuentre determinada por las fuentes exógenas como lo son las transferencias (inversión y funcionamiento) y las regalías.

Lo anterior trae como consecuencia que sus requerimientos no logren ser cubiertos por las transferencias giradas por la nación haciendo manifiesto un divorcio entre las necesidades locales y los recursos locales: "de manera que no se hace transparente el proceso de elección pública en cuanto a que las decisiones locales no reflejan el costo de adoptarlas"

Igualmente, es necesario describir a continuación estudios desde los ámbitos internacional y nacional que se han desarrollado con base en la temática acerca de proyección en la ejecución de presupuesto del sector público:

Desde el contexto internacional se consulta la investigación desarrollada por Solórzano (2022) en el caso del Perú, con el propósito de analizar la visión teórica de la ejecución presupuestaria en el contexto de la gestión por resultados producida en los diferentes países durante el periodo 2018-2022. La metodología correspondiente es una revisión de literatura con un diseño teórico bibliográfico, adoptando estándares predeterminados para seleccionar los respectivos artículos provenientes de diferentes bases de datos científicas reconocidas.

El estudio definió la ejecución presupuestaria como una etapa de gestión que se inicia con el recaudo del ingreso a con la recaudación del ingreso, financiado conforme a los créditos presupuestarios aprobados y las obligaciones del gasto. Analizó las teorías fundamentales de la ejecución presupuestaria como son la teoría de la administración moderna, la teoría de la nueva gestión pública y la teoría de la productividad, debido a lo fundamental que resulta un análisis de eficacia y desempeño a fin de evaluar la gestión por resultados, la cual prioriza significativamente el uso y aplicación de recursos públicos vinculado a la eficiencia, eficacia y efectividad, en un contexto particular como son las entidades del Estado (Solorzano, 2022).

En el contexto del estado Boliviano, el estudio desarrollado por Price (2018), plantea generar un análisis a partir de las implicaciones sociales y económicas que tiene una correcta ejecución, mediante un estudio bajo el paradigma cualitativo, basado en la recopilación de información de fuentes secundarias de los organismos públicos, alcaldías y gobernaciones trazando la proyección y ejecución presupuestal en un estudio de corte transversal.

Las conclusiones de la investigación permiten evidenciar que la función de gobernar contiene la adopción de un plan de acción del Gobierno municipal, de acuerdo a cada gestión administrativa involucrada a partir de una política global y políticas para llevar adelante dicho plan con el objetivo de lograr la eficiencia, eficacia y economía en el corto y largo plazos; para tal fin se requiere una participación consistente y activa de los sectores involucrados en el diseño y ejecución de las decisiones que puedan afectarlos y el sistema presupuestario público se convierte así en un instrumento para los fines programados, acorde a una metodología apropiada que pueda permitir convencerlo e interpretarlo por quienes deben aprobarlo y administrarlo (Price, 2017)

Con relación a las propuestas para el manejo eficiente de los presupuestos públicos en las entidades locales descentralizadas, el estudio de Knorr & Kinodoz (2017), se plantea como objetivo analizar el presupuesto municipal de Bell Ville, Argentina desde el abordaje del modelo presupuestario utilizado, indagando sobre la eficiencia de este tipo de presupuesto y con base en observaciones realizadas realizar una propuesta de mejora para ajustar el modelo presupuestario al logro de los objetivos de la gestión de gobierno, con enfoque de eficiencia y transparencia.

Una de las conclusiones del estudio apunta a la necesidad de fomentar la participación ciudadana, estimulando con ello a la población en general a profundizar en el ejercicio democrático, para lo cual debe destinarse de los rubros un porcentaje del Presupuesto Municipal a una nueva experiencia, con la implementación del Presupuesto Participativo, tomando la base de los conceptos valores expresados en el Estado de Ahorro, Inversión y Financiamiento, este porcentaje sería de un (dos) 2% de los recursos propios municipales (Knorr & Quinodoz, 2017)

En el contexto nacional se consulta la investigación realizada por Páez (2015), sobre el caso de la ejecución presupuestal de la Unidad de Gestión General del Ministerio de Defensa

Nacional, la cual se afectó notablemente por deficiencias en los procesos que se implementan desde el proceso de proyección de ejecución por cada ordenador del gasto, observándose que en la gran mayoría de los casos las proyecciones que se hacen no coinciden con la ejecución real, a partir de lo cual se sugieren planes de acción trascendentes en todas las dependencias de la institución para una planificación y ejecución más eficiente del presupuesto asignado a la Unidad de Gestión General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Paez, 2015). Si bien no se trata de una alcaldía, es posible en el estudio identificar factores similares a los que ocurren con entidades estatales.

