



No. 6 Revista de la Auditoría General de la República

Septiembre de 2002 — Bogotá - Colombia — ISSN 0124 - 471X

SINDÉRESIS

CONTROL Y CRISIS FISCAL

* POR ISIDRO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ

Autoridades económicas y público en general reconocen que las finanzas públicas están en una situación crítica y de ellas depende la estabilidad macroeconómica del país. Unos indicadores sintéticos de la gravedad son lo déficit operacional y el déficit primario (Gráfico). La diferencia entre uno y otro muestra el costo financiero de la deuda; a mayor espacio entre una y otra curva, superior es el impacto que tiene ese costo sobre el desequilibrio fiscal.

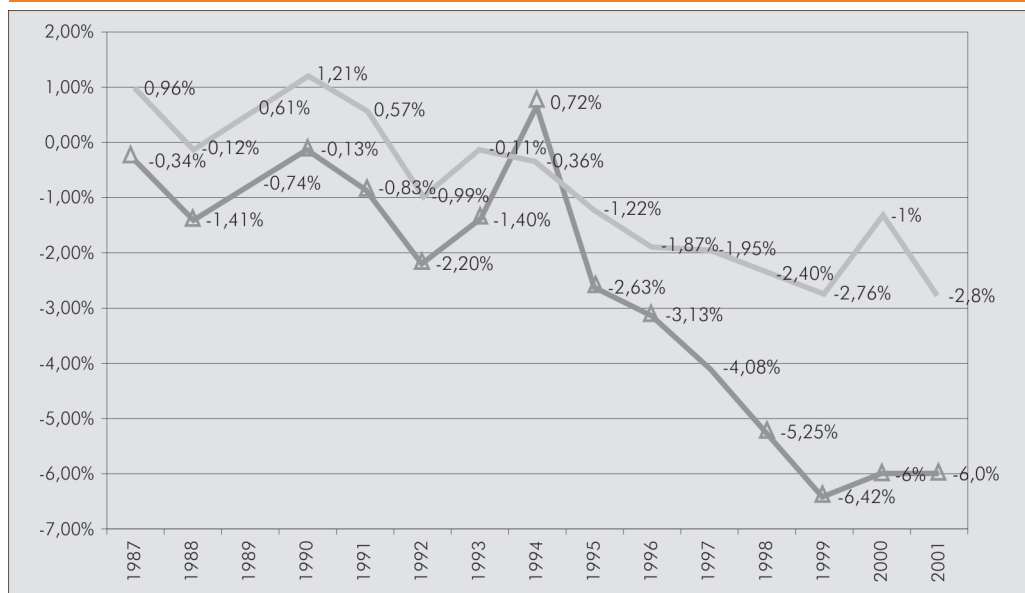
Algunos pueden opinar que la crisis fiscal es de responsabilidad exclusiva de las autoridades económicas, del manejo que ellas dieron a las distintas variables fiscales, monetarias y cambiarias. Opinión que el autor de estas líneas no comparte porque eso significaría que el ejecutivo tiene, per se, perfecta autonomía para la toma de decisiones. Eso es factible en una dictadura, pero en una sociedad que se dice así misma democrática existen mecanismos de control bajo la responsabilidad de personas que no están, ni deben estar, en el gobierno. La sociedad asignó la obligación de controlar y juzgar el desempeño de las finanzas públicas al Congreso de la República y a la Contraloría General de la República.

* ISIDRO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ

Profesor Escuela
Colombiana de Ingeniería y
Universidad Externado de
Colombia.

