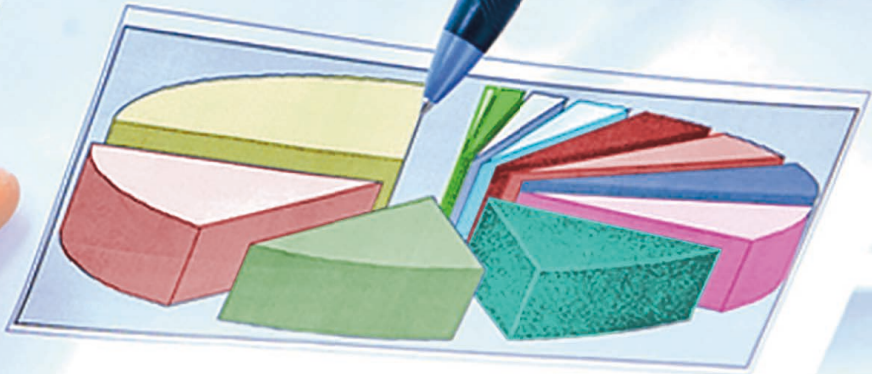


Tercera edición

Finanzas públicas

Soporte para el desarrollo del Estado



ECOE EDICIONES

Marcial Córdoba Padilla



Marcial Córdoba Padilla

Ingeniero Catastral y Geodesta de la Universidad Distrital, Magíster en Ciencias Económicas con énfasis en Administración financiera de la Universidad Santo Tomás, Financial Management de la Universidad de Nueva York, Profesor Titular en el área financiera de la Universidad Tecnológica del Chocó "Diego Luis Córdoba", de la que ha sido Rector, Vicerrector Académico, Vicerrector de Investigación, Jefe de la Oficina de Planeación, Jefe de la Oficina de Control Interno, Director de la División de Extensión, Director de Radio Universidad y Director del Programa de Administración de

Se ha desempeñado como Catedrático en los niveles de pregrado y postgrado de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, Escuela de Administración de Negocios, EAN, Universidad Cooperativa de Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, Universidad Santo Tomás, Universidad Antonio Nariño y Fundación Universitaria Luis Amigó-Fundación Universitaria Claretiana. Fue Cofundador y Presidente de Transportes Pacífico S.A. y Secretario de Hacienda de Quibdó.

Autor de los libros: *Gestión financiera*, *Formulación y evaluación de proyectos*, *Gerencia financiera empresarial*, *Valor de la empresa*, *Valor del dinero en el tiempo* y *Administración financiera*.

Tercera edición

FINANZAS PÚBLICAS
Soporte para el desarrollo
del Estado

Marcial Córdoba Padilla

Introducción	XI
PRIMERA UNIDAD. EL ESTADO Y LA CIENCIA FINANCIERA	1
1.1 Concepción del Estado	
1.2 Organización del Estado	
1.3 Categorías básicas del Estado	11
1.4 Definición de finanzas	14
1.5 Papel de las finanzas públicas	15
1.6. Intervención del Estado en la economía	17
1.7 Política económica	20
Evaluación de la primera unidad	30
Taller	34
Fuentes consultadas	35
SEGUNDA UNIDAD. PLANEACIÓN ESTATAL	37
2.1. Principios generales	40
2.2. Autoridades e instancias nacionales de planeación.....	41
2.3 Plan nacional de desarrollo	47
2.4 Autoridades e instancias de planeación en las entidades territoriales	52
2.5 Planes de las entidades territoriales.....	54
2.6 Planeación departamental.....	57
2.7 Planeación municipal	59
2.8 Ordenamiento territorial	61
2.9 Contrato plan.....	71
Evaluación de la segunda unidad.....	74
Taller	79
Fuentes consultadas	80
TERCERA UNIDAD. INGRESO PÚBLICO	81
3.1 Concepto de ingreso público	83
3.2 Identificación de los ingresos.....	87
3.3 Recursos de cooperación internacional	98
Evaluación de la tercera unidad.....	110
Taller	116
Fuentes consultadas	117
CUARTA UNIDAD. GASTO PÚBLICO Y SU CONTRATACIÓN	119
4.1 Origen y naturaleza del gasto público	121
4.2 Límites de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales...	124