Otro estudio donde se incluyen municipios de quinta categoría, es el desarrollado por Valencia (2017), propone un estudio descriptivo con el fin de generar un documento público de análisis sobre las proyecciones y ejecuciones presupuestales obtenidos de recursos provenientes de recaudos de la zona franca. En este caso se puede apreciar un adecuado manejo de recursos del municipio de Guachené (Cauca), el cual supera el 90% de lo proyectado; un hecho sui generis en el sistema colombiano (Valencia, 2017)

Marco teórico

Con relación a diferentes teorías identificadas para la variable de estudio, es necesario referir la Teoría de la administración moderna, desde una perspectiva funcionalista, a partir de la cual se enuncia que la función primordial de la administración abarca la apropiada selección de objetivos, dirigiendo y conduciendo la organización a cumplir sus metas trazadas, donde la administración se define como el proceso necesario para ejecutar el conjunto de funciones; En este orden de ideas es la administración pública quien debe responder por la instrumentación de políticas gubernamentales, determinando su eficacia, eficiencia y calidad en relación con los resultados de sus intervenciones, ante este panorama las organizaciones modernas deben

proponer estrategias para desarrollarse (Martinez, 2005)

Otro referente es la Teoría de la nueva gestión pública, consolidada como una corriente que propone cambios en la gestión estatal, desde la estructuración de un enfoque de la efectividad y un cambio de paradigma que permita el logro de la eficacia y la eficiencia al interior de las organizaciones, reduciendo costos y mejorando por tanto el desempeño del sector público, la calidad y productividad de los servicios prestados por las entidades; dicha gestión se enfoca en un proceso metodológico desde la base de una acertada definición de resultados esperados, que respondan a un análisis pertinente y acciones esperadas (Vargas & Zabaleta, 2020).

Por otra parte, la teoría de la productividad, afirma que los resultados de la gestión pública son producto de la convergencia y la coordinación entre diferentes tecnologías, recursos humanos, sistemas gestionados y tipo de organizaciones, que son posibles al existir una sostenible y óptima combinación de rendimientos y recursos. Referido al sector público, la productividad del gasto es de vital importancia, ya que esta garantiza la adquisición de bienes y servicios y el sostenimiento de programas, especialmente cuando existe limitación en los recursos asignados para su financiación por lo cual debe tratarse al máximo el poder lograr la efectividad presupuestaria (Marconatto & Coelho, 2021)

Igualmente, es importante anotar en este sentido los aportes de investigaciones como los de Pinedo et.al. (2021) quienes determinaron que una de las principales razones para darse una ineficaz en ejecución presupuestaria, está relacionada directamente con la baja calidad del gasto público (Pinedo, Dávila, & Luna, 2021)

Por otra parte, se refiere el hecho que una adecuada asignación y ejecución de los presupuestos públicos, contribuye radicalmente a la eficacia de las inversiones, de esta forma los

diseños presupuestales deben orientarse de manera prioritaria a los programas presupuestales con énfasis en el cierre de brechas (Vilchez, 2021).