E-mail:
isidroher@cable.net.co

DEFÍCIT O SUPERÁVIT COMO PORCENTAJE DEL PIB



1. LA RESPONSABILIDAD DEL LEGISLATIVO

El Congreso tiene el deber de hacer el *control y juzgamiento político* de la gestión fiscal. El mandato que los ciudadanos le dan a los Senadores y Representantes incluye el ejercicio de fiscalización a las cuentas del Estado para evitar que el Ejecutivo, quien tiene la iniciativa del gasto, ponga en peligro la estabilidad económica de la sociedad. Este mandato se tiene que manifestar en la *evaluación política* del proyecto de presupuesto, los proyectos de reformas tributarias y la aprobación del cupo de endeudamiento. El criterio que guía el examen de estos tres aspectos fundamentales de las finanzas públicas no puede ser otro que preservar una trayectoria estable del *desenvolvimiento* de la riqueza social y una *distribución*

de la misma que garantice la viabilidad política del país. ¿Qué significado e implicaciones tiene este criterio?

El concepto de riqueza social incluye los tangibles e intangibles de propiedad común (la *res publicae*, la hacienda pública), y los activos de propiedad privada. Los primeros generan rendimiento social y los segundos ganancias privadas. Si bien es cierto que en muchos aspectos tienen dinámicas independientes, entre ellos existe una simbiosis y, por tanto, unos mecanismos de retroalimentación cuyo manejo puede facilitar o trabar su desenvolvimiento. Así las cosas, incrementar la riqueza social significa preservar todos los activos públicos y garantizar que el ca-

pital privado se expanda¹. Éste no es un juego de suma cero, el crecimiento de uno no puede disminuir al otro en la misma proporción; por el contrario, el juego tiene que ser de suma positiva en uno y otro componente de la riqueza para garantizar la viabilidad económica de la sociedad.

Al incluir dentro del criterio el concepto de *trayectoria* al legislador le corresponde tener presente que las decisiones que el Ejecutivo toma en términos de gasto y deuda afectan irremediablemente la distribución presente y la riqueza que heredarán las generaciones futuras. El punto aquí es que cuando el Congreso aprueba o rechaza las iniciativas que el Gobierno Nacional tiene en materia de gasto, tributo y financiamiento, y cuando evalúa la ejecución presupuestal y los términos de emisión de deuda le concierne buscar que se consiga un equilibrio, por no decir *equidad*, entre los beneficios y los costos en que pueden incurrir las actuales clases sociales y las generaciones futuras de colombianos.

Los resultados que arroja la situación actual de las finanzas públicas muestran que el Legislativo no cumplió la tarea que de él esperaba la sociedad y tendría que asumir parte de la responsabilidad de la crisis fiscal. Peor aún, el Congreso está lejos de incorporar criterios como el

anteriormente señalado en sus aprobaciones y evaluaciones.

Los resultados que arroja la situación actual de las finanzas públicas muestran que el Legislativo no cumplió la tarea que de él esperaba la sociedad y tendría que asumir parte de la responsabilidad de la crisis fiscal.

El deterioro fiscal fue previamente aprobado por el Congreso. En efecto, la aprobación de los proyectos de presupuesto, las reformas tributarias y el cupo de endeudamiento significan que avalaron la política fiscal. Y como el análisis del cierre presupuestal de las vigencias anteriores adolecen de profundidad técnica, se limitan a lo mecánico y abandonan lo substancial, no dictaminó y previo a tiempo el problema financiero del Estado, con ello aumentaron el riesgo de quiebra social.

¿Por qué se presenta en el Congreso esa situación? Se plantea una hipótesis: El proceso político colombiano y la ingenuidad de los congresistas en temas económicos y fiscales. La crisis política, en general, es innegable y todos los colombianos somos responsables de ello. La crisis, en particular, es la crisis de un sistema político cooptado: El político profesional tiene cautivado al electorado, los gobiernos captan a los Consejos, Asambleas y Congreso, y la clase política absorbe a los gobiernos cuando aprueba a sus representantes en el poder Ejecutivo. Todo ello hace que los costos de transacción política sean altos: La negociación de la agenda legislativa del

¹ La expansión se debe hacer, por lo menos en Colombia, con responsabilidad social.

Gobierno lleva a transar votos por prebendas burocráticas o de gasto.