4.3	La contratación pública	129
4.4	Inversión de los recursos del sistema general de regalías	154
4.5	Las asociaciones público privadas	160
	Evaluación de la cuarta unidad.....	168
	Taller	171
	Fuentes consultadas	171
QUINTA UNIDAD. PRESUPUESTO PÚBLICO		173
5.1	Sistema presupuestal.....	176
5.2	El presupuesto general de la nación.....	178
5.3	Presupuesto departamental.....	190
5.4	Presupuesto municipal	208
5.5	Vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales	217
5.6	Sistema presupuestal del sistema general de regalías	218
5.7	Régimen presupuestal de las entidades territoriales receptoras directas de regalías y compensaciones.....	225
5.8	Sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas.....	226
5.9	Conductas presupuestales irregulares.....	229
	Evaluación de la quinta unidad.....	231
	Taller	235
	Fuentes consultadas	236
SEXTA UNIDAD. TESORO PÚBLICO Y PROGRAMA ANUAL DE CAJA.....		237
6.1	Tesoro público.....	239
6.2	Aspectos generales del programa anual de caja.....	241
6.3	Elaboración del PAC	246
6.4	Módulo de programa anual mensualizado de caja (PAC)	257
	Evaluación de la sexta unidad.....	260
	Taller	263
	Fuentes consultadas	263
SÉPTIMA UNIDAD. FINANZAS TERRITORIALES		265
7.1	Aspectos generales de las finanzas territoriales	267
7.2	Régimen de transferencias.....	269
7.3	Sistema general de participaciones	274
7.4	Sistema nacional de regalías	284
	Evaluación de la séptima unidad	291
	Taller	293
	Fuentes consultadas	294
OCTAVA UNIDAD. DÉFICIT FISCAL, FINANCIACIÓN Y DEUDA PÚBLICA		295
8.1	Déficit fiscal	297
8.2	Financiación estatal	303
8.3	Sistema nacional de cofinanciación	306

8.4	Financiación por programas y entidades del orden nacional.....	309
8.5	Deuda pública	313
8.6	Saneamiento fiscal y financiero	322
	Evaluación de la octava unidad	329
	Taller	333
	Fuentes consultadas	333

NOVENA UNIDAD. MONITOREO, SEGUIMIENTO, CONTROL Y EVALUACIÓN

	DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.....	335
9.1	Sistema nacional de evaluación de resultados de la gestión pública-sinergia	337
9.2	Sistema de seguimiento a metas de gobierno-SIGOB	339
9.3	Sinergia territorial	342
9.4	El sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación de regalías- SMSCE	346
9.5	Medición y análisis del desempeño territorial	351
9.6	Sistema internacional de seguimiento y evaluación presupuestaria	353
9.7	Control fiscal	356
9.8	La fiscalización de la gestión tributaria	359
9.9	Indicadores de gestión financiera pública	371
	Evaluación de la novena unidad	377
	Taller	382
	Fuentes consultadas	383