Con relación a los postulados teóricos, en este punto es necesario situar desde la teoría económica los planteamientos sobre gastos de inversión pública, para lo cual es pertinente retomar los postulados keynesianos, los cuales reconocen que ante la incapacidad de autorregulación de la economía, se hace necesaria la intervención del Estado para lograr un nivel de equilibrio. Desde esta acepción Keynes argumenta que los mercados por si mismos son incapaces de regular el comportamiento económico de un país y por tanto es allí donde se establece la participación del Estado a fin de contrarrestar esas fallas; el estado se convierte entonces en un agente económico que mediante la promulgación de políticas públicas incentivan la actividad económica de un país y sus territorios (Lemus & Torres, 2017)

El argumento del autor se sustenta mediante planteamientos de modelos que describen diversos escenarios con componentes tales como: los intereses, el ahorro, la inversión y el consumo entre otros elementos productivos que afectan áreas como el empleo y que reflejan las deficiencias en la economía y ante lo cual debe ser el mismo Estado quien desarrolle e implemente mecanismos para garantizar equilibrio, aquí el Estado se convierte en un agente activo y se obliga a general políticas públicas que atiendan las particularidades de los territorios, ajustadas a su realidad y necesidades sociales, y políticas como también contextuales.

Resultados

Características del presupuesto público en Colombia.

Dicho lo anterior, es importante a partir de este momento resaltar las características principales del presupuesto público colombiano, e identificar el proceso estipulado para realizar el plan de ejecución del mismo en las diferentes subdivisiones administrativas del Estado como lo son los departamentos y municipios.

En este orden de ideas, el Presupuesto público se rige actualmente por nueve principios fundamentales que están estipulados en el decreto 111 de 1996 (DNP, 2017):

Planificación: el cual establece según el artículo 13 que el presupuesto nacional debe tener concordancia con el contenido del Plan Nacional de Desarrollo y está regido por 3 pasos; formulación, ejecución y evaluación.

Anualidad: está definido por el artículo 14, el cual establece que el año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año.

Universalidad: subrayado en el artículo 15, establece que el presupuesto contendrá el 100% de los gastos que se pretenden hacer en el año fiscal. (Florez y Florez, 2008)

Unidad de caja: estipulado en el artículo 16, establece que con todos los recursos recaudados de rentas y recursos de capital se pagará oportunamente los gastos estipulados en el presupuesto.

Programación integral: establecido por el artículo 17, aclara que el presupuesto debe simultáneamente contemplar los gastos de inversión y de funcionamiento que este necesite para su planeación y ejecución.

Especialización: definida en el artículo 18, las operaciones deben referirse a cada órgano de la administración y se deben ejecutar obligatoriamente para lo que fueron creadas.

Inembargabilidad: descrito en el artículo 19, el capital recolectado y descrito en el presupuesto público será inembargable.

Coherencia macroeconómica: el presupuesto económico debe estar alineado con los objetivos macroeconómicos fijados por el Estado.

En este ítem, se hace necesario referir respecto a las características del presupuesto público en Colombia, lo promulgado en el año 2011 con la expedición de la ley 1473, la cual establece la estabilidad y sostenibilidad fiscal, recalando que el aumento del gasto debe ser proporcional y tener en cuenta el aumento de los ingresos anuales de la nación. Igualmente y ante los efectos generados por la pandemia se promulgó el Proyecto de Ley No. de 2021 a fin de consolidar una infraestructura de equidad, fiscalmente sostenible para fortalecer la política de erradicación de la pobreza, a través de la redefinición de la regla fiscal, el fortalecimiento y focalización del gasto social y la redistribución de cargas tributarias y ambientales con criterios de solidaridad, lo cual beneficia notoriamente a los entes locales y en particular a municipios de quinta y sexta categoría.

Actores y lineamientos nacionales para la creación del presupuesto público.

Por parte de los lineamientos, en el Programa EURO social Pacheco (2020) resalta 3 etapas fundamentales que los países deben tener para la elaboración un presupuesto público sólido.

En primer lugar, un diagnóstico de 2 etapas de la situación actual del presupuesto,

partiendo por una adecuada legislación que apoye todo el accionar de la gestión de resultados y considerar la institucionalidad/gobernanza en pie y los recursos que se dispone para diseñar y operar el nuevo modelo.

En la segunda etapa, recomiendan construir los principales componentes del presupuesto público y armonizarlos con la planificación, con el fin de identificar indicadores de resultados, el plan de incentivos y el desarrollo del vínculo Plan-Presupuestario. Finalmente, en la tercera etapa, se tienen en cuenta todos esos componentes que son fundamentales para la buena operación del presupuesto como capacitaciones y acomodo institucional.

