ÍNDICE LATINOAMERICANO DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA 2003

Una comparación de 10 países

COLOMBIA

CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN 3

1. Presentación 3
2. El por qué y el para qué de la transparencia presupuestal 3
3. Marco de referencia 4

II. METODOLOGÍA 6

III. EL INFORME 7

1. Proceso presupuestario 7
2. Formulación del presupuesto 10
3. Discusión - aprobación del presupuesto 12
4. Ejecución del presupuesto 14
5. Fiscalización y evaluación del presupuesto 15
6. Información: producción, publicación / difusión, acceso y utilidad 19

6.1 Documentos presupuestales 19
6.2 El manejo de la información 21

2. Presentación de resultados del estudio 24

2.1 Ubicación, espacio, temporal, universo 24
2.2 Sobre el instrumento encuesta de percepción 25
2.3 Temas, variables y atributos 27
2.4 Resultados de la encuesta de percepción en Colombia 27
2.5 Variables mejor y peor calificados 29

BIBLIOGRAFÍA 36

ÍNDICE LATINOAMERICANO DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA 2003

Una comparación de 10 países

I. INTRODUCCIÓN

1. Presentación

Este es el informe de Colombia sobre los resultados para el país del "Índice Latinoamericano de transparencia presupuestaria Colombia 2003. Una comparación de 10 países". El objetivo de este material es ampliar la información sobre los resultados encontrados para Colombia. El informe regional muestra los resultados de los 10 países participantes en el estudio, México, Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Perú, Brasil, Chile y Argentina.

Los/as entrevistados/as que respondieron la encuesta de percepción, nos recomendaron valiosa bibliografía, y ampliaron la información a través de amplias conversaciones, se mostraron interesados en los resultados finales y dispuestos a contribuir en el futuro para hacer mas transparente el proceso presupuestario en Colombia.

El equipo en Colombia estuvo conformado por Gory Suárez como coordinadora del trabajo, William Moreno López (consultor) y Marcela Carrasquilla y Natalia Rivas, asistentes de investigación. Ernesto Parra Escobar, Presidente de Corfas, estuvo al tanto del mismo y sus aportes y recomendaciones han sido muy valiosos, para los resultados finales.

2. El por qué y el para qué de la transparencia presupuestal

El documento regional retoma a J.P.Guerrero Amparán, [1] y a la idea sobre la particular relevancia de la transparencia en el gasto

[1] J.P. Guerrero Amparán, *La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía*, DTDAP 89, p. 22, Octubre de 2000.» Desde hace algunos años, han proliferado los esfuerzos de medición, evaluación y fortalecimiento de la transparencia presupuestaria . La transparencia presupuestaria significa que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, están accesibles, son claros y se comunican al público en general. El sentido último de la transparencia es revelar los procesos y medios de la función pública. Como tal, genera varias ventajas que tienen valor en sí mismas: favorece el apego a la ley y reduce los márgenes de discrecionalidad en su interpretación; favorece el uso mesurado de los recursos públicos y la eficiencia; incita a la honestidad y la responsabilidad; y facilita la coordinación entre agencias gubernamentales

público debido al carácter central del presupuesto en la política de un gobierno: en tanto que en él se expresan los objetivos, compromisos y prioridades de nuestros gobernantes. El análisis del presupuesto sólo es posible cuando hay transparencia y acceso a la información, para evaluar quienes ganan y quienes pierden con la distribución de los recursos públicos. Esto, a su vez, revela el grado de efectividad del gasto público, su eficiencia, y ubica casos potenciales de corrupción. Todo lo anterior son piezas clave para el fortalecimiento de un gobierno democrático, eficiente y honesto.

La elaboración del ITP constituye un aporte social considerable a nivel internacional, ya que es un instrumento de evaluación sucesiva útil para ejercer presión social y política para lograr prácticas presupuestarias transparentes, a la vez que provee conocimiento útil y actualizado para observadores y usuarios de la información presupuestaria.

En Colombia, hemos asumido estas definiciones como necesarias en una sociedad democrática e inclusora. Reconocer cuales son los instersiticios en los cuales es necesario intervenir para hacer mas transparente el presupuesto, contribuye a allanar el camino hacia la construccion colectiva de una vision de pais.

Se trata de mostrar el conjunto de características que se presentan al interior de la dinámica de proceso analizando en que grado los actores sociales, externos al gobierno, pueden llegar a entender y analizar la información sobre los recursos públicos y si eso es suficiente para hacer posible, al grueso de la población, verificar que la distribución y aplicación de esos recursos reflejen la atención de la prioridades sociales y cumplan con criterios de equidad, igualdad y justicia.

Buscamos a partir de la percepción sobre el grado de transparencia en el gasto público nacional identificar en cada tema, las caracteristicas de las variables que se construyeron, y el peso de los diferentes atributos en la calificacion de las mismas.

3. Marco de referencia

En Colombia han sido publicadas, durante los últimos años, numerosas investigaciones y trabajos acerca del tema de las finanzas

públicas, particularmente respecto del presupuesto[2], lo cual refleja una creciente inquietud por el asunto, en una coyuntura en que la política económica implementada en los países de la región se basa en los postulados de la programación financiera exigida por el Fondo Monetario Internacional –FMI– que pone énfasis en la reducción del déficit fiscal mediante el ajuste del gasto público, con excepción de aquel destinado para el cumplimiento de las obligaciones de deuda.

El proceso de elaboración del presupuesto público en Colombia, es un acto político que, en teoría,[3] debe elaborarse mediante mecanismos de participación democrática, en el marco de las restricciones macroeconómicas del país. No obstante, en la práctica, el sometimiento a la programación económica, planteada en el Plan de Desarrollo, diseñado sobre la base de las exigencias del FMI[4], se convierte en el principal criterio que orienta la elaboración del presupuesto, con lo que el debate político queda al margen.[5]

---

[2] Dentro de estas publicaciones cabe resaltar, entre otras, COMISIÓN DE RACIONALIZACIÓN DEL GASTO Y LAS FINANZAS PÚBLICAS «Eficiencia, Sistema Presupuestal y Control del Gasto», en Tema II: Administración del Estado, 1997. GIRALDO, César «Finanzas Públicas en América Latina: la economía política» 2001. y AYALA Ulpiano y PEROTI, Roberto «El Proceso Presupuestal en Colombia» en Reformas Institucionales en Colombia, compilado por Alesina Alberto 2001. Análisis del proceso presupuestal colombiano, Informe Final Revisado, elaborado por AYALA Ulpiano y ACOSTA, Olga Lucia, FEDESARROLLO, noviembre de 2002.

[3] La constitución de 1991 creo mecanismos de participación, en este caso, el Consejo Nacional de Planeación. Este consejo se nombra por el presidente de ternas que presentan las organizaciones de la sociedad civil y tiene una composición que da representativita a los distintos segmentos de la población, minorías, gremios, etc

[4] Para el 2 de diciembre del 2002, ya estaba acordado el nuevo Acuerdo de Colombia con el FMI, conocido como de Stand-by; firmado el día 16 de enero de 2003. El Plan de Desarrollo que el gobierno puso en discusión del Congreso de la República contiene los elementos principales del Acuerdo de Stand-by. En ese mismo sentido dio a conocer las metas macroeconómicas para el 2003 y 2004 que reafirman dicho Acuerdo. El Plan de Desarrollo, por lo tanto, viene maniatado por los Acuerdos con el FMI y por las reformas estructurales ya aprobadas por el Congreso de la República el año anterior. El pasado 9 de enero el Departamento Nacional de Planeación fijó las metas macroeconómicas para los años 2003 y 2004, en el documento CONPES 3213. Su contenido ratifica el Acuerdo Stand-by. Nelson Vitoria. http://colombia.indymedia.org

[5] Las nuevas reformas estructurales que hacen parte constitutiva del Acuerdo (pp.20 a 23) y que profundizan las aplicadas en los noventa, fueron anunciadas por el Ministro de Hacienda en el mensaje presupuestal que acompañó el proyecto de Presupuesto Nacional del año 2000 (Ministerio de Hacienda 1999a, pp.30 a 34). Dicho Presupuesto hizo parte de la negociación del Acuerdo con el Fondo (p.13). De manera que el Acuerdo se convierte en una presión para que se continúe con el proceso de reformas estructurales, el cual, según el gobierno, se había menoscabado en el gobierno anterior (Plan de Desarrollo, 1999, Cáp I: VISIÓN DEL CAMBIO PARA EL SIGLO XXI). Cesar Giraldo, profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Gestión Empresarial. Especializado en el tema de Gestión y Finanzas Públicas http://www.gestiopolis.com/canales/economia/articulos/no8/ArticuloFMICG2.htm

Dentro del marco descrito, el siguiente reporte constituye el análisis de las condiciones que determinan la transparencia del proceso presupuestal en Colombia. Esta es al segunda oportunidad en la cual se levanta el Índice de transparencia presupuestaria, es la primera vez que Colombia participa en este trabajo.

