Imprimir

El presupuesto es un instrumento importante desde el punto de vista macroeconómico; de acuerdo con el comportamiento de los rubros de ingresos y gastos, se determina el resultado fiscal (flujo) como los niveles de deuda pública (stock).

De igual manera, el presupuesto es una herramienta de política económica pues su elaboración, discusión y aprobación asigna recursos territoriales y sectoriales que permite medir y controlar las acciones de los diferentes agentes[1]. Los resultados presupuestales corresponden al proceso político que incluyen actores con diversos intereses respecto a las políticas públicas de intervención. “Estas interacciones en el proceso político ocurren tanto entre los políticos y los votantes como entre políticos que representan intereses o electorados diversos”[2]. Esto no implica que el centro de la negociación política se dé única y exclusivamente alrededor del presupuesto público; como, tampoco, desconocer el poder del Ejecutivo, en particular del Presidente de la República, sobre las leyes presupuestales y sus instituciones, poder que puede verse mermado por las inflexibilidades del presupuesto.

Dado el rol tan importante del Congreso de la República en el proceso presupuestal, su fortalecimiento técnico a través de los Informes del máximo organismo de control fiscal, la Contraloría General de la República (CGR), le va a permitir un mayor involucramiento en la temática presupuestaria tanto en el control ex ante como ex post, y así como el logro de acuerdos de largo plazo; lo cual contribuye a cierta estabilidad macrofiscal.

Una de las propuestas de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública (Comisión del Gasto de ahora en adelante), en el Capítulo 2 sobre “El proceso presupuestal”, fue la de “crear un Consejo Fiscal consultivo”, más expresamente:

“Al igual que lo que sucede en otros países, crear un Consejo Fiscal consultivo, independiente del Gobierno y de los grupos políticos, altamente técnico que analice y cuantifique los costos de iniciativas de gasto contenidas en los proyectos de ley y las demandas en estudio de las Cortes y de los jueces, y dé cuenta de ello a la sociedad. Este Consejo también estaría encargado de hacer un juicio y seguimiento crítico del MFMP y de la política fiscal y presupuestal. Se recomienda estudiar la posibilidad de que este Consejo sirva como Secretaría Técnica del Comité de Regla Fiscal. Adicionalmente, se propone que se cree en la Corte Constitucional un equipo económico que analice el impacto sobre las finanzas públicas que las decisiones de las Cortes puedan tener” (Pág. 7).

Con la propuesta se crea una nueva institución presupuestaria, que puede contribuir a restringir algunas de las características del presupuesto. Tal y como se señaló arriba, “el presupuesto es el resultado de un proceso de decisión colectiva que involucra una variedad de agentes” (Legisladores; Ministros Sectoriales; Ministro de Hacienda; Burócratas o Gerentes de las Entidades Ejecutoras; entre otros), los cuales tiene sus propios incentivos al representar intereses territoriales o sectoriales; de ahí, que los beneficios de las políticas de intervención se concentren territorial o sectorialmente, teniendo como fuente de financiación los impuestos generales; lo cual puede generar “una sobreutilización de los recursos comunes”[3]. Y, como toda nueva institución, ésta cambia las reglas del juego mediante las cuales los diferentes actores interactúan.

Al Consejo Fiscal se le asignan unos roles y unas responsabilidades que vale la pena discutir en el marco de la actual institucionalidad, en especial la del control fiscal; pues, de acuerdo con la experiencia internacional[4] (Cuadro), entre las funciones asignadas para el Consejo Fiscal se encuentra: la elaboración de los resultados presupuestarios; los análisis normativos

sobre política pública, fiscal, presupuestaria (ingresos fiscales, gastos y deuda pública); y, estudios de impacto[5].

Cuadro. Consejos fiscales registrados en la base de datos del FMI

Fuente: Mauro Fridman. 2017. “Experiencias internacionales de los consejos fiscales”. Departamento de Finanzas Públicas del FMI. Lima, 29 de septiembre de 2017.