En el caso colombiano, específicamente los municipios establecen su proceso de planeación del presupuesto con la orientación del Comité Municipal de Política Fiscal (COMFIS), el cual es el órgano de dirección, coordinación y seguimiento del sistema presupuestal. Sin embargo, El alcalde coordina la iniciativa del gasto, así como su ejecución, teniendo en cuenta las prioridades del plan de desarrollo. Seguido, el consejo municipal que fue elegido de manera popular se encarga de autorizar los gastos que serán realizados por el gobierno. (Pérez, 2014)

Por su parte, el secretario de planeación municipal en el caso donde lo hay, hace referencia al encargado por necesidad de dirigir, coordinar y monitorear el presupuesto desde la formulación hasta su evaluación. Finalmente, el secretario de hacienda como vocero del alcaldes el que lleva el plan de ejecución del presupuesto ante el consejo nacional de política económica y social (CONPES) para su aprobación. (Pérez, 2014)

Principales falencias en le ejecución del presupuesto

A pesar de lo estipulado, estudios como el de segura (2020) han encontrado que en el decreto 111 de 1996 jamás se obliga a presentar y aprobar el presupuesto equilibrado. Lo que significa que muchos de estos pudieron y fueron presentados en el marco de un déficit en el gasto, aumentándolo progresivamente en los últimos años. Lo que básicamente se traduce en un país poco atractivo a la inversión extranjera y por ende con baja actividad económica.

Adicional, la Global Innovate Leadership (2015) recalca la falta de versatilidad de estos planes de ejecución para dejar de lado únicamente los resultados políticos y enfocarse más en los resultados que aumenten el bienestar social de la población.

Con relación a los referentes teóricos sobre la presentación y ejecución del presupuesto público, vale la pena mencionar: El componente definido como inversión pública es un hecho transversal a la implementación de políticas, programas y proyectos, por lo cual el presupuesto de inversión se consolida desde su trascendencia a la hora de planear las actividades de cualquier ente administrativo público (Iregui, Melo & Ramos. 2006)

Acerca de los gastos de inversión y el hecho de ser encasillados como como programas, subprogramas y proyectos, según Mendoza (2007), los programas se conforman por los recursos destinados a actividades similares en un sector de acción económico, social, administrativo o financiero, para implementar y consolidar los objetivos trazados desde el Gobierno central por medio de la asignación y la sinergia del capital físico (humano o material) y los recursos financieros (Mendoza, 2007)

En tanto, Para Escobar, Gutiérrez y Gutiérrez (2007), los gastos de inversión se clasifican

como intermedios y finales, de acuerdo al tipo de adquisición de bienes durables, allí mismo pueden relacionarse los gastos de trabajo de contrapartida directa y personal (Escobar, Gutierrez, & Gutierrez, 2007).

Problemas recurrentes en la planeación de la ejecución del presupuesto público.

Dicho todo lo anterior y siguiendo a Zuluaga (2007), se recalca la necesidad para el caso colombiano de mejorar los siguientes 4 problemas recurrentes:

1. La falta de articulación del sector público con el sector privado que no permite tener las mejores estimaciones de costos para la ejecución del presupuesto.

2. La articulación de la asignación de recursos públicos con el fin de obtener resultados concretos en materia de beneficios para la población y no políticos.

3. La falta de libertad financiera de estas pequeñas administraciones de quinta y sexta categoría que no las dejan avanzar en materia fiscal. (Siervo et al, 2020) y

4. La investigación de nuevas escuelas de pensamiento como La Nueva Gestión Pública, que están avanzando en la búsqueda de implementaciones de nuevas técnicas de planeación, que permitan mayor transparencia en el gasto público.

Análisis de resultados

Ahora, compendiando lo anteriormente resaltado y siguiendo a Tapias et al. (2008), estas fallas en la ejecución del presupuesto público ocasionan cosas como: Fallas fiscales en el presupuesto público, descontento dentro de la población de una administración, que se ejecuten los recursos de manera ineficiente y la entrega de resultados sea tediosa y confusa para la población colombiana.