Desde luego, quien permuta su voto *renuncia* a su obligación de *evaluar con rigor* las propuestas de gasto, tributo y deuda, y *pierde el derecho fiscalizar* la *ejecución de la política fiscal* que se refleja en las finanzas públicas. De ese descontrol se salta fácil a la crisis fiscal y a la corrupción. El problema es tan importante que el Presidente propone en el punto 9 de su Manifiesto un «Referendo contra la Corrupción y la Politiquería», que incluirá la reducción del Congreso, la eliminación de los auxilios parlamentarios y de sus privilegios en pensiones y salarios.» Es decir, alguien que vivió dentro del Congreso sabe que habla al escribir *auxilios parlamentarios*.

La ingenuidad de los congresistas en temas económicos y fiscales se nota en los debates sobre te-

mas económicos y en los asesores. En las comisiones y en las plenarias un mismo Senador o Representante siempre lidera las ponencias en estos temas, los demás lo siguen. El Congreso no tiene asesores bien calificados en estos mismos temas. Lo normal es que hagan consultas informales a economistas prestigiosos o que los citen a un debate para que realice algunas ilustraciones; pero no tienen un staff de economistas que analicen en detalle las cifras y los planteamientos que les presentan las autoridades económicas y que con ese examen se obtenga un informe oficial y técnicamente sustentado del mismo Congreso. En la mayoría de las ocasiones produce grima ver la impotencia argumentativa de los congresistas frente a los llamados «técnicos» de Planeación Nacional o del Ministerio de Hacienda cuando éstos les arguyen a partir de un modelo o de unas cifras que salen del *mundo mágico* de los programas computacionales.

2. LA RESPONSABILIDAD DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

El Congreso debería tener en la Contraloría General de la República un buen asesor, empero, esta entidad perdió credibilidad ante la opinión pública y autoridad ante el Legislativo y el Ejecutivo. La Constitución Política y la Ley 42 de 1993 le entrega a la Contraloría todas las herramientas necesarias para ejercer el *control fiscal de las finanzas públicas* y con su certificación (Artículo 268 de la Carta Magna y 41 de la Ley) el facultad para *evaluar la política fiscal* y opinar sobre ella en el Congreso (Artículo 61 de la Ley).

La filosofía de esas dos normas entierra la visión de una Contraloría dedicada exclusivamente a los controles de legalidad y financiero. La

saca de lo micro y la obliga a dar un paseo de lo micro a lo macro y la hace regresar desde lo macro a lo micro, siempre con escalas en lo sectorial. Tiene la obligación de decirle al Congreso, al Presidente de la República y a la sociedad si la ejecución se hizo de acuerdo con las normas y si los estados financieros reflejan razonablemente las operaciones, pero, lo fundamental, también tiene que indicar si esas operaciones corresponden a una asignación eficiente, eficaz y equitativa de recursos, con valoración de costos ambientales, y que los resultados son los máximos y se relacionan con los objetivos y metas que se fija el Ejecutivo, es decir, con los Planes de Desarrollo macroeconómicos y sectoriales.

Para cumplir con estos mandatos legales se requiere un equipo directivo y profesional multidisciplinario de altas calidades académicas y con conciencia de evaluar en función de un mayor bienestar de la sociedad y no en defensa de un modelo económico determinado. Como evaluadora la Contraloría debe ceñirse a los hechos tozudos, buscar su causa desde diferentes ángulos y señalar a los responsables. La función de evaluación de las finanzas públicas y de la política fiscal por parte de la Contraloría no es un ejercicio académico, es un peritaje sobre las responsabilidades de los ejecutores de dicha política. Con el control fiscal debe evitar que quienes en ejercicio de sus funciones le hacen perder a la sociedad bienestar y recursos económicos sean premiados con otro cargo público de igual o mayor alcurnia.