II. METODOLOGÍA

La elaboración de este reporte utilizó una metodología de carácter analítico cuyos principales insumos han sido:

1. Una encuesta de percepción aplicada entre expertos y usuarios de la información presupuestaria, que evalúa las percepciones con respecto a la transparencia.
2. Un análisis detallado de las condiciones formales y prácticas del proceso presupuestario, de tal manera que se pudiera acceder a información sobre los mismos temas en todos los paises participantes en el estudio. Este análisis busca identificar los aspectos de la estructura legal que influyen y promueven la transparencia, a la vez de evaluar la aplicación de estas provisiones en la práctica. Agrega una dimensión cualitativa al estudio, al ahondar en las razones que explican las percepciones en torno a la transparencia a la vez que contribuye a identificar obstáculos.

Este analisis en su primera parte (condiciones formales), permite la identificación de los los actores relevantes en cada una de las etapas del proceso presupuestario, sus funciones, atribuciones y responsabilidades, partiendo de un formato de cuestionario de preguntas abiertas. En la segunda parte (analisis practico), el objetivo fue identificar el grado de cumplimiento del marco legal, a partir de la enumeración de las prácticas reales durante el proceso presupuestario. Se optó por un formato de cuestionario de preguntas cerradas.[6]

Esta guía se ha utilizado para orientar las entrevista de carácter amplio con expertos, investigadores, políticos y funcionarios públicos familiarizados con el tema. Para tal efecto se ha presentado su es-

[6] El cuestionario para evaluar las prácticas fue desarrollado por el International Budget Project, con el objetivo de establecer un marco mínimo común entre los esfuerzos de evaluación de la transparencia presupuestaria que se están realizando en distintas regiones del mundo. Las guías de todos los países se pueden encontrar en la página http://ww.internationalbudget.org

tructura dividida en las cuatro partes fundamentales que integran el proceso presupuestal, a saber: formulación, discusión, ejecución y control, para tratar de establecer, en cada una de ellas, la articulación entre lo normativo y su aplicación en la práctica.

En la aplicación de este segundo instrumento se encuentran las principales limitaciones metodológicas derivadas del hecho que la información es fragmentada, ya que es proporcionada por personas que no poseen conocimiento del funcionamiento integrado del proceso. Por otra parte, no ha sido posible hacer un acompañamiento de campo in situ que permita verificar las características del proceso en cada una de sus fases. De esta manera, los resultados obtenidos para este reporte están sustentados, en fuentes secundarias.

3. Un tercer instrumento lo constituye una guía que permite vincular la encuesta de percepciones y el análisis formal/práctico, esta vinculacion permite un analisis de cada tema respecto a las variables que se construyeron para su estudio asi como el peso especifico de los atributos seleccionados en cada caso. La vinculación de las distintas partes del estudio proporciona sustento al analisis y a las recomendaciones y propuestas específicas que se emiten en este documento.

III. EL INFORME

Este informe tiene la siguiente organización:

1. Muestra en primer lugar el proceso presupuestario, sus definiciones, descripción de procesos, actores, funciones y legislación.
2. Posteriormente muestra los resultados del estudio en términos generales para profundizar en aquellas variables mejor y peor calificadas y algunas recomendaciones en torno a las mismas.

1 PROCESO PRESUPUESTARIO

Una definición consensual acerca del proceso presupuestal es la que plantea César Giraldo, quien afirma: “El proceso presupuestal consiste en señalar en que se gastarán los ingresos de los cuales dispone el gobierno para un período determinado, normalmente un año, lo cual queda consignado en un documento que se conoce como Presupuesto Público. En teoría, el proceso de asignación de tales

partidas presupuestales es político porque supone una negociación entre diferentes grupos sociales que pujan por el reparto de los recursos”[7].

En cuanto al método por medio del cual se elabora este proceso, Ayala y Perotti plantean, de manera esquemática, dos posibilidades: “Una, tiene al Ministro de Hacienda a cargo del mismo desde el comienzo. El Ministro recolecta las peticiones presupuestales de cada uno de los ministerios, negocia bilateralmente con cada ministro y luego compila los totales. Al otro extremo, el segundo método llega a un presupuesto total después de un proceso de negociación multilateral, en el cual participan todos los ministerios y el Ministro de Hacienda simplemente organiza el proceso pero no tiene mucho más poder que los otros ministros..., el primer método es más jerárquico y el segundo más consensual.”[8]

El proceso presupuestal en Colombia es resumido en el documento anteriormente citado de la siguiente manera:

El Plan Nacional de Desarrollo se presenta al Congreso durante los primeros cinco meses de cada administración de gobierno. El Plan incluye el Plan Nacional de Inversiones, que establece el gasto en inversión total para los cuatro años que dura el mandato de la administración. Como primer paso del proceso presupuestal anual, el Ministro de Hacienda consulta con el Departamento Nacional de Planeación –DNP- y establece las guías macroeconómicas y los techos preliminares de gastos e ingresos. Después tienen lugar dos procesos simultáneos y relativamente independientes:

1. Cada agencia de planeación elabora sus propuestas presupuestales, las cuales se discuten con otras instituciones encargadas de la coordinación sectorial y global: el Ministerio de Hacienda, el DNP y los ministerios seccionales.
2. El Ministerio de Hacienda y el DNP preparan el Plan Financiero, el cual debe ser evaluado por el Consejo de Política Fiscal –CONFIS– y formalmente aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica –CONPES–. Este Plan establece las bases

7 GIRALDO, César «Finanzas Públicas en América Latina: la economía política» página 104. Ediciones Desde Abajo y Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá, 2001.

8 AYALA, Ulpiano y PEROTTI, Roberto «El Proceso Presupuestal Colombiano» en «Reformas Institucionales en Colombia» página 137. Ediciones Alberto Alesina. Bogotá, 2002.

macroeconómicas para el presupuesto y determina la compatibilidad entre el déficit del sector público y el flujo de fondos del resto de la economía.

3. El primer año de cada gobierno, cuando se formula el Plan Nacional de Desarrollo, a los tres meses de posesionado el nuevo gobierno, remite su propuesta de Plan de Desarrollo al Consejo Nacional de Planeación (CNP), el cual emite un concepto de CARÁCTER CONSULTIVO, en el termino de dos meses.
4. El gobierno revisa la propuesta de Plan a la luz del concepto del CNP, (1 mes)
5. El gobierno presenta su propuesta de Plan de Desarrollo al Congreso, el cual tiene (3) meses para discutirlo, aprobarlo o rechazarlo.

Con Base en el Plan Financiero y las propuestas hechas por cada institución pública, el DNP prepara un Plan Operativo Anual de Inversiones –POAI-, el cual también debe tener en cuenta el marco definitivo del Plan Nacional de Desarrollo multianual. El POAI debe ser aprobado también por el CONPES y remitido posteriormente a la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, con el objeto de ser incluido en el Proyecto de Presupuesto General de la Nación –PGN-, probablemente después de modificaciones resultantes de un proceso de conciliación con el Ministerio de Hacienda.

Lo descrito anteriormente, permite inferir que en Colombia se maneja un proceso presupuestal de carácter jerárquico en cabeza del Ministerio de Hacienda, considerado como representante de la soberanía fiscal. Quienes defienden este enfoque argumentan que con este método se logra mayor disciplina fiscal[9], término utilizado por los organismos multilaterales, particularmente el FMI, para designar el compromiso que tienen los países de la región de garantizar el pago de sus obligaciones financieras; de esta manera se está sometiendo la soberanía fiscal, ya que como es sabido son tales organismos los que trazan los lineamientos que orientan la política económica contenida en los Planes de Desarrollo de los países de la región cuyos programas de ajuste “incluyen siempre la reducción de los gastos, con excepción de los correspondientes al pago de la deu-

[9] Al respecto puede consultarse en AYALA y PEROTTI Op. Cit. Página 137. GIRALDO, César. Op Cit. en la página 90 cita a HALLERBERG y VON HAGEN en «Las Instituciones Electorales y el Proceso Presupuestal», páginas 48 y 49. 1998.

da"[10]; esta apreciación se corrobora en los Acuerdos monitoreados que Colombia ha venido firmando con el FMI, desde 1999. Al respecto cabe anotar que ya en el 2002 Colombia destinaba el 51% del presupuesto para el cubrimiento del pago del servicio de la deuda pública[11]

Dentro del marco de tal proceso jerárquico los organismos multilaterales recomiendan que se den poderes especiales a los participantes claves en el proceso presupuestal, de manera especial al Ministro de Hacienda, que el poder legislativo no tenga la facultad de aumentar los gastos y que el presupuesto este articulado a un programa macroeconómico el cual adopta el enfoque financiero del FMI diseñado, como se ha dicho, en función del pago de las obligaciones de deuda.

De tal manera que el proceso presupuestal, en Colombia, no obedece a un propósito nacional escogido libremente por la sociedad de manera colectiva, no corresponde a una "visión de país" sino que se encuentra sometido a las directrices que el Plan Nacional de Desarrollo traza, obedeciendo éste a la dinámica que implica el cumplimiento de las obligaciones financieras.