En adición, estas fallas como lo cuenta la historia, se ha venido repitiendo a lo largo del tiempo y se han ido acumulando problemas como la acumulación de cartera, demoras en los desembolsos, la sub y sobre valoración de las cuentas. (Tapias et al., 2008). Por otro lado, Galindo y Alvarado (2019) reafirman lo que se ha encontrado a lo largo del documento, hallaron problemas de tipo administrativo y sancionatorio que fueron ocasionados por problemas básicamente técnicos en el momento de llenar formularios y generar reportes ante las autoridades fiscales.

En este orden de ideas, si bien las teorías nos enseñan como la planeación del presupuesto público ha venido madurando, también enseña que los procesos han venido cambiando a causa de la necesidad de automatizarlos.

Sin embargo, en medio de estos procesos que se han venido “descentralizando” con el transcurrir del tiempo, se han creado los problemas mencionados, lo que permite afirmar que el proceso de planeación del presupuesto público aún cuenta con variables omisas en su proceso de ejecución. Variables como la percepción ciudadana, costos robustos previamente estimados y unos resultados más cualitativos que cuantitativos que permitan tener un poco más de flexibilidad a las administraciones

Discusión de resultados

Inicialmente, los antecedentes fueron ilustrando como la monarquía y oligarquía gestionaron de manera autónoma los recursos, para posteriormente con las quejas del pueblo ser gestionada por comités y mesas de gestión, que supondrían una solución a este problema inicial.

Se esperaba que los problemas fueran disminuyendo pero no fue así, básicamente se

transformaron y en muchos casos incrementaron. Porque primero, las inconsistencias en la gestión del presupuesto aún siguen existiendo y segundo, los resultados siguen siendo un desafío para estos planes de ejecución.

Lo anterior justificado por evidencia literaria que muestra a lo largo del texto como la mala gestión, mala planeación y mala ejecución se sigue presentando. Para el caso específico de las alcaldías de quinta y sexta categoría es aún peor, su dependencia fiscal del gobierno central no ha dejado que sus economías avancen ni puedan cumplir con los requerimientos mínimos para escalar en las categorías gubernamentales.

El anterior estudio está limitado a información de fraudes que no estén expuestos al público y a falta de tiempo para revisar quizás contratos de estas alcaldías, que nos permitan evidenciar de primera mano la sobre valoración de contratos, e inversiones sin algún sentido funcional para la comunidad sino netamente de sentido fiscal.

Creemos que, partiendo de este tipo de trabajos pueden surgir varios argumentos para la mejora de los documentos de planeación de ejecución del presupuesto público, puesto que, otro problema que se encontró fue precisamente ese; los lineamientos para la planeación no son claros y las alcaldías jóvenes sufren porque no entienden varios de los procesamientos.

Conclusiones

Después de realizar la investigación con el fin de Identificar los problemas fundamentales al momento hacer la planeación de ejecución del presupuesto del sector público, enfocado para las alcaldías de quinta y sexta categoría, se pueden concluir los siguientes aspectos:

Con relación a las características principales del presupuesto público colombiano, vale la pena mencionar que este rige actualmente por nueve principios fundamentales que están estipulados en el decreto 111 de 1996 (DNP, 2017): los cuales son Planificación, Anualidad, Universalidad, Unidad de caja, Programación integral, Especialización, Inembargabilidad y Coherencia , los cuales le confieren unas particularidades ajustadas al cumplimiento normativo, pero también con relación a los fines del Estado y sus alcaldías que son entes locales que están sujetas a las disposiciones del gobierno central.

Con relación a los Actores y lineamientos nacionales para la creación del presupuesto público en Colombia, son los propios municipios quienes establecen a través de sus alcaldes y concejales su proceso de planeación presupuestal, bajo la orientación del Comité Municipal de Política Fiscal (COMFIS), establecido como órgano de dirección, coordinación y seguimiento del sistema presupuestal. Corresponde sin embargo, al alcalde coordinar la iniciativa del gasto, así como su ejecución, considerando las prioridades del plan de desarrollo; el consejo municipal se encarga de autorizar los gastos que serán realizados por el gobierno. El secretario de planeación municipal en el caso donde lo hay, se encarga de dirigir, coordinar y monitorear el presupuesto desde la formulación hasta su evaluación, mientras que el secretario de hacienda como vocero del alcalde es el que lleva el plan de ejecución del presupuesto ante el consejo nacional de política económica y social (CONPES) para su aprobación.