En las Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, el tema del control fiscal giró, entre otros, alrededor de la gestión y resultados de las entidades ejecutoras del Presupuesto General de la Nación, la de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan (Art. 354 del C.P.).

“Así como toda la propuesta se encamina a distribuir recursos y a fortalecer financieramente las entidades territoriales, éstas medidas deberán armonizarse con severos mecanismos de control fiscal, llegando inclusive al control de resultados que apoyan numerosos proyectos, de manera que se garantice el transparente manejo de las finanzas públicas y se imponga drásticas sanciones contra quien haga indebido uso de los recursos del Estado”.[6]

“El país requiere, evidentemente, tener mecanismos que le garanticen mecanismos de

eficiencia en la asignación de los recursos y en su erogación; por eso nos parece adecuado, como se plasma en algunas de las propuestas de reforma constitucional, que la gestión fiscal abarque también el control de resultados" (Actas de la Constituyente de 1991. Comisión Quinta. Abril 18 de 1991).

Así pues, en la Constitución Política se estipuló, como uno de los roles y responsabilidades de la Contraloría General de la República, uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad presupuestal de todas las unidades ejecutoras de presupuesto públicos; y con base en la contabilidad presupuestal, el Contralor General de la República debe presentar una certificación sobre la Situación de las Finanzas del Estado; un Informe de la Cuenta General de Presupuesto y del Tesoro; y, de la deuda pública de la nación como de las entidades territoriales[7].

De igual manera, la Asamblea Nacional Constituyente fue clara en su mandato a la CGR de adelantar la evaluación de la gestión y de los resultados de las entidades ejecutoras como de los programas públicos de intervención.

Si bien este mandato constitucional se proporcionó desde 1991, la Contraloría General de la República hasta el pasado 21 de junio de 2017 adopto la auditoría de desempeño como instrumento de control fiscal posterior y selectivo, en el marco de la implementación de las Normas Internacionales de Auditoría para las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), con la cual se espera subsanar la falencia de la evaluación de gestión y de resultados.

Esquema. Institucionalidad fiscal y administración financiera

Fuente: Klaus Schmidt-Hebbel. 2017. Consejos Fiscales: Lecciones de la Experiencia Global. “El aporte de los consejos fiscales a la estabilidad y el crecimiento: Lecciones desde la experiencia global”. Consejo Fiscal del Perú y Universidad del Pacífico. Lima, 29 de septiembre de 2017.

Nota: El Comité o Consejo Fiscal se puede integrar con la Contraloría en un solo organismo aprovechando la actual institucionalidad, como se propone aquí (Líneas azules).

Si esta labor, se desarrolla desde la CGR con los estándares técnicos requeridos, entonces el aporte del organismo de control a los intereses del Consejo Fiscal como al fortalecimiento del legislativo se estarían cumpliendo.

Así mismo, con esto se suple una de las falencias que presenta el Ejecutivo respecto a la independencia de sus evaluaciones, las que realiza el Departamento Nacional de Planeación (DNP) a la inversión pública a través del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) sin contemplar el componente de costos de personal que ello implica para una Unidad Ejecutora; pues como se sabe el presupuesto de funcionamiento lo maneja el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el de inversión, el DNP[8].

El mandato constitucional dado a la Contraloría General de la República ha sido reafirmado

mediante diversas Sentencias por la Corte Constitucional, entre otras:

“La Constitución faculta al Contralor, para llevar la contabilidad de la ejecución del presupuesto y prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas de los funcionarios encargados del manejo de los fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse, como también 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. Corresponde al Contralor General de la República y, por ende, a las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales, señalar la forma y el modo como los funcionarios encargados del manejo de los recursos públicos deben rendir las cuentas a ese organismo de control, para efectos de vigilar y controlar la ejecución del presupuesto” (Sentencia C-570 de 1997).

“La Contraloría General de la República debe entonces uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad en lo que atañe a la ejecución del presupuesto general del sector público y establecer la forma, oportunidad y responsables de la presentación de los informes sobre dicha ejecución. Para lo cual el Contralor debe establecer la nomenclatura de cuentas de acuerdo con la ley orgánica del presupuesto y prescribir los métodos y la forma de rendir las cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación, al igual que revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario” (Sentencia C-570 de 1997).

