



SISTEMA DE
PROGRAMACIÓN FISCAL
Y PRESUPUESTO

Tabla de contenido



| | |
|--|----|
| 1. INTRODUCCIÓN | 73 |
| 2. DEFINICIÓN, OBJETIVOS, ALCANCE Y COMPONENTES | 73 |

1. INTRODUCCIÓN

En el presente Capítulo se describen los fundamentos, alcances y características del Sistema de Programación Fiscal y Presupuesto en el marco del SIGFP. Este sistema se concibe de forma integrada, más allá de las características particulares de cada uno de los subsistemas que lo componen.

2. DEFINICIÓN, OBJETIVOS, ALCANCE Y COMPONENTES

El documento CONPES 4008 define como uno de los sistemas centrales de la GFP al de Programación Fiscal y Presupuesto. Esto es así porque el presupuesto público es la principal herramienta de la política fiscal, que a su vez le da contexto al presupuesto y define los límites financieros que tiene la implementación de las políticas públicas establecidas por el Estado. En ese sentido, es imposible pensar a uno de estos elementos de la gestión pública sin el otro. No tendría sentido diseñar la política fiscal sin considerar que esta se implementará a través del presupuesto, así como tampoco podría elaborarse el presupuesto sin su contexto fiscal, tanto anual como plurianual.

A su vez, teniendo en cuenta el peso del Estado en la economía colombiana y el alto grado de desarrollo que ha alcanzado la planificación fiscal en el país, ambos elementos permiten cumplir una función de estabilización que resulta central para el normal funcionamiento de la economía. Ello ocurre porque, como elemento fundamental de la política fiscal, el presupuesto posibilita la implementación de políticas contracíclicas que ayuden a la recuperación de la actividad en momentos de recesión y permitan suavizar los picos de crecimiento y caída, con una tendencia general hacia el crecimiento.

Sin embargo, esta interdependencia no implica que se trate de un todo homogéneo. Tanto la programación fiscal como el presupuesto cuentan con características, objetivos y funciones bien diferenciados, lo que explica que en el modelo conceptual se traten por separado, como dos subsistemas integrados pero diferentes.

El Subsistema de Programación Fiscal se ocupa de la conducción de la política fiscal, entendida como la utilización del nivel y composición de los gastos e ingresos del sector público —incluyendo la acumulación de activos y pasivos— para alcanzar los objetivos de la política económica (estabilización económica manteniendo el producto alrededor de su nivel potencial, estabilidad de precios y distribución equitativa de los ingresos).

Por ello, tiene como principal objetivo el mantenimiento de una posición fiscal sustentable, que permita cumplir con las funciones de asignación, distribución y estabilización propias del accionar del Estado en la economía.

El desafío de la sustentabilidad fiscal incorpora una perspectiva dinámica e intertemporal al análisis de la política fiscal, ya que los déficits o superávits anuales se consideran situaciones temporales que no debieran afectar radicalmente la acción fiscal de mediano

y largo plazo. Por lo tanto, ya no se buscan equilibrios como objetivo único y permanente, sino que las decisiones fiscales deben ser evaluadas sobre la base de su impacto tanto presente como de mediano plazo. En ese marco, la programación macroeconómica se torna especialmente relevante, en tanto permite elaborar los pronósticos económicos que sustentan el programa fiscal de mediano plazo.

Por su parte, el objetivo general del Subsistema de Presupuesto es el de proporcionar al Estado las herramientas de asignación de recursos físicos y financieros que permitan cumplir adecuadamente con los propósitos establecidos en los planes de gestión de cada organismo, así como proveer elementos técnicos válidos para su posterior análisis, evaluación y revisión.

En ese sentido, y desde una visión moderna, el presupuesto no debe concebirse solo como un mecanismo de asignación financiera y un documento legislativo sino también como un instrumento de gobierno, de programación económica y social y como una herramienta de gestión administrativa que permite organizar la gestión estatal.

Para cumplir con estos propósitos centrales existen varios objetivos intermedios, entre los cuales se destacan:

- Instrumentar la ejecución de políticas y de planes estratégicos de gestión.
- Permitir una eficaz y eficiente asignación de los recursos disponibles.
- Proporcionar herramientas técnicas válidas para la priorización de políticas públicas, mediante indicadores de producción, de impacto y de resultado.
- Producir información confiable sobre variables reales y financieras para la toma de decisiones.
- Permitir la rendición de cuentas a los ciudadanos sobre el destino que el Estado le ha dado a los fondos que les ha requerido.

La multiplicidad de aspectos diferentes relacionados con el sistema presupuestal muestra a las claras las dificultades que éste enfrenta para poder implementar sus objetivos. Por ello, la aplicación de técnicas presupuestales modernas, integradas y transparentes, que utilicen al máximo las herramientas tecnológicas disponibles, es esencial para lograr una gestión eficiente.

En los dos capítulos siguientes se desarrollan por separado las características de cada uno de estos subsistemas, pero siempre considerándolos como parte de una misma dimensión de la gestión pública.