En el caso de las alcaldías de quinta y sexta categorías, existen varias falencias en la ejecución del presupuesto, entre las cuales puede referirse hechos como el caso del Decreto 111 de 1996 , donde nunca se obliga a presentar y aprobar el presupuesto equilibrado, pudiendo darse el caso que muchos de los rubros pudieran y fueron presentados en el marco de un déficit en el gasto, aumentándolo progresivamente en los últimos años, generando como consecuencia, entre otras, un país poco atractivo a la inversión extranjera y por ende con baja actividad económica.

Por último, se generan algunos problemas recurrentes en la planeación de la ejecución del presupuesto público, como son: La falta de articulación del sector público con el sector privado que no permite tener las mejores estimaciones de costos para la ejecución del presupuesto, deficiente articulación de la asignación de recursos públicos con el fin de obtener resultados concretos en materia de beneficios para la población y no políticos, falta de libertad financiera de estas pequeñas administraciones de quinta y sexta categoría que no las dejan avanzar en materia fiscal y la posibilidad de investigar sobre nuevas escuelas de pensamiento como La Nueva Gestión Pública, que están avanzando en la búsqueda de implementaciones de nuevas técnicas de planeación, que permitan mayor transparencia en el gasto público.

Referencias

- Alvarado I. y Galindo L. (2019), Análisis De La Ejecución Presupuestal y verificación Del Registro Contable De Los Ingresos Y Gastos De Ocho Municipios De Boyacá Durante La Vigencia 2016, universidad pedagógica y tecnológica de Colombia, repositorio UPTC.
- Bohórquez E. (2005). Proceso Presupuestal Colombiano y papel del Congreso. Congreso De La República De Colombia.
- Cardona, P., & Zuluaga, A. (2006). Budget from History. Rev. Administrative Sciences. Vol 3 No. 5, 15-24.
- Constitucion Politica. (1991). *Marco regulatorio del presupuesto publico*. Bogotyá 1991: Imprenta Oficial.
- Delgado et al, (2020). Los municipios de sexta categoría de Colombia (2000-2016): entre la autonomía y la dependencia. SciELO.
- DNP, (2017), Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial, Subdirección Territorial y de Inversión Pública. Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, Grupo de Financiamiento Territorial.
- Escobar, H., Gutiérrez, E., & Gutierrez, A. (2007). Public Finance: a Public approach. 2a. Ed. Medellin: Univ. of Medellin
- Global Innovative Leadership Module. (2015). Budget and Financial Planning. Erasmus Strategic Partnership For Youth.
- Gómez, C. A. (Julio - diciembre de 2004). El Gestión del Presupuesto Público: alcance y limitaciones *Visión Internacional*, 2(1), pp. 8-14, 2019 II, ISSN 2711-1121 24 presupuesto público en la gestión económica de los municipios. *innovar, Revista de Ciencias Administrativas y Sociales* (24), 105 - 111.
- ESAP. (2015). *guia para la Gestión de proyectos de la alcaldia local de Usme*. Bogotá D.C.: Publicaciones ESAP.
- Gutiérrez H. (2017). Categorización de los municipios en Colombia: importancia de las finanzas territoriales y nivel de vida en los hogares. Trabajo de Grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho. Bogotá, Colombia
- Iregui C. (2004). The public budget in the efficient management of municipalities. *Innovate*.