La evaluación de la calidad del personal directivo y profesional de la Contraloría se puede hacer de manera indirecta. Se trata de observar si en las evaluaciones micro, sectorial y macro utilizan las técnicas económicas y financieras pertinentes. Si las normas exigen determinar la eficiencia, la eficacia, la rentabilidad pública, identificar la distribución del excedente y a los beneficiarios de la actividad estatal, en los informes de auditoría y en La Situación de las Finanzas del Estado se deberían incluir indicadores de todas estas exigencias.

La gran mayoría de evaluaciones micro se remiten al control de legalidad y financiero, es decir, pese a que las normas le dan las herramientas para modernizar el control fiscal, la tendencia es limitarse a la vieja tradición. Por ejemplo, ningún informe incluye una evaluación de costo-beneficio o costo-efectividad, que sería lo mínimo téc-

nicamente hablando. La ejecución financiera se describe fuera del contexto de los procesos y procedimientos de las entidades, no se evalúa el riesgo y las contingencias y otros cuantos índices económicos que un analista financiero profesional realizaría de forma cotidiana.

La evaluación macroeconómica sigue igual sendero, y de ahí se deriva la responsabilidad de la Contraloría en la actual crisis fiscal. Para ejemplificar este punto se puede tomar el caso de las diferencias contables entre la Contraloría y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público: la medición del déficit y la determinación del saldo de la deuda pública.

La medición de los déficit es responsabilidad de la Contraloría. En el Artículo 41 de la Ley 42 se dice que la certificación de las finanzas del Estado debe tener en cuenta los ingresos y gastos, superávit o déficit fiscal y presupuestal, superávit o déficit de tesorería y de operaciones efectivas, el registro de la deuda total y los resultados financieros de las entidades descentralizadas. Y para cumplir estos requerimientos en el párrafo 2º del mismo artículo se dice claramente: «El Contralor General de la República **prescribirá las normas de forzoso cumplimiento en esta materia** y señalará quiénes son las personas obligadas a producir, procesar, consolidar y remitir la información requerida...»

Y en el Artículo 42 se expresa que «**Ningún informe**, cuenta o dato sobre **la situación** y las operaciones **financieras** de la nación ni sobre **estadística fiscal del Estado** y cualquiera otro de exclusiva competencia de la Contraloría General de la República, tendrá carácter oficial si no pro-

viene de ésta, a menos que, antes de su publicación, hubiere sido autorizada por la misma»

«Las normas expedidas por la Contraloría General de la República en cuanto a estadística fiscal del Estado se refiere, **serán aplicadas por todas las oficinas de estadística** nacionales y territoriales y sus correspondientes entidades descentralizadas» (Resaltado por el autor de este escrito).

De forma explícita la Ley señala que la única entidad que puede definir las metodologías y dar datos oficiales es la Contraloría General de la República. Es apenas obvio que los resultados fiscales tienen implicaciones políticas y económicas de gran magnitud y que para evitar manipulaciones que generan información asimétrica y riesgo moral deben estar en una entidad diferente del gobierno. Eso lo entendió perfectamente el legislador y lo plasmó en la norma. Incluso en el sector privado la práctica de que quien ejecuta lleva la contabilidad es peligrosa. Hoy hace temblar las bolsas de valores, los maquillajes contables llevaron a muchos inversionistas a la quiebra en los casos de Enron, Worldcom y Merck.

Sin embargo, en el país cada autoridad económica presenta su déficit. El Banco de República y el Ministerio de Hacienda publican unos déficit operacionales y unos saldos de deuda que difieren de los cálculos oficiales, es decir, los de la Contraloría. Las cifras que el Ministerio lleva al Congreso en el Proyecto de Presupuesto difiere de la que usa la Contraloría en su Comentario al Proyecto de Presupuesto y que también se lo entrega a los legisladores. Lo delicado del asunto es que con base en ellos se toman las decisiones de política macroeconómica.