BIBLIOGRAFÍA.....	385
-------------------	-----

Respuestas a las primeras preguntas de cada unidad	396
--	-----

Índice de tablas y gráficos

Tabla 1.1.	Elementos constitutivos del Estado	3
Tabla 2.1.	Planes de gobierno de los presidentes de Colombia desde 1970 ..	48
Tabla 4.1.	Criterios para el cálculo de gastos públicos	124
Tabla 4.2.	Límites de gastos de funcionamiento en los departamentos	125
Tabla 4.3.	Límites de gastos en las contralorías departamentales	125
Tabla 4.4.	Límites en los salarios departamentales	126
Tabla 4.5.	Límite en los gastos de los municipios y departamentos	126
Tabla 4.6.	Límites a los gastos de personerías distritales y municipales	127
Tabla 4.7.	Porcentajes de ingresos que pueden gastar los municipios o los distritos	127
Tabla 6.1.	Análisis histórico de recaudaciones mensuales Impuesto Predial (Miles de pesos)	249
Tabla 6.2.	Recaudo mensual proyectado del Impuesto Predial (para el año fiscal 4)	249
Tabla 6.3.	Recaudo mensual proyectado del Impuesto Predial (ajustado con los cambios de la Política Fiscal (para el año fiscal 4)	250
Tabla 6.4.	Gastos mensuales proyectados (para la vigencia fiscal 4) Secretaría de Obras (Miles de pesos)	252
Tabla 6.5.	Análisis histórico de gastos mensuales (Miles de pesos)	253
Tabla 6.6.	Gastos mensuales proyectados (para el ejercicio fiscal 4) (Miles de pesos)	254
Tabla 6.7.	Estimación de flujo mensual de efectivo (para el año fiscal 4) Recursos propios (Miles de pesos)	255
Tabla 6.8.	PAC de ingresos - Recursos destinación específica 4 (Miles de pesos)	255
Tabla 6.9.	PAC de gastos - recursos destinación específica año 4 (Miles de pesos)	256
Tabla 6.10.	Estimación de flujo mensual de efectivo (para el año Fiscal 4) recursos destinación específica (Miles de pesos)	256
Tabla 8.1.	Estrategias del Fondo de Inversión para la Paz	310
Gráfico 1.1.	Organización del Estado colombiano	10
Gráfico 2.1.	Planeación estatal	39
Gráfico 6.1.	Ministerio de Hacienda y Crédito Público. República de Colombia	242
Gráfico 7.1	Competencias y responsabilidades	270
Gráfico 7.2.	Distribución del SGP Rol de las entidades	276
Gráfico 8.1.	Fuentes de financiación del Estado	304
Gráfico 9.1.	Sinergia. Evaluaciones	338
Gráfico 9.2.	Puntos del sistema de seguimiento a metas de gobierno de Sinergia	339
Gráfico 9.3.	Plataforma tecnológica de Sinergia	341
Gráfico 9.4.	Esquema de asistencia técnica a entidades territoriales	343
Gráfico 9.5.	Modelo de operación de Sinergia	345
Gráfico 9.6.	Esquema del ranking de desempeño	353

En las finanzas públicas se investigan los principios y mecanismos que debe aplicar el Estado para conseguir los recursos económicos suficientes para su funcionamiento y desarrollo de las actividades, en especial la satisfacción de las necesidades de la sociedad.

Las finanzas públicas constituyen la actividad económica del Estado, con su particular y característica estructura que convive con la economía, en la cual los bienes, rentas y deudas forman el activo, el pasivo y todos los demás bienes y rentas cuya administración corresponde al poder nacional mediante las distintas instituciones creadas para tal fin. Desde el punto de vista contable y económico, las finanzas constituyen el estudio de los instrumentos operacionales básicos de los ingresos y consumo.

El enfoque integral de las finanzas públicas que se presenta en esta obra, incluye la presentación del *Estado y su relación con la ciencia financiera*, donde se establece su concepción, organización y categorías básicas para definir las finanzas públicas, el papel que juega en la sociedad y la forma como el Estado interviene en la economía, al crear las políticas económicas.

Con la *planeación del Estado*, se establecen los principios rectores, para que las autoridades e instancias los implementen por intermedio de un plan de desarrollo, en el cual se establecen los medios y recursos para cumplir su papel de administrador en los ámbitos nacional, territorial y local. Las *fuentes de ingresos* con las que cuenta el Estado son indispensables estudiarlas y controlarlas para el cumplimiento de las funciones y la instalación de mecanismos eficaces que faciliten *el uso de los recursos*, a través de la contratación pública en sus diferentes dimensiones.