- Recovered from. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-
- Iregui, A., Ramos, J., & Saavedra, L. (2001). Analisis de la descentralización Fiscal en Colombia. *Banco de la República Vol. 12 No. 7*, 4 - 8.
- Johnson F. (2003). Financial Accounting for Local and State School Systems. National Center For Education Statistics. Recuperado de. https://nces.ed.gov/pubs2004/h2r2/ch_3.asp
- Johnson F. (2018). Financial Accounting for Local and State School Systems. *Advances. NTCS. Vol. 4 No. 5*.
- Kay, J. Anderson, Due, . John F., Morris,. Charles Nicholas, Poole, . Kenyon Edwards and Lindbeck, Assar (2022, July 29). Government budget. *Encyclopedia Britannica*. Recuperado de. <https://www.britannica.com/topic/government-budget>
- Lemus, A. & Torres, B (2017). Keynes' tax theory. *Rev. Luxury Vol. 3 No. 4*, 110-125
- Financial Accounting for Local and State School Systems. *Advances. NTCS. Vol. 4 No.*
- Flórez, M & Flórez, G (2008). Características del Presupuesto Público. *Rev. Colombiana de Administración Pública. Vol. 4 No. 12; 35-45*
- Knorr, E., & Quinodoz, C. (2017). The municipal budget, analysis and proposals for transformation towards efficiency. *Rev. Ciencias Administrativas Vol. 3 No. 2*, 125-137.
- Marconatto, M., & Coelho, M. (2021). Financial dynamics of Brazilian municipalities. *Brazilian Journal of Public Administration | Rio de Janeiro 55(2):*, 378-384.
- Martinez, C. (2005). Administración y Organizaciones. Su desarrollo evolutivo y las propuestas para el nuevo siglo. *Rev. Semestre Económico, vol. 8, núm. 16*, 67-97.
- Mendoza, J. (2007). Gestión financiera pública: elementos para su estudio y aplicación. Funciones económicas del Estado, presupuesto, tributos, endeudamiento, gasto público. *Rev. Externado Vol. 12 No. 5*, 15-24.
- Pacheco J. (2020). Guía metodológica para la planeación e implementación de un presupuesto para resultados. Programa Euro social
- Paez, J. (2015). *Estrategias para optimizar la ejecución del presupuesto asignado al Ministerio de Defensa*. Bogotá D.s.: Univ. Militar Nueva Granada.
- Peña, E., Sánchez, C., López, C., & Aldana, D. (2006). Control Fiscal territorial: Diagnostico y

- Perspectivas. *Estudios Socio-Jurídicos*, (8), 44-54.
- Pérez M. (2014). Guía Práctica Para La Elaboración, Presentación Y Ejecución Del Presupuesto Municipal. Idea
- Pinedo, J., Dávila, J., & Luna, R. (2021). El nivel de la calidad de gasto público del proceso presupuestario en la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones de San Martín, 2019. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, Vol. 5 No. 6, 112-124.
- Price, L. (2017). Analysis of the socioeconomic impact of the correct budget execution in the citizenship based on compliance with the specific regulations. *Rev. Universidad Mayor de San Andres*, 15-27.
- Molina G. (2009). Economic, social and cultural rights. Editorial Kimpres Ltd.
- Segura N. (2020). Equilibrio en el presupuesto público colombiano. Artículo Académico. Universidad Santo Tomás. Facultad De Derecho.
- Tapias et al. (2008), las fallas de la ejecución presupuestal en el distrito capital, un enfoque institucional, Contraloría de Bogotá.
- Siervo, P., Ordoñez, C., Fernández, I., Ortiz, Y., & Perez, W. (2020). Presupuesto Público. *Rev. Investigación Publica Vol. 3 No. 12*, 15-25.
- Solorzano, J. (2022). A theoretical view of budget implementation in the context of results-based management. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 6(5), 43 - 54.
- Torres, J. (2015). Dificultades administrativas para la ejecución del presupuesto con cargo a la alcaldía local de Usme. *Inv. Universidad Militar Nueva Granada Vol 3 No. 2*, 15-27.
- Valencia, M. (2017). Análisis de la Ejecución Municipal del municipio de Guachené. *Revista de Investigación de la Universidad Autónoma de Occidente*, 124-145.
- Vargas, J., & Zabaleta, W. (2020). Budget management for results and the quality of spending in local governments. *Revista Científica "Visión de Futuro"*, vol. 24, núm. 2, 25-45.
- Vilchez, R. (2021). Budget management by results and quality of spending in the provincial municipality of Satipo, 2020. *Ciencia Latina Multidisciplinary Scientific Magazine*, Vol. 5 No. 6, 75-89.
- Zuluaga L. (2007). The public budget in Colombia: towards a more efficient model of resource allocation, the budget for results. *Units*, Vol. 3 No. 12.