“Las cuentas mediante las cuales se ejecuta el presupuesto, deben centralizarse y unificarse en la Contraloría General de la República, pues es el Contralor quien tiene la obligación constitucional de presentar a la Cámara de Representantes, la cuenta general del Tesoro, y certificar sobre la situación de las finanzas del Estado. Además, de acuerdo con los principios que rigen el presupuesto, en especial el de unidad y universalidad, los ingresos y gastos del

Estado deben aparecer registrados en un sólo documento y todas las rentas y gastos de las distintas entidades públicas, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan, deben figurar en el presupuesto. Estos principios, junto con el de planificación y unidad de caja ´logran producir un efecto unificador de todo el manejo presupuestal´." (Sentencia C-570 de 1997).

"Las competencias otorgadas a la Contraloría General de la República por el artículo 37 de la Ley 42 de 1993, para vigilar los fondos de la Nación administrados por particulares, consolidar el Presupuesto General del Sector Público incluyendo a los particulares en cuanto manejen o administren fondos públicos, así como las funciones de uniformar y centralizar la contabilidad, y de establecer la nomenclatura de las cuentas presupuestales y la forma de presentarse la ejecución de ese presupuesto, no sólo tienen un claro fundamento constitucional sino que desarrollan los postulados constitucionales consagrados en los artículos 267, 268 y 354 Superiores, como tampoco vulneran las normas constitucionales consagradas en los artículos 113, 352 y 354 Superiores, y no se encuentran en contravía del Estatuto Orgánico del Presupuesto." (Sentencia C-557 de 2009).

Así pues, la puesta en marcha de la propuesta de la Comisión de Gasto debería aprovechar el mandato constitucional otorgado a la Contraloría General de la República en lo referente a la contabilidad presupuestal de cada una de las unidades ejecutoras de presupuesto público del Estado, así como fortalecer su independencia y experticia técnica; además de unificar el componente de inversión y funcionamiento de toda intervención pública.

Para ello, se requiere una reingeniería de diferentes instancias del nivel central (p.e el rol de SINERGIA en el marco de la Contraloría General de la República) y la definición del Consejo Fiscal al interior del máximo organismo de control y los mecanismos normativos necesarios para garantizarle el carácter técnico, la autonomía de gestión e independencia para que sus

informes promuevan un análisis objetivo y una discusión sustantiva sobre la política fiscal; los supuestos macroeconómicos; la deuda pública, con base en un personal altamente calificado que desarrolle las auditorias de gestión y de resultados; las evaluaciones de impacto de las intervenciones públicas; el seguimiento y comentarios al Marco Fiscal de Mediano Plazo; la Marco de Gasto de Mediano Plazo; a los supuestos sobre los cuales se elaboran el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo como los proyectos de presupuesto; entre otros.

El fortalecer al máximo organismo de control fiscal redunda en beneficios de todo el conjunto de la sociedad y no solamente al Comité de Regla Fiscal, pues los informes técnicos son de utilidad al Ejecutivo; al Congreso de la República, como a toda la sociedad civil.

Existen múltiples mecanismos para garantizar que el conjunto de expertos[9], en gasto público, tributación y deuda pública, que sean contratados para el fortalecimiento de alguno de los informes que la CGR debe presentar, o para elaborar los Informes que se le requieran, mantengan su independencia del Gobierno y de los grupos políticos.

De seguro, que con este esquema se robustece el Estado Social de Derecho; el Gobierno nacional; la oposición; y la sociedad civil; y, de esta forma, no hay necesidad de crear “en la Corte Constitucional un equipo económico que analice el impacto sobre las finanzas públicas que las decisiones de las Cortes puedan tener”; otro tipo de mecanismos nunca logrará tantos beneficios. El crear una Comisión dependiente del Ejecutivo le resta independencia.