2 FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO

Descripción:

En Colombia el proceso de elaboración del presupuesto es relativamente corto, tal como lo describe el documento de Ayala y Perotti que se ha citado en este informe:

En las instituciones relacionadas con el gasto, el proceso comienza en enero y termina el 15 de marzo cuando la Dirección del Presupuesto del Ministerio de Hacienda ha recibido todas sus propuestas. Los comités funcionales bilaterales, compuestos por funcionarios de instituciones y unidades de manejo presupuestal del Ministerio de Hacienda y el DNP, discuten el presupuesto de cada institución hasta el 15 de abril.

---

[10] GIRALDO César. Op. Cit. Página 98.

[11] Periodico Caja de herramientas. Diciembre de 2002

El presupuesto de inversión es sometido por el DNP al Ministerio de Hacienda a más tardar el 20 de junio y el gobierno presenta todo el Proyecto del Presupuesto General de la Nación al Congreso dentro de los diez primeros días de las sesiones ordinarias las cuales comienzan el 20 de julio. Mientras tanto, la Dirección de Presupuesto reúne y revisa los planes y requisitos de endeudamiento de los establecimientos públicos que van a someterse a consideración de la Dirección de Crédito Público del mismo Ministerio. Esta misma unidad prepara el Plan de todo el servicio de la deuda, el cual debe enviarse a la Dirección de presupuesto a más tardar el 30 de abril para que sea integrado al Proyecto de Presupuesto Nacional. Las cifras de endeudamiento contenidas en el Presupuesto deben satisfacer los límites establecidos por las Leyes sobre límites al endeudamiento. Estas leyes no tienen una programación establecida en relación con el proceso presupuestal.

Como se observa, en esta fase del proceso presupuestal se otorga especial énfasis a la planificación, lo cual se manifiesta, según el discurso político, en el papel relevante asignado al Plan Nacional de Desarrollo de cuya elaboración es responsable el Departamento Nacional de Planeación. Este planteamiento presupone la inversión como herramienta básica para poner en marcha el desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo, es esta la razón por la cual, tradicionalmente, se efectúa una separación entre el presupuesto corriente o de funcionamiento y el presupuesto de inversión. En Colombia, el primero es potestad del Ministerio de Hacienda y el de inversiones de la agencia de planeación, DNP.

En esta primera fase el Ministerio de Hacienda juega un papel importante debido a que es allí donde se deciden los niveles de inversión y gastos de funcionamiento, los cuales pasan a integrar el Plan Financiero, instrumento de planeación de corto y mediano plazo, basado en las operaciones de caja efectuadas por aquellas entidades que tienen impacto en la posición fiscal y monetaria del país y que presenta una medición del déficit de caja y de los requisitos financieros del Gobierno Central y de las entidades del sector público no financiero; su principal objetivo es articular el Plan Anual de Caja –PAC- con los recursos de crédito externo e interno y con los objetivos monetarios del Banco Central; formalmente tal plan financiero debe ser aprobado por el Confis, pero en la práctica es el Ministerio de Hacienda el que determina estos agregados. Tales niveles de gasto

deberían ser distribuidos entre los diferentes ministerios, pero las negociaciones referentes a los gastos de funcionamiento son reducidas ya que por lo general se asignan de manera inercial tomando como referencia las cifras del año anterior.

La negociación sustancial de la distribución del presupuesto se da en los gastos de inversión y es aquí donde juega su papel más importante el Departamento Nacional de Planeación, ya que son estos gastos los que nutren la implementación del PND en Colombia, el cual, según la Constitución, Artículo 340, es elaborado por el gobierno con «una participación activa de las autoridades de planeación, las entidades territoriales y el Consejo Superior de la Judicatura». El borrador del PND debe someterse a la consideración del CONPES organismo que, según el Artículo 340 de la Constitución, está integrado por el Ministro de Hacienda, otros siete ministros, representante del DNP, y es presidido por el Presidente de la República. Dentro del proceso presupuestal el CONPES debe aprobar el POAI y también el Plan Financiero preparado por el CONFIS, este último, es un Comité gubernamental encargado de la política fiscal y de la coordinación del sistema presupuestal, conformado por el Ministro de Hacienda, el Director del DNP, el Consejo Económico del Presidente y los viceministros de Hacienda, por los directores de Presupuesto, Crédito Público, Impuestos y Aduanas y de la Tesorería del Ministerio de Hacienda. El CONFIS debe aprobar, modificar y evaluar el Plan Financiero, asesorar acerca de los efectos fiscales del Plan de Inversiones, elaborar el PAC y aprobar los presupuestos de las entidades comerciales del Estado.

3 DISCUSIÓN – APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO

Siguiendo la exposición del proceso presupuestal en Colombia, elaborada por Ayala y Perotti, el borrador del Presupuesto General de la Nación se somete a consideración del Congreso junto con el programa macroeconómico, allí se evalúa la coherencia de la política fiscal con las demás políticas, especialmente la monetaria, en el marco de las proyecciones de crecimiento económico y en el marco del Plan de Desarrollo. Cuando existen gastos sin financiamiento al momento de elaborar el presupuesto básico, se presenta también un presupuesto complementario, denominado de rentas públicas. Presentado el pro-

yecto de presupuesto, las comisiones especializadas de los dos cuerpos legislativos (Comisiones cuarta de Senado y Cámara de Representantes) escucharán al Banco Central acerca del impacto macroeconómico del presupuesto y del nivel de gasto público.

Las dos comisiones especializadas examinan en forma conjunta la propuesta presupuestal y toman una decisión concluyente respecto del nivel de gasto antes del 15 de septiembre. A finales de ese mismo mes el borrador del presupuesto modificado por la comisión, debe someterse a discusión tanto en la Cámara como en el Senado. En caso de que el presupuesto no sea aprobado antes del 20 de octubre, la propuesta del gobierno, enmendada con las modificaciones aprobadas en el primer debate, se hará efectiva. En caso de que la propuesta no haya sido presentada al Congreso durante los diez primeros días del período legislativo, o si el Congreso no lo aprueba, el Congreso debe expedir un Decreto replicando el presupuesto del año anterior. Sin embargo, el gobierno puede reducir gastos si no hay suficientes ingresos para el año fiscal siguiente.

Cuando el presupuesto es aprobado, el gobierno expide en diciembre el decreto de liquidación, tomando en consideración todas las modificaciones e incorporando un anexo que detalla todas las apropiaciones para el siguiente año fiscal. El decreto de liquidación incluye «provisiones generales», las cuales también deben ser propuestas por el Ministerio de Hacienda, con el fin de obtener una adecuada ejecución del presupuesto. Estas provisiones son temporales y en principio no deberían incluir reglas sustantivas, introducir nuevos impuestos, modificar los existentes o cambiar el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

En esta fase de discusión e implementación del proceso presupuestal colombiano se le asigna un papel relevante al Ministerio de Hacienda. El marco jurídico dentro del cual se desarrolla la discusión y aprobación, está dado por el Artículo 60 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, en donde se establece que: «El Ministerio de Hacienda es el canal de comunicación entre el gobierno y el Congreso en materia presupuestal. En consecuencia, solamente el MH puede solicitar a nombre del Gobierno la creación de nuevos ingresos u otros gastos: cambios en los niveles impositivos, cambios o movimientos en las partidas de gasto incluidas por el gobierno en el borrador de la Ley de Presupuesto, la consideración de nuevas partidas de gasto y la autorización de nuevo endeudamiento».

Durante esta fase de discusión, las comisiones especializadas requieren de autorización escrita para poder modificar una partida de gasto. Según el Artículo 351 de la Constitución: «El Congreso necesita una autorización escrita del Ministro de Hacienda para aumentar una partida de gasto o para introducir una nueva». No obstante, con algunas excepciones, el Congreso si puede eliminar o reducir partidas de gasto bajo su propia iniciativa haciendo uso del Artículo 63 del Estatuto Orgánico del Presupuesto y el Artículo 351 de la Constitución. Es de anotar que en la práctica, durante los últimos días de discusión en el Congreso, se presentan muchas solicitudes de adiciones al gasto que son aprobadas sin la autorización escrita por parte de Ministro de Hacienda, razón por la cual deberían ser declaradas inconstitucionales por la Corte Constitucional, sin embargo, esto ocurre muy pocas veces en la realidad.

En el evento de poner en marcha el presupuesto, el Ministerio de Hacienda (MH) vuelve a jugar un papel preponderante. En primer lugar, de acuerdo con el Artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, solamente el MH puede introducir nuevos gastos operacionales. Según el Artículo 76 del mismo Estatuto, el gobierno, representado por el MH, puede reducir o posponer apropiaciones presupuéstales en cualquier momento, siguiendo el conjunto de condiciones, entre las cuales están un déficit no previsto de los recursos o la necesidad de asegurar la coherencia macroeconómica. La combinación de los Artículos 79, 80, 81 y 88 del estatuto establece que sólo el gobierno, por intermedio del MH, puede introducir en el Congreso nuevos gastos en relación con el presupuesto aprobado. A este respecto cabe anotar que el gobierno no necesita ir al Congreso para redistribuir el gasto dentro de los gastos operativos o de inversión, pero debe contar con la aprobación del Congreso en caso de modificar el total de las apropiaciones.