También se estudia el *presupuesto público* con el que se materializa la planeación del Estado. Visto este último como un sistema en el que se fundamenta el presupuesto, pues este tendrá que ser aplicado a nivel nacional, departamental, municipal y distrital, sin olvidar el principio, la sostenibilidad económica y las finanzas públicas.

En otro capítulo, se estudia el *tesoro público*, el cual es definido como el dinero o los recursos que ingresan al Estado a través de las diferentes fuentes y usos, mediante los cuales se debe manejar el tesoro público. Adicionalmente, se presenta el *Programa Anual de Caja*, instrumento por medio del cual los recursos del tesoro se destinan a los establecimientos públicos para indicar la forma correcta de elaboración y los principales aspectos que debe contener para el cumplimiento eficaz de sus funciones.

También se le enseña al lector, los lineamientos de las *finanzas territoriales* en sus aspectos generales, es decir, el régimen mediante el cual la nación transfiere a las regiones los recursos, el sistema como los diferentes sectores participan de dichos recursos, incluso de aquellos que provienen de la explotación de los recursos naturales.

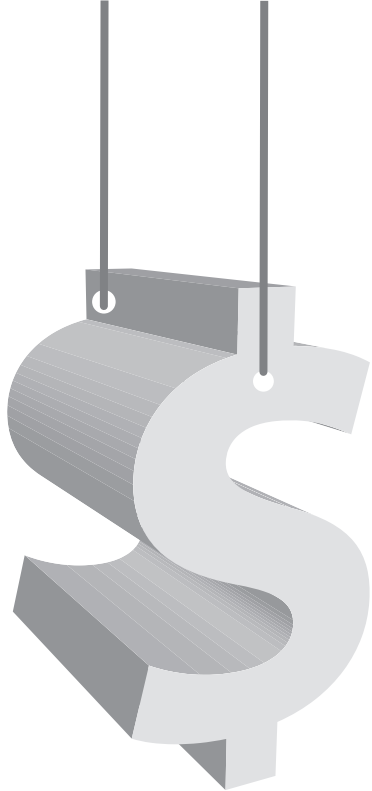
En este libro se analiza la situación *deficitaria del Estado*, que en el caso colombiano se origina a partir de un desequilibrio presupuestal, pues los ingresos no alcanzan para cubrir los gastos. Igualmente se estudia la definición, diagnóstico y tratamiento del déficit, así como las *fuentes* a las cuales se acude para superarlo tanto en el caso territorial como en lo nacional. Se le explica también al lector, cómo se origina la *deuda pública*, la que se clasifica, estableciendo su estado actual y los instrumentos con los cuales se procura su saneamiento.

Finalmente se estudian los instrumentos por medio de los cuales se hace el *monitoreo, seguimiento, control y evaluación de las finanzas públicas*, especialmente el sistema nacional de evaluación de resultados de la gestión pública, el seguimiento a las metas propuestas por el gobierno y los recursos provenientes de las regalías, que permite la medición y análisis del desempeño. Se explica cómo se establece y cómo ejerce el control fiscal el Estado por intermedio de la Contraloría General de la Nación y las contralorías territoriales.

El lector podrá observar al inicio de cada capítulo, las competencias que puede aprender con cada tema y concepto, objeto de estudio. Además se le propone una evaluación de repaso después de investigar y profundizar sobre los conceptos, mediante un taller de aplicación práctica en un organismo público. Para su consulta, se relacionan todas las fuentes bibliográficas utilizadas en el desarrollo de cada capítulo. Esta metodología le permite obtener una mejor comprensión del tema y un mayor aprendizaje al verlo aplicado en un estudio de caso.

Es así como se deja este trabajo a la consideración de académicos, profesionales, investigadores, organizaciones públicas y privadas, y comunidad en general, interesados en estos temas. Espero que les sea útil y les facilite entender la concepción del Estado en su papel de redistribuidor de los recursos para el beneficio de la sociedad a través de las finanzas públicas.