JORGE ENRIQUE ESPITIA. Profesor Universitario

[1] Tomasi, Mariano. 1999. Instituciones fiscales – Algunas consideraciones generales y una propuesta (parcial) para el caso argentino. En http://capacitacion.mecon.gob.ar/manuales_nuevo/Presupuesto_Reglas_Macro_Fiscales.pdf

[2] Carlos Scartascini y Ernesto Stein. 2010. Un nuevo marco de análisis para el estudio del proceso presupuestario. En https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6725/%C2%BFQui%C3%A9nes%20deciden%20el%20presupuesto%3f%20La%20econom%C3%ADa%20pol%C3%ADtica%20del%20proceso%20presupuestario%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf?sequence=2&isAllowed=y

[3] Stein, Ernesto. 1999. Reglas macro – fiscales e instituciones presupuestarias. En http://capacitacion.mecon.gob.ar/manuales_nuevo/Presupuesto_Reglas_Macro_Fiscales.pdf

[4] Un Consejo Fiscal puede tener una o más de las siguientes funciones:

- Evaluar los pronósticos y/o supuestos del gobierno de las previsiones macroeconómicas (más frecuente), o elaborarlas (menos frecuente- UK, Países Bajos);
- Supervisar el desempeño fiscal del gobierno, incluido el cumplimiento de las reglas fiscales, alertas en caso de desviación y posible opinión sobre activación de cláusulas de escape;
- Ofrecer asesoramiento sobre la política fiscal o presentar opciones de política fiscal y, posiblemente, recomendaciones (para el cumplimiento de reglas);
- Estimar el costo de las nuevas propuestas de políticas y/o plataformas electorales (menos frecuente);
- Análisis de sostenibilidad a largo plazo (deuda, gasto a largo plazo como pensiones, sanidad). Mauro Fridman. 2017. “Experiencias internacionales de los consejos fiscales”. Departamento

de Finanzas Públicas del FMI. Lima, 29 de septiembre de 2017.

[5] “el FMI y las prácticas internacionales, principalmente de la Unión Europea, sugieren que debe contar con ciertos atributos, como independencia, mandato y autonomía funcional, en el entendido que sea un órgano en donde sus funciones no estén supeditadas a ninguna dependencia de la administración pública ni a un poder soberano”. COPARMEX. 2017. Consejo Fiscal Independiente. Estudio Técnico para México. En http://coparmex.org.mx/transparencia/articulo-70/a70-fraccion-xlvii/

[6] Asamblea Nacional Constituyente. 1991. Comisión Quinta. Subcomisión Segunda. Informe Hacienda Pública y Presupuesto. En http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll28/id/319.

[7] En la Constitución Política se señala:

Artículo 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

1. 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.
2. Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales.
3. 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.
4. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.
5. Presentar informes al Congreso y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.

6. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial.
   Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General de Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General.

[8] Comisión del Gasto y la Inversión Pública. 2017. "Entre las principales limitaciones institucionales se resaltan:

1. a) La fragmentación que genera la existencia de múltiples presupuestos, con una separación entre el presupuesto de funcionamiento y el de inversión. A ello se suma el hecho que hay un presupuesto separado y con reglas diferentes para los recursos procedentes de las regalías por recursos naturales"; (Pág. 5)
   "Con base en el análisis realizado, la Comisión hace varias recomendaciones al Gobierno:…

- Unificar el proceso presupuestal de funcionamiento e inversión en una sola entidad". (Pág. 6).

[9] En la Ley 1473 de 2011 "Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones" se señala como miembros del Comité Consultivo para la Regla Fiscal lo siguiente:

ARTÍCULO 14. COMITÉ CONSULTIVO PARA LA REGLA FISCAL. …

"El Comité estará conformado por representantes de los decanos de las facultades de Economía de diferentes universidades del país, por miembros de centros de investigación, por expertos y consultores de reconocida trayectoria e idoneidad y por los presidentes de las comisiones de asuntos económicos del Congreso de la República. En ningún caso los pronunciamientos del Comité Consultivo para la Regla Fiscal serán vinculantes. El Gobierno Nacional reglamentará la forma de selección de los miembros del Comité, así como el

funcionamiento del mismo”.