4 EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

La fase de ejecución está regulada por medio de una nueva versión del Plan Financiero expedido a finales del año fiscal que antecede al año presupuestal y que debe ser aprobado por el CONFIS. El Plan Anual de Caja (PAC) también debe especificarse mensualmente y debe tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Clasificación de los compromisos en categorías funcionales ya sean estos servicios temporales, transferencias, gastos operacionales, inversión y servicio de la deuda.

- Incluir contratos que se están ejecutando o que fueron contraídos durante vigencias fiscales anteriores.
- Incluir todos los nuevos contratos que se han programado.
- El PAC debe separar el ingreso corriente recaudado por la Tesorería de aquellos ingresos directamente manejados por entidades descentralizadas y proyectar todos los ingresos de capital que se van a recibir durante el año fiscal, diferenciando entre ingresos de la Nación e ingresos de los establecimientos nacionales.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda puede ordenar redistribuciones presupuestales durante el año, esto como consecuencia de la flexibilidad que se deriva de la inclusión del componente de provisiones, las cuales tienen la función de financiar el costo fiscal de las leyes aprobadas durante el año fiscal.

5 FISCALIZACIÓN Y EVALUACIÓN DEL PRESUPUESTO

La Constitución de1991 representa un avance en materia de seguimiento, control y evaluación del gasto público. Su texto es rico en enunciados y manifestaciones de apoyo al desarrollo y fortalecimiento de diversas formas orientadas a tal ejercicio. Es así que a la par que desmonta el control previo, impulsa la creación o el fortalecimiento de algunos de los siguientes componentes, en el nivel nacional o en sus equivalentes en el orden territorial:

1 Un sistema de control interno, en cada uno de los organismos y entidades públicas.

2 Un papel más activo de la Contraloría General de la República, en el control fiscal

3 Un sistema de evaluación de gestión y resultados de la Administración Pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión.

4 Un sistema de seguimiento financiero del presupuesto General de la Nación y de las empresas industriales y comerciales del Estado, a cargo del Ministerio de Hacienda y del Departamento Nacional de Planeación, de acuerdo con sus competencias.

5 Un control más estricto de la actuación de los funcionarios públicos, a través de la Procuraduría General de la República.

6 Un control político del gasto renovado, a cargo del Congreso de la República, y

7 Una permanente invitación a la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública en todos los niveles administrativos.

- **Control Interno**

Se pretende que el control interno sea un elemento importante del proceso de modernización del Estado y uno de los instrumentos de la labor gerencial de las entidades para el control de legalidad, de gestión y de resultados. Los Artículos 209 y 269 de la Constitución establecen que todas las entidades públicas tendrán que aplicar obligatoriamente métodos y procedimientos de control interno, directamente o a través de la contratación de es servicio con empresas privadas colombianas. El Artículo 268 faculta al Contralor General de la República para conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del estado y, por su parte, la Ley 87 de 1993, reglamentaria de la materia, dio plazo a las entidades públicas, hasta el 29 de mayo de 1994, para diseñar e implantar sus propios sistemas de control interno. En la literatura sobre el tema se ha planteado que para que sea efectivo y cumpla los propósitos para los que fue creado debería estar acompañado, entre otros, por los siguientes elementos:

1 Una armonización entre el sistema de planeación, las normas, métodos y procedimientos de la organización y los medios de seguimiento y evaluación disponibles.

2 Una formulación clara de metas y objetivos institucionales.

3 Un compromiso de la organización y de sus funcionarios como un todo para llevarlo a cabo, lo que representaría realmente la creación de un sistema de autocontrol.

4 El desarrollo de un sistema de información oportuna y confiable que permita la evaluación continua y la formulación de indicadores de desempeño.

- **Control Fiscal**

La Constitución reafirma en el artículo 267 que el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República (CGR). Como entidad encargada de vigilar la gestión fiscal de la Administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. El Artículo 268 de la Constitución y la Ley 42 de

1993, organizan el sistema de control fiscal financiero. La CGR también debe conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno, no sólo de la oficina coordinadora sino de todos los componentes del Sistema de Control Interno. De otra parte, la CGR evalúa objetivos, planes, programas, proyectos y metas de la entidad que deben consultar su misión institucional y el Plan Nacional de Desarrollo, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 152 de 1994.

Para lograr el cumplimiento de sus funciones, la Ley le ha dado potestad sancionatoria mediante amonestación o llamada de atención a las entidades que, según la Contraloría, obren en contra de los principios de eficiencia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales de acuerdo con lo previsto en la Ley 42 de 1993; la CGR está autorizada para adelantar procesos de responsabilidad fiscal y los funcionarios a cargo tienen carácter de autoridad de policía judicial. Además, el Contralor puede solicitar al Congreso la citación de servidores públicos para que expliquen sus actuaciones.

- **Evaluación de Gestión y Resultados**

La Constitución de 1991, señala en el Artículo 343, que la entidad nacional de planeación, Departamento Nacional de Planeación, (DNP) y sus equivalentes en las entidades territoriales, tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que determine la ley. Un elemento estratégico en esta dirección lo constituye el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la gestión Pública –Sinergia-, concebida como herramienta gerencial destinada a proveer información pertinente y oportuna para los procesos de toma de decisiones en torno al Plan Nacional de Desarrollo.

- **Seguimiento Financiero**

El Estatuto Orgánico del Presupuesto en sus Artículos 92, 93, y 94 del Decreto 111 de 1996 determinan que, para realizar la programación y ejecución presupuestales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público –Dirección General del Presupuesto Nacional DGPN- será el órgano responsable de efectuar el seguimiento financiero del Presupuesto General de la Nación, de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las transferencias a las entidades territoriales por situado fiscal y participación en los ingresos corrientes de la Nación, sin perjuicio de las responsabilidades

asignadas al DNP por la Ley 60 de 1993. También el DNP evaluará la gestión y hará el seguimiento de los proyectos de inversión pública.

- **Control Político**

De acuerdo con la Constitución, el Estatuto Orgánico del Presupuesto y la Ley 5 de 1992 (en especial el capítulo décimo), el Congreso de la República debe realizar el control político del gasto, de su financiación y de su composición. Para el cumplimiento de su función de control político, la Constitución y la ley han dotado al Congreso de la República con diversos mecanismos entre los cuales sobresalen los siguientes: citación a los ministros a las sesiones plenarias o a las Comisiones Constitucionales Permanentes; rendición de informes anuales o cuando se les solicite por parte de ministros, jefes de departamentos administrativos, Procurador, Contralor, entre otros, sobre las responsabilidades a su cargo; discusión y aprobación de la Ley del Plan de Desarrollo y del Presupuesto de la Nación; discusión y aprobación de las leyes que crean gastos, rentas nacionales, contribuciones parafiscales, autorizaciones de crédito adicional interno y externo, entre otros.

Así mismo una de las facultades del Congreso, de acuerdo con los artículos 135 y 141 de la Constitución, es proponer moción de censura respecto de los ministros por asuntos relacionados con funciones propias del cargo. El Artículo 6 de la Ley 5 prevé también la moción de observaciones. Además el Congreso tiene función de control público para emplazar a cualquier persona natural o jurídica para que rinda declaración sobre hechos relacionados con investigaciones que adelante el Congreso.

- **Participación Ciudadana**

La Constitución de 1991 plantea el espacio para la acción del ciudadano y, en general, de la sociedad civil. Desde el Preámbulo reconoce la importancia de la participación y determina, en el Artículo 2, que constituye un fin esencial del Estado el «facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación».

El Consejo Nacional de Planeación esta haciendo desde su creación un esfuerzo permanente para mejorar las condiciones y el contenido de su participación, prueba de ello son la publicaciones del mismo y las convocatorias a todo lo largo y ancho del territorio nacio-

nal. Participar implica un proceso de construcción diaria y eso lo ha sabido impulsar el CNP.

Así mismo, las veedurías ciudadanas comienzan a abrirse un espacio importante en la vida d e la nación.

6. INFORMACIÓN: PRODUCCIÓN, PUBLICACIÓN/ DIFUSIÓN, ACCESO Y UTILIDAD

6.1 DOCUMENTOS PRESUPUESTALES:

- Plan Financiero –PF–

Es un instrumento de planeación y administración de corto y mediano plazo, el cual está basado en las operaciones de caja de todas aquellas entidades que tienen un impacto relevante en la posición fiscal, monetaria y cambiaria del país. El documento presenta una medición del déficit de caja y enumera todos los requisitos financieros, tanto del Gobierno Central como de las entidades del sector público no financiero –**SPNF**–, las cuales incluyen los gobiernos regionales, las principales entidades públicas y establecimientos no comerciales, el sector de seguridad social y el Fondo Nacional del Café.