Marcial Córdoba Padilla
Autor



Primera unidad

El Estado y la ciencia financiera

Competencias a lograr

Con el estudio de esta unidad, se estará en capacidad de analizar e interpretar, la naturaleza del Estado y del gobierno, en el marco de sus funciones y responsabilidades. Se podrá identificar las necesidades y bienes del sector público con el conocimiento cabal de las finanzas públicas, concebidas como instrumento para proveer la solución a las necesidades de la comunidad y para la promoción, estabilización y regulación del desarrollo económico y social de un país.

La actividad general del Estado tiene una dimensión económica. Se explica en la medida que diligencia la obtención e inversión de recursos necesarios para el cumplimiento de los fines. Es una ciencia que estudia una de las más importante funciones del Estado, que según De la Garza, (1986), “Es la actividad que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos, destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines”, p5.

El objeto de las Finanzas públicas, en su concepción genérica, es examinar cómo el Estado obtiene sus ingresos y efectúa sus gastos. También podríamos decir que es el estudio sistematizado de los recursos, los gastos públicos y los efectos económicos que estos y aquellos producen, tanto en la economía de la sociedad como en la de los individuos que la integran. Las finanzas del Estado constituyen pues, la actividad económica del sector público, con su particular y característica estructura que convive con la economía de mercado, de la cual obtiene los recursos y a la cual le presta un marco de acción.

1.1 CONCEPCIÓN DEL ESTADO

De acuerdo con Bracher (2006) “El Estado es un segmento geográficamente limitado de la sociedad humana unido por una común obediencia a un único soberano. El término puede hacer referencia tanto a una sociedad en su conjunto, como, de modo más específico, a la autoridad soberana que la controla”.

El Estado como máxima potestad para gobernar está constituido por: territorio o espacio, población y poder público. El concepto de Estado está íntimamente relacionado con el concepto de soberanía, que se basa en la hipótesis, de que toda sociedad política está o debe estar unida bajo una determinada autoridad jurídica.

Tabla 1.1. Elementos constitutivos del Estado

1. Poder Público (Gobierno)	ESTADO
2. Territorio (Espacio geográfico)	
3. Población (Pueblo)	

Fuente: Construcción propia

El Estado está orientado al cumplimiento de sus leyes fundamentales y objetivos políticos más trascendentes; también dirige su actividad diaria hacia tales objetivos y metas sociales y económicas. La selección de objetivos económicos, la obtención de medios para alcanzarlo, las erogaciones y la administración de los recursos patrimoniales son las tareas más importantes del Estado que constituyen la unidad financiera.

Otros títulos de interés:

Formulación y evaluación
de proyectos
Marcial Córdoba Padilla

Cooperativas de trabajo asociado
Hernán Cardozo Cuenca

Fondo de empleados
Hernán Cardozo Cuenca

Auditoría del sector solidario
Hernán Cardozo Cuenca

Contabilidad a valor razonable
Samuel A. Mantilla

Contabilidad y auditoría ambiental
Samuel A. Mantilla

Estados financieros consolidados
Ángel María Fierro Martínez

Estado de resultados.
Procesos contables
Javier A. Carvalho B.

Finanzas públicas



Esta edición actualizada, dirigida a estudiantes, académicos, profesionales e interesados en el tema, brinda las herramientas que permiten comprender y explicar los aspectos teóricos, políticos, jurídicos, administrativos y económicos de la actividad económico-financiera del Estado desde varios enfoques: filosófico, estructural, acciones a desarrollar, resultados y controles; en los diversos ámbitos de aplicación: local, regional, nacional e internacional.

Se entiende que los gobiernos, desde su perspectiva política, le dan la orientación a sus finanzas; situación que es cambiante, por estar sujeta a las variaciones que estas experimentan desde su concepción integral.

Colección: Ciencias empresariales

Área: Contabilidad y finanzas

ECO
EDICIONES



www.ecoediciones.com



9 789587 711349

e-ISBN 978-958-771-135-6