En el caso del déficit operacional hasta el informe sobre la Situación de las Finanzas Públicas de 1998 la Contraloría contabilizaba las privatizaciones por encima de la línea, mientras que el Ministerio y el Banco de la República siempre lo hacen por debajo de la línea. Luego cambio la metodología y ahora todos están de acuerdo. Los argumentos a favor o en contra son varios, personalmente participé en la polémica. Lo importante para estos efectos es que, en primer lugar, se debe cumplir la ley y, en segunda instancia, cualquier modificación en la clasificación de un rubro debe estar sustentado técnicamente porque las consecuencias macroeconómicas pueden ser graves: ¿Cuál es el sobre-ajuste que sufrió la economía colombiana al clasificar las privatizaciones y los ingresos por compra y venta de divisas por debajo de la línea si con esos resultados se tomaron decisiones fiscales y monetarias?. La Contraloría le debe al país la respuesta.


En el 2002 el Ministerio de Hacienda cambia la metodología de medición del déficit convencional, usa un híbrido entre causación y caja sin la autorización de la Contraloría. Se viola la Ley y la Contraloría públicamente no manifiesta que hace para evitarlo y, curiosamente, acepta las explicaciones del Ministro y no emite la respectiva norma donde lo acepta como parte de la medición oficial.

La contabilidad de la deuda pública sufre la misma enfermedad (Cuadro). Cada entidad lleva su registro y toma sus decisiones de acuerdo con sus propios resultados. ¿Cuánto deben todos los colombianos?. Si la deuda es la que en estos momentos desestabiliza las finanzas públicas ¿cuál

cifra se toma para diseñar una estrategia que no lleve al país al abismo?.

Pero en cuanto al control fiscal se refiere, es pertinente que la evaluación se haga crédito por crédito para determinar los diferentes niveles de responsabilidad fiscal. Ir de lo micro a lo macro. En los dos últimos años la Contraloría presentó una primera aproximación global al problema, y en algunos apartes sin hacer una evaluación de la estrategia de la deuda y con una presentación con tendencia académica cuando su responsabilidad es otra. Ningún gobierno puede endeudar un país entregando la administración como si nada hubiese pasado. Para evitarlo el encargado del control fiscal tendría que examinar la verdadera necesidad de cada uno de los créditos, la eficiencia y la eficacia en el

uso de los mismos, la rentabilidad pública y los beneficios que de dicho crédito gozó la sociedad.

Se puede suponer que el feudalismo contable se termine. El siguiente paso es ganar reputación política y técnica por parte de la Contraloría. Sus profesionales no pueden ser inferiores en el uso de técnicas con respecto a quienes se desempeñan en el Gobierno. En una evaluación macro no puede ir a la saga del Ministerio de Hacienda, el DNP o el Banco de la República. Por la producción intelectual de estas dos últimas entidades diera la impresión que tomaron demasiada ventaja frente a quienes ejercen el control fiscal. Para ganar credibilidad y darle luces a la sociedad y al Legislativo a la Contraloría le corresponde alcanzar el nivel técnico de sus evaluados. 

DEUDA BRUTA DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO						
Año	Banco de la República		Ministerio de Hacienda - CONFIS		Contraloría General de la República	
	MM \$	% PIB	MM \$	% PIB	MM \$	% PIB
1990					10,656.4	44.3
1995	21,946.4	26.0			24,656.2	29.2
1996	25,697.7	25.5			30,500.1	30.3
1997	36,517.9	30.0	41,867	34.4	41,601.2	34.2
1998	48,667.9	34.5	56,019	39.7	55,596.1	39.2
1999	63,734.0	42.8	75,150	50.4	75,317.3	49.6
2000	84,255.5	49.6	100,225	59.1	102,237.9	59.2
2001*	101,541.7	54.2	110,029	58.8	111,702.7	61.8

Fuente: Ricardo Bonilla con base en Banco de la República - SGEE
Ministerio de Hacienda - Dirección General de Política Macroeconómica
CGR, Informes del Contralor General y Contralorías Departamentales
2001* para BR diciembre para MH septiembre y para CGR julio.