El Plan Financiero tiene el objetivo de asegurar la compatibilidad del Plan de Caja –**PAC**– con los recursos de crédito externos e internos y también con los objetivos monetarios y cambiarios, previamente acordados con la Junta del Banco Central. El Consejo de Política Fiscal –**CONFIS**– establece la conformidad de los objetivos de desembolsos para el **SPNF** y particularmente para el Gobierno Central.

- **El Plan Operativo Anual de Inversiones –POAI-**

Este documento especifica los proyectos de inversión aprobados y los clasifica por sectores y entidades ejecutantes. Este plan debe cumplir con los límites de inversión definidos en el Plan Financiero, así como con el Plan de Inversiones de cuatro años del Plan Nacional de desarrollo. Se aclara que en principio no puede incluirse en el presupuesto anual un programa de inversión que no esté incluido en el Plan nacional de Inversiones, a excepción de que esté aprobado por el Congreso.

- **El Plan Anual de Caja –PAC-**

Este documento establece los gastos permitidos dentro del año calendario de acuerdo con el PF y también considera la ejecución de la deuda flotante proveniente de los años anteriores. Articulado a él el Plan Mensual de Caja establece los recursos mensuales disponibles a través de una cuenta centralizada en el Tesoro Nacional, así como las asignaciones establecidas para pagos financiados con recursos de propiedad de las entidades públicas no comerciales.

- **El Estatuto Orgánico del Presupuesto –EOP–**

El Estatuto Orgánico del Presupuesto –**EOP**– es una Ley de alto rango que establece los principios y fundamentos del proceso presupuestal. El **EOP** define el Presupuesto General de la Nación, incluidos los presupuestos de las entidades públicas nacionales no comerciales (establecimientos públicos) y el Presupuesto de la Nación. Este último integra tanto a la rama ejecutiva, legislativa y judicial, como a las entidades independientes de control, como la Procuraduría y la Contraloría, y a la agencia electoral, pero excluye a todas las demás entidades descentralizadas no comerciales y entidades de capital mixto donde el estado ha invertido recursos públicos.

- **El Presupuesto General de la Nación –PGN-**

El Presupuesto General de la Nación –**PGN**- comprende una programación de uso de recursos provenientes de ingresos y de capital que se divide en:

1. Recursos provenientes de ingresos corrientes
2. Contribuciones parafiscales, principalmente impuestos a la nómina captados por instituciones y empresas publicas especializadas
3. Ingresos de Capital y
4. Recursos propios de entidades públicas nacionales no comerciales.

Por el lado del gasto, la ley de apropiaciones especifica el gasto de acuerdo con tres categorías económicas a saber:

- Gastos de funcionamiento
- Gastos de inversión

- Servicio de la deuda

La Ley de Apropiaciones establece los montos totales para cada una de estas categorías, las cuales no pueden modificarse, salvo en casos específicos como se detalla en la descripción del proceso presupuestal en este documento.

Al **PGN** le sigue un Decreto de Liquidación que prescribe la asignación de forma más detallada, la cual puede cambiarse de acuerdo con los límites establecidos en la ley de apropiaciones, esto es, sin modificar los totales para cada una de las categorías económicas principales, con la debida autorización de la Dirección de Presupuesto. La Ley de Presupuesto incluye también reglas temporales que aseguran la apropiada ejecución del presupuesto.

6.2 EL MANEJO DE LA INFORMACIÓN

Según el estudio institucional efectuado por la Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas, publicado en 1997, el manejo de la información constituye uno de los aspectos fundamentales a tener en cuenta a la hora de formular sugerencias en cuanto al mejoramiento del proceso presupuestal[13].

El citado estudio manifiesta que existen esfuerzos, aunque dispersos y duplicados, ya que la información sobre el presupuesto nacional se elabora en subsistemas no integrados que manejan información atrasada e incompleta para los fines propios de las direcciones de presupuesto, tesorería y crédito público. Por ejemplo, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda, son usuarios de información secundaria aunque ambos hacen parte de un proceso de toma de decisiones sobre temas fiscales. Lo anterior lleva a plantear que el uso de esta clase de información lleva a tomar importantes decisiones prácticamente a ciegas.

Por otra parte, las estadísticas oficiales son elaboradas por el Ministerio de Hacienda y Crédito público, el Departamento Nacional de Planeación, el Banco de la República y el Departamento Nacional de Estadística –DANE-. Las entidades que producen información territorial son el Ministerio de Hacienda, la Contraloría General de la

[13] COMISIÓN DE RACIONALIZACIÓN DEL GASTO Y LAS FINANZAS PÚBLICAS «El Saneamiento Fiscal, Un Compromiso de la Sociedad. Tema II Administración del Estado» Página 94. Bogotá, 1997.

República, el Banco de la República, la Financiera de Desarrollo Territorial y el DANE. Estas estadísticas enfrentan problemas de oportunidad, duplicidad de esfuerzos, incompatibilidades metodológicas, cobertura y dificultades para el acceso de estas entidades y de los demás usuarios.

Lo anterior se traduce, en la práctica, en que la información presenta dificultades e incongruencias que afectan la toma de decisiones de política fiscal. La Comisión Reguladora del Gasto encuentra una primera explicación en la excesiva atención por parte del alto gobierno a la presentación de cifras de carácter político, lo cual determina muy poco esfuerzo para asegurar la disponibilidad de información acorde con los requerimientos de los diferentes usuarios. Adicionado a esta explicación se encuentra el marcado énfasis de la política fiscal en los aspectos macroeconómicos (tasa de inflación, tasa de cambio, tasa de desempleo PIB, etc.), marginando así la información relativa a la provisión de bienes y servicios públicos básicos (aspectos asistenciales). Esto ha alentado la existencia de sistemas de información sesgados o incompletos.

En la coyuntura actual, el agotamiento de mecanismos de ajuste fiscal, frente a los continuos requerimientos de la estabilización económica, hace más valida la contribución y la necesidad de información fiscal oportuna y confiable, la cual adquiere mayor importancia en el contexto actual de descentralización para permitir evaluar los resultados del uso de los recursos transferidos a las entidades territoriales.

Un estudio más reciente, efectuado por agentes privados,[14] centra sus críticas a la información en la proliferación de documentos presupuestales lo cual se convierte en un aspecto que obstruye la transparencia. Según este estudio diversos documentos presupuestales pueden ser de utilidad siempre y cuando tengan funciones diferenciadas y si es relativamente fácil ubicarse dentro de un documento y otro. El proceso presupuestal colombiano no satisface estas condiciones ya que aunque, según el Artículo 13 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el presupuesto debe ser coherente con el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan de Inversiones, el Plan Financie-

[14] AYALA y PEROTTI «El Proceso Presupuestal en Colombia» en «Reformas Institucionales en Colombia» Página 135. Editado por Alberto Alesina. Bogotá, 2002.

ro y el Plan Operativo anual de Caja, lo visto en la práctica permite cuestionar tal proceso.

En cuanto a la relación entre presupuesto y Plan Nacional de Desarrollo, la característica fundamental la constituye el Plan de Inversiones que especifica el gasto total de inversión en términos reales del gobierno central, los establecimientos especiales, los departamentos y municipios y las entidades públicas del sector no financiero para un plazo de cuatro años. Su relación con el presupuesto anual es el Plan Operativo Anual de Inversiones que especifica los proyectos de inversión incluidos en el presupuesto y las sumas anuales que deben apropiarse. Las cifras del POAI son entonces parte del borrador del presupuesto de inversión y según el Artículo 8 del EOP, los montos anuales del POAI y del presupuesto deben ser coherentes con las cifras del Plan Nacional de Inversiones.

No obstante, en la práctica se aboca el problema de establecer que significa el concepto de coherencia. Los gastos de inversión establecidos en los presupuestos de los primeros tres años del Plan de Desarrollo pueden considerarse coherentes con el PNI, ya que siempre se puede argumentar que la inversión del cuarto año se ajusta residualmente (lo que sobre). Aún así, esto todavía constituye una restricción muy holgada, ya que a la fecha no se conoce ninguna petición en el sentido que la inversión sea coherente con el Plan de Inversiones bajo una perspectiva de cuatro años.

Otro aspecto de la información es el relacionado con la información contable la cual, según el estudio institucional referido, es más grave aún. La figura del Contador General de la Nación fue creada mediante el Artículo 354 de la Constitución de 1991 que le encargó llevar la contabilidad general de la Nación y consolidarla con la de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios de cualquier orden, con excepción de la referente a la ejecución presupuestal que continuará a cargo de la Contraloría general de la República. Los decretos 85 y 86 de 1993 crean la Contaduría General de la Nación como una Dirección del Ministerio de Hacienda y la Ley 298 de 1996, la convierte, a partir de 1997, en Unidad Administrativa Especial adscrita a ese Ministerio.

En auditoría efectuada al balance correspondiente a la vigencia de 1995 “La Contraloría General de la República concluyó que el balance general consolidado de la Nación no presenta razonablemente la situación financiera de la Nación, ni los estados de ahorro, inver-

sión y financiamiento y de la actividad económica y social de la administración central nacional”[15].

“Lo expuesto, agrega el informe, constituye una situación desalentadora ya que a diferencia del sector privado, donde el balance constituye un instrumento de gestión muy importante, en el sector público tradicionalmente su utilidad real como instrumento para la toma de decisiones es marginal. Se prepara para cumplir una formalidad legal. Por esa misma razón, la Contraloría General de la República considera que los estados financieros, económicos y presupuestales carecen de la debida razonabilidad y confiabilidad, no incluyen la totalidad de las entidades públicas ni aplican los principios generalmente aceptados en contabilidad, debido a la deficiente calidad de la tarea contable de la mayoría de las entidades del Estado... Se le concede mayor importancia a la situación presupuestal que a la contable”[16].

En efecto, la Contraloría general de la República manifiesta en su Informe Financiero de la gestión de 1995: “poco ha hecho la administración de los distintos órganos del estado para subsanar los problemas de la contabilidad, al amparo de los cuales subsisten prácticas de corrupción en desmedro del patrimonio público”[17]. En este mismo informe de la Contraloría se pone de manifiesto el descuido con que se han manejado los registros contables por parte de diferentes entidades públicas, como por ejemplo, por parte de la Comisión de Cuentas de la Cámara de Representantes de no fenecer la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro para 1995; en la de la Contraloría, de no certificar el balance de la Hacienda del mismo año y en la de la Auditoría Externa de la CGR, de no certificar el balance de esa entidad. Este tipo de situaciones, sin embargo, no generan tipo alguno de sanciones.

2. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS DEL ESTUDIO

2.1 Ubicación, espacio- temporal. Universo

Este trabajo se realizó entre marzo y octubre de 2003, a partir de una reunión regional, en la que se acordaron conceptos, perspecti-

[15] COMISIÓN DE RACIONALIZACIÓN DEL GASTO Y LAS FINANZAS PÚBLICAS» Op. Cit. Página 96.

[16] Ibid.

[17] CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA «Informe Financiero 1995» Bogotá, 1996.

vas metodológicas, lenguajes, instrumentos y plan de trabajo partiendo de la experiencia del Índice 2001.

Posteriormente, cada país inicio su proceso con Fundar como coordinador regional, y Berumen en cuanto a la encuesta de percepción, definición de universo, aplicación de instrumento, procesamiento, y análisis de resultados. En Septiembre, se realizo una segunda reunión, en la que se hizo un seguimiento a la situación del trabajo en cada país y se tomaron decisiones para la continuidad y cierre de la investigación, en lo conceptual, metodológico y logístico,

La convocatoria y respuesta en Colombia a la encuesta de percepción se puede observar en el cuadro siguiente:

Población	**convocada**	**Total Respuestas**
Legisladores	44	20
Organizaciones Sociedad Civil OSC	36	23
Periodistas - columnistas	23	7
Investigadores - academicos	30	17
TOTALES	**133**	**67**
% diputados en población	33%	
% diputados en respuestas	30%	
Cobertura o Tasa de respuesta total	50%	

La mayoría de las respuestas son de Bogotá: hay una respuesta desde Chile (de un investigador en proceso de traslado a ése país, en el momento de la encuesta). Pese a la convocatoria amplia, constante e insistente a diferentes universidades, medios y OSC en Cali, Medellín, Cartagena, Pereira, Montería, Sincelejo, Ibagué, Neiva y excepto por un caso (Medellín- OSC).

2.2 Sobre el Instrumento encuesta de percepción:

El cuestionario tiene 78 preguntas, y se previó la respuesta en 20 minutos aproximadamente, sin embargo, en la practica cada entrevista demoró entre 30 y 45 minutos, y en algunos casos una hora y mas, porque usualmente los/as entrevistado/as enriquecieron la entrevista con observaciones y apreciaciones por fuera de la guía. Obviamente, esas conversaciones no tenemos forma de incluirlas en los resultados, pero nos hacen ver la enorme importancia del tema

además de la riqueza en conocimientos de nuestras fuentes primarias .

El Índice general de transparencia consiste en dos preguntas de calificación general, en una escala de 1 a 10, al inicio y al final del cuestionario para ver el efecto del conocimiento del cuestionario.

Las preguntas específicas se construyeron como escalas Likert, para medir el nivel de acuerdo con diferentes frases: por ejemplo:

Por favor indiquemos que tan de acuerdo o desacuerdo esta usted con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5, donde 1 es totalmente en desacuerdo y 5 es totalmente de acuerdo. Marcar una sola respuesta.

		9 no sabe	1 desacuerdo total	2	3 ni acuerdo ni desacuerdo
1	El ejecutivo publica los supuestos macroeconómicos que utiliza cuando elabora un nuevo presupuesto				
2	Los supuestos macroeconómicos que el ejecutivo publica son fáciles de entender para los usuarios				

Valores reportados: para observar mas claramente las diferencias entre los valores reportamos lo que se conoce en investigación como “Top two boxes”, es decir el porcentaje de calificaciones positivas. Las calificaciones positivas son iguales a los valores “de acuerdo” ó 4 y 5 en la siguiente escala:

1 nada de acuerdo	2	3 Ni de acuerdo ni en desauerdo	4	5 Totalmente de acuerdo
			Top two boxes	

Para reportar las calificaciones agrupadas en variables, tema o etapa, simplemente se suman, todas las preguntas que corresponden a ese grupo, y se reporta el porcentaje de respuestas positivas sobre las respuestas totales, de la siguiente manera, como ejemplo.

La variable rendición de cuentas es la suma de ocho preguntas (mas adelante vamos a mirar cuales preguntas forman que variables), entonces.

Calificaciones positivas para la variable rendición de cuentas ——	Suma de las calificaciones positivas de las ocho preguntas que integran la variable / Suma del total de respuestas de las ocho preguntas que integran la variable

2.3 Temas-variables y atributos

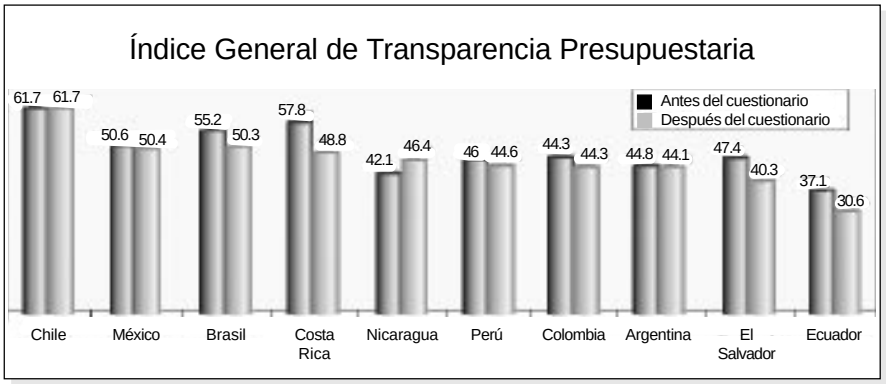
Cinco temas se estudian a través de la construcción de 14 variables, conformadas por 49 atributos. Esta información está detallada en el *Informe Regional.*

2.4 Resultados de la encuesta de percepción en Colombia.

- A nivel general

Colombia ocupa el séptimo lugar en el estudio regional. El país com mayor calificación es Chile y el último lugar lo ocupa Ecuador.

En Colombia, la encuesta de percepciones, muestra el Índice de transparencia presupuestaria de un máximo de 100 puntos, en 44.3, antes de la encuesta y 44.3 después de la encuesta. Esta es una calificación que se tomó al inicio y al finalizar la encuesta.



La composición del índice, respecto a al contribución de las diferentes variables se puede observar en el cuadro siguiente, en orden descendente respecto a la calificación positiva:

CALIFICACIÓN DE LA ENCUESTA DE PERCEPCIÓN	
Variables	**Calificación positiva**
Información sobre Criterios Macroeconómicos	43.2
Fiscalización del Presupuesto.	40.3
Capacidades de la Contraloría General de la República	39.9
Atribuciones y Participación del Legislativo	39.8
Cambios del Presupuesto	37.3
Control sobre Funcionarios Nacionales	36.1
Calidad de la Información y Estadísticas	34.6
Responsabilidades de Niveles de Gobierno	34.3
Información sobre Deuda Nacional I.	32.2
Asignación del Presupuesto	30.9
Rendición de Cuentas	24.5
Oportunidad de la información	23.5
Participación Ciudadana en el Presupuesto	15.1
Evaluación del Control Interno	4.5

La transparencia en construcción en Colombia y la diferencia en la calificación muestra que hay una mejor calificación antes de la aplicación de la encuesta que posterior a misma, lo que podría indicar, que posterior a la reflexión sobre el proceso, la percepción sobre la transparencia tiende a desmejorar, lo que sumado al hecho que ninguna de las variables muestre una calificación igual o superior a 50, podría estar indicando la necesidad de buscar medidas, mecanismos y oportunidades para mejorar la transparencia.

Una mirada general a la calificación nos permite observar como la mayoría de las calificaciones, se ubican en el rango entre 23.5 y 43.2, sale de este rango la calificación de participación ciudadana y de control interno, ubicándose éste último como el peor calificado con apenas 4.5, en tanto que participación ciudadana con un 15.1, es una variable, con baja calificacion positiva, la mitad frente al resto, las que en sí ya tienen una una calificación bastante baja.

La calificación en Colombia indica un gran número de respuestas calificadas como “NI ACUERDO/ NI DESACUERDO”. Esto puede estar indicando falta de transparencia en el proceso. Estariamos frente a un panorama donde reina la falta de transparencia, lo que impide tomar una opcion con claridad, pese a la gran posibilidad que ofrece la legislación y a los procesos de modernización del estado posterior a la Constitución de 1991.

2.5 Variables mejor y peor calificadas

Para los efectos de éste trabajo, vamos a analizar las variables mejor y peor calificadas. Habiamos previsto centrar el análisis en cuatro variables, las dos mejores y las dos peores, pero en el caso colombiano hay tres variables que pueden ocupar el segundo mejor lugar, pero con diferencias muy pequeñas; por eso tomaremos las cuatro primeras y las dos últimas.

INFORMACIÓN SOBRE CRITERIOS MACROECONÓMICOS, es la variable con mejor calificación positiva

Información sobre Criterios Macroeconómicos	**43.2 %**
El ejecutivo publica los supuestos macroeconómicos que utiliza cuando elabora un nuevo presupuesto	65.3 %
Las proyecciones de los ingresos en el presupuesto son confiables.	20.9 %

Con una calificación de 43.2, esta variable esta construida con dos atributos calificados en extremos diferentes; los criterios macroeconómicos se publican, pero no se puede confiar en ellos, entonces, ciertamente, no se puede hablar de transparencia, porque es sobre la base de esos supuestos que el país realiza su proyección y marca su futuro[18].

Publicación no es sinonimo de transparencia, la desinformación genera total opacidad y ocasiona o motiva la toma de decisiones por lo menos equivocadas o erraticas, cuando no francamente dolosas. La publicación de datos, o de supuestos errados, cualquiera que sea el origen de ese error, es mucho mas peligrosa, porque como lo dicen los autores del estudio citado, eso conduce a un mayor gasto, y si, como lo sugieren los autores, confirmando nuestra encusta de percepcion, esto

[18] "El presupuesto de la verdad a la luz de los enfoques presupuestales modernos, Acosta, Ayala, Fainbim, Revista Coyuntura económica, pg, 38: **Supuestos macroeconómicos excesivamente optimistas** Por lo general, ni los funcionarios públicos ni el legislativo tienen incentivos adecuados para adoptar prácticas presupuestales transparentes y rigurosas, que faciliten el control del gasto. Corrientemente se utilizan una serie de «trucos» para lograr estos propósitos (Alesina y Perotti, 1996). Uno de esos trucos consiste en realizar predicciones optimistas sobre las variables macroeconómicas claves (crecimiento del PIB, inflación, tasas de interés, tasa de cambio, precio del petróleo y del café, etc) que permitan sobreestimar los ingresos y facilitar así mayores erogaciones (Alesina y Perotti, 1996). Al final del ejercicio fiscal se puede entonces atribuir la aparición de un déficit «no esperado» a choques «imprevistos». Alternativamente, se infla el presupuesto inicial para reclamar responsabilidad fiscal mediante recortes posteriores

es sistematico, estamos ante una conducta a la cual se le debería por lo menos exigir algun tipo d e responsabilidad profesional.

Una posibilidad respecto a éste tema es realizar un estudio sobre las proyecciones macroeconómicas de los últimos años, para determinar cuales han sido las causas del extravío de los resultados, y que medidas se han tomado amparados bajo su sombra, en primer lugar para hacer vigilancia para que esto no suceda en el futuro y en segundo lugar para que se adopte dentro del sistema presupuestario la responsabilidad de las proyecciones futuras. Este estudio inicial y su mantenimiento permanente y continuo en el futuro podría ser encomendado a la Facultad de Economía de la Universidad Pública como una responsabilidad de la universidad por el desarrollo del país, y ésta a su vez, debería convocar a un grupo representativo de profesionales de diferentes universidades. De ésta forma se garantiza la participación ideológica de diferentes sectores, pero se preserva el interés nacional en cabeza del centro rector de inteligencia del estado, por fuera de la orbita de la toma de decisión del gasto.

FISCALIZACIÓN DEL PRESUPUESTO es la variable con segunda calificación positiva.

Fiscalización del Presupuesto.	**40.3 %**
Los recursos ejercidos por las empresas autonomas son bien fiscalizados	53.6 %
Los recursos ejercidos por organismos descentralizados son bien fiscalizados	49.6 %
El gasto federal para defensa está bien fiscalizado	25.6 %
La contratación de deuda externa se fiscaliza.	32.2 %

Con 40.3 por ciento de respuestas positivas, esta calificación podría y debería ser mucho mejor calificada, teniendo en cuenta que existen los mecanismos legales y las instancias para darle cumplimiento. En la composición de la variable, hay dos atributos que arrastran hacia abajo la calificación: la fiscalización del gasto de defensa y la fiscalización de deuda externa, entonces es posible que trabajando en estos dos atributos en forma especifica se logre incrementar la calificación de transparencia. Una posibilidad es fortalecer la Contraloria General de la Republica, CGR, donde existe el Plan General de Auditorias, cuya funcion es vigilar, diferentes sectores, dentro d e ellos el sector defensa.

De alguna manera, esta variable tiene una relación con el tema anterior en lo que respecta a la fiscalización sobre la contratación de la deuda, en tanto que el proceso de incremento de la deuda es el resultado de un endeudamiento respuesta a supuestos macroeconomicos “inflados” .

Esta variable tiene una estrecha relacion con la siguiente mejor calificada:

Capacidad de la contraloria general de la republica, es la variable que continúa en orden descendente.

Capacidades de la Contraloria General de la Republica CGR	**40.0 %**
La CGR verifica que el ejecutivo cumpla con las metas físicas de los programas del presupuesto	30.7 %
La CGR es confiable	41.3 %
Las recomendaciones de la CGR han contribuido a combatir la corrupción	32.4 %
La CGR tiene la capacidad para fiscalizar eficazmente el gasto nacional	55.3 %

Con 40 por ciento de respuestas positivas, este resultado muestra la Contraloría General de la Nación como un referente importante por lo cual creemos que es necesario: reforzar su papel, su capacidad técnica y garantizar su independencia política en la perspectiva de garantizar que sus recomendaciones contribuyan a combatir la corrupción. Para ello se debe impulsar en forma especial el programa para fortalecer la participación ciudadana en el control fiscal, cuya tarea es integrar la sociedad civil al ejercicio del control fiscal a cargo de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana. Por otra parte, es necesario que la contraloría dé a conocer en forma mas pedagogica y masiva el trabajo que realiza.

- La variable **Atribuciones y participación del legislativo** tiene 40 por ciento de respuestas positivas. Esta variable se arrastra hacia abajo por el peso de uno de los atributos: “existe un debate significativo sobre la propuesta de presupuesto del ejecutivo”.

Atribuciones y Participación del Legislativo	**39.8 %**
Son suficientes los tres meses que se otorgan legalmente para el análisis y la discusión del presupuesto.	46.1 %
El poder legislativo tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto del poder ejecutivo	43.1%
Existe un debate significativo en la legislatura sobre la propuesta presupuestaria del ejecutivo.	29.1 %

La participación del legislativo en la respuesta a la encuesta de percepción, obliga a hacer una ponderación de la misma en los resultados, para evitar sesgos por la alta respuesta. Es importante decir, que en el legislativo (Comisión Cuarta), este estudio obtuvo un gran apoyo y en general los legisladores se mostraron interesados no sólo en dar sus respuestas, si no también en conocer los resultados en forma especial se mostraron interesados en el tema.

El legislativo precisa de una unidad de apoyo especializado en el tema presupuestario cada vez mejor y mas capacitada, por consiguiente, se deben acelerar los trámites para darle forma y contenido a esta unidad que esta en proceso de creación. Todos los legisladores y su unidad de apoyo deberán recibir capacitación sobre finanzas públicas, sin que ésta capacitación se convierta en elementos base de incremento de sus asignaciones salariales, de pensión, etc. De ésta manera se busca que exista una mayor y más cualificada participación del legislativo en el debate sobre la propuesta presupuestaria del ejecutivo. Además, el tema no se debería restringir a los dias de debate para a la aprobación, de alguna manera, la mejor propuesta es la de un seguimiento permanente, sobre todo en temas estrategicos, como deuda externa, por ejemplo.

El atributo “Existe un debate significativo en la legislatura sobre la propuesta presupuestaria del ejecutivo” arrastra la variable hacia abajo, ese es un llamado de atención al papel y a la responsabilidad que juega y asume el legislativo en el debate sobre el presupuesto, si el tiempo es suficiente, y tiene suficientes atribuciones para influir en el mismo, es necesario cambiar la percepción que se tiene sobre el caracter de este debate. Puede ser que los mecanismos mediante los cuales se da este debate no sean suficientemente conocidos, en cuyo caso, se deben hacer conocer, pero es posible tambien que el debate sea muy superficial, en cuyo caso se ratifica nuevamente, el impulso a la consolidacion del grupo de apoyo al legislativo para el tema presupuestario.

La variable peor evaluada fue **la evaluacion de la oficina de control interno,** 4.5 por ciento de respuesta positiva, sobre un único atributo: confiabilidad en el control interno, así que es necesario y urgente iniciar un proceso de recuperación de la imagen del control interno. Esta variable se manejo con un solo atributo, asi que no es posible establecer ningún matiz frente a la percepcion que se tiene de la oficina de control interno.

Evaluación de la Oficina de Control Interno	**4.5 %**
La oficina de Control Interno es confiable	4.5 %

En principio pareciera necesario desarrollar una campaña de capacitación y fortalecimiento de los órganos de control interno de las diferentes dependencias, y de difusión sobre su papel y importancia ante la ciudadanía en general. Pero por el otro lado, y en consonancia con las apreciaciones de algunos de los entevistados, el tema parece sugerir que encima de los funcionarios, hay demasiadas «IAS», que hacen que las oficinas de control interno esten desdibujadas aún para los funcionarios y además esten de alguna manera desacreditadas. Conversaciones fuera de entevista sugieren que existen demasiados mecanismos: contraloria, procuraduria, fiscalia, que desarrollan investigaciones obviamente cada una con distinto caracter, pero eso ha ocasionado una perdida del peso de las oficinas de control interno, puesto que los casos se salen de las instituciones y pasan a las mencionadas, con un agravante que por lo menos podría llamar a la reflexión: uno de nuestros entrevistados, (profesor universitario y ex-funcionario) comentaba como en su contra se habian iniciado cuatrocientas investigaciones de tal manera que al termino de su gestión, él gastaba diariamente tres horas de su tiempo, atendiendo las investigaciones las cuales se habían resuelto sin merito para continuar adelante con los procesos. Entonces, es muy desgastante el sistema, por lo cual, el fortalecimiento de las oficinas de control interno, procurarían una depuración de los casos que se trasladan a las entidades de control externo. A nivel de la legislación, el código unico disciplinario es una reglamentación que sin duda esta resolviendo muchos dificultades, pero aun falta mucho para garantizar su difusión e implementación. Retomando sugerencias de la comisión de fiscalicalización del gasto, es necesario continuar con la creación de las condiciones para su desarrollo, mediante el diseño de metodologías e indicadores; la elaboración de manuales de procedi-

mientos que permitan la conformación de bases de datos; la formulación de objetivos y de planes de acción; sistemas de medición de metas y resultados; la promoción de eficiencia mediante la implementación de mecanismos de estímulo - sanción para la actuación u omisión de los funcionarios. Lo cual no ha de ser excusa para que no se cumplan las normas que regulan el control interno.

La variable **participación ciudadana en el presupuesto** fue la segunda peor evaluada, con 15 por ciento de respuestas positivas. Esta evaluación muestra la falta de transparencia en su forma más fina, si el presupuesto "no es un problema de cifras y equilibrios, sino una visión de país y de sociedad", y si debiera de preguntarse "el presupuesto refleja prioridades.... ¿de quién?", retomando las palabras de algunos partícipes en la encuesta de percepción, entonces, es necesario convocar a la ciudadanía a participar en el proceso presupuestario.

Sin embargo no existe una participación solamente porque se creen mecanismos, instancias, o legislación que proteja esa participación: en un país de ciudadanos y ciudadanas, el requisito fundamental para que estos ejerzan su carácter de tales es la educación, la formación y la información. Porque de otra manera se cae en el absurdo de crear mecanismos, sin que se aprovechen los existentes.

Ciertamente es un «proceso complejo» y la ciudadanía «delega» en sus representantes, (como menciona otro de los entrevistados), pero no se puede delegar lo que no se conoce y no se entiende, así que es necesaria una campaña nacional de capacitación. Se trata de que cada colombiano/a pueda interpretar y pedir cuentas, ese es un principio básico de la participación, en cosecuencia se debe trabajar en un plan nacional de capacitación: En primer lugar sobre cual es el país que queremos construir, y cual es el aporte de cada colombiano/a en esa construcción, cuales son los deberes y derechos como ciudadano/a. Volver la información asequible al ciudadano/a del común. Para ello se puede trabajar con diversas estrategias y trabajar en todas las etapas del presupuesto, desde la formulación hasta la evaluación. Para ello es importante que la ciudadanía conozca todos los mecanismos y sistemas de información que se existen, familiarizándose con entidades como la Dirección Nacional de Planeación, con el Ministerio de Hacienda, con el Congreso, etc. Se trabajarí entonces mediante y hacia:

- La difusión y diseminación de información: internet, radio, televisión, prensa.
- Incentivación a la utilización de los mecanismos existentes.
- La construcción de nuevos mecanismos, como resultado de los procesos adelantados.

Respecto, a la participación ciudadana, la Comisión de racionalización del gasto considera urgente poner en práctica las recomendaciones del Conpes sobre este tema. Es preciso fortalecer los mecanismos de participación política de la sociedad civil consagrados en la Ley 134 de 1994 y proceder a reglamentar, mediante la ley estatutaria, los artículos 2, 39, 45, 103, y 270 de la Constitución.

Dice también dicha comisión respecto a este tema: "el Gobierno Nacional debe dar señales más claras y debe mostrar mayor voluntad para desarrollar los instrumentos que sean necesarios. La Comisión considera que los sistemas de control externos a la Administración tienen un gran potencial para contribuir a mejorar la eficiencia del gasto público, los cuales no se están utilizando"[19].

Se trata de simplificar y fortalecer, los mecanismos de control interno y externo dentro de la administración pública, incluso de manera pro-activa proporcionando capacitación e información amplia a la comunidad, ONG, etc., aprovechando todos los recursos de la informática y de la revolución tecnológica para la transferencia de información.

Sin embargo, es importante tener en cuenta, al dia de hoy, los grandes avances que se han tenido en la conformación de las veedurías ciudadanas y en el desarrollo de mecanismos y posibilidades para su participación. Así mismo, el Consejo Nacional de Planeación, CNP ha venido en un proceso de desarrollo y crecimiento lo cual hace mayor su visibilidad e importancia.

Por último, pero no menos importante, está la carencia de información confiable y oportuna. Este fenómeno se presenta a todos los niveles de la Administración y constituye, sin duda, un factor clave para explicación de la ineficiencia del gasto público. Esta carencia se presenta a pesar de que las entidades públicas ocupan una parte apreciable de su tiempo y del personal en procesar información que

[19] COMISIÓN RACIONALIZADORA DEL GASTO Y LAS FINANZAS PÚBLICAS. Volumen II

solicitan otras entidades. Los esfuerzos hechos para racionalizar esta situación y poner orden en el suministro de información no han dado resultados.

Se requiere desarrollar un Plan de Información a través del Sistema Nacional de Información del Dane, Sinergia o una instancia similar, que garantice mayor fluidez de los datos y posibilite, entre otros, eliminar las duplicaciones en los requerimientos, diseñar formatos universales, capturar la información a través de medios magnéticos y sistemas compatibles entre entidades.

En este contexto, es importante examinar también en forma detallada las tareas que adelanta el Contador General de la Nación, sobre todo en lo referente a los requerimientos de información y su utilidad para propósitos de diagnóstico y evaluación de la gestión financiera del sector público.

Finamente, nuestra propia percepción es que el tema de la transparencia presupuestaria ha sido acogido, nuestros interlocutores se han mostrado generosamente dispuestos a contribuir para que la búsqueda de la transparencia sea un proceso eficaz y eficiente. Estamos listos para dar el próximo paso.

B BIBLIOGRAFIA

AYALA Ulpiano y PEROTI, Roberto «El Proceso Presupuestal en Colombia» en Reformas Institucionales en Colombia, compilado por Alesina Alberto 2001

AYALA ORAMAS ULPIANO y *ACOSTA NAVARRO OLGA LUCÍA* ANÁLISIS DEL PROCESO PRESUPUESTAL COLOMBIANO, Informe Final Revisado, FEDESARROLLO. Noviembre de 2002.

COMISIÓN DE RACIONALIZACIÓN DEL GASTO Y LAS FINANZAS PÚBLICAS «Eficiencia, Sistema Presupuestal y Control del Gasto», en Tema II: Administración del Estado, 1997.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA «Informe Financiero 1995» Bogotá, 1996.

CONSTITUCION NACIONAL 1991

CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Trocha nacional ciudadana. Bogotá, julio de 2002

GIRALDO, César «Finanzas Públicas en América Latina: la economía política» 2001.

PERIODICO Caja de herramientas. Diciembre de 2002

.GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo. La reforma a la administración publica mexicana,en el nuevo regimen politico. Por donde empezar?. Ideas para al creación de un gobierno transparente, responsable y cercano al aciudadanía. DITAP, Octubre de 2000