

Montoya, G. (1982). La contaduría pública y la Contraloría General de la República en el informe de la misión de finanzas intergubernamentales Wiesner - Bird. *Contaduría Universidad de Antioquia*, 1, 75-80.

LA CONTADURIA PUBLICA Y LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA EN EL INFORME DE LA MISION DE FINANZAS INTERGUBERNAMENTALES "WIESNER - BIRD"

Por: C.P. *Guillermo Montoya Gómez*
Profesor U. de A.

Tradicionalmente los Contadores Públicos han mirado en forma peyorativa el sector público. Nos hemos alejado así, de una actividad que a no dudarlo necesita del concurso de la Contaduría Pública, para bien de ésta y del país. Hemos jugado un papel de impotentes observadores cuando se debaten temas como el de la Contabilidad de la Nación, el Control Fiscal, el Gasto Público, la Contraloría, etc., como si esta temática nos fuese ajena. Es imperativo un cambio en tal actitud. En hora buena, el Profesor Guillermo Montoya da sus opiniones sobre uno de los asuntos públicos de más actualidad: La Contraloría General de la República.

Es una costumbre del país político criticar y enjuiciar periódicamente la Contraloría General de la República. Más aún si se está en época preelectoral. En efecto, durante la pasada campaña por la presidencia volvió la Contraloría a ser tema de controversia partidista. Infortunadamente, el debate siempre ha tenido un enfoque político y nunca ha tenido el que en primera instancia debe tener: el de un problema técnico, que requiere una solución técnica, antes que política.

Es preciso señalar que conforme con la Constitución Nacional corresponde a la Contraloría General de la República la vigilancia de la gestión fiscal de la Administración pública.

A través de las divisiones de Auditoría (de Fomento Económico, de Desarrollo, de Hacienda Nacional, de Servicios Gubernamentales, etc.), la Contraloría lleva a cabo sus funciones generales de fiscalización, sobre organismos tales como los Ministerios y sus entidades descentralizadas y vinculadas; el Congreso Nacional y la rama Jurisdiccional; la Federación Nacional de Cafeteros y el Fondo Nacional del Café.

Además, valga destacar entre sus múltiples funciones, las siguientes:

- Proyectar la contabilidad nacional.
- Analizar las operaciones contables de las dependencias del orden nacional y producir los registros de corrección a que haya lugar.
- Efectuar los registros contables a fin de consolidar las operaciones presupuestarias, financieras y patrimoniales de la Nación.
- Producir los registros de ajuste y cierre a que haya lugar.
- Llevar la contabilidad de la deuda pública del Estado.
- Producir el balance general y los anexos para el informe anual que debe producir el Contralor.
- Elaborar, dirigir y coordinar las políticas de Auditoría Financiera y Operativa que la Contraloría debe aplicar en su auditaje.
- Practicar la auditoría sobre los registros, documentos, balances y demás estados financieros producidos por la División de Contabilidad Nacional.
- Organizar y custodiar el archivo permanente de los papeles de trabajo resultantes de cada auditoría.
- Refrendar el balance general de la Nación.

La misión de finanzas intergubernamentales "Wiesner - Bird" ha jalonado el cuestionamiento técnico de la Contraloría. En efecto, en el Capítulo IV, Sistemas de Presupuesto y Control de Gastos, una de las recomendaciones plantea "Que la Contraloría se convierta efectivamente en un órgano de auditaje externo, para lo cual, como ha sido sugerido y es la práctica en la mayoría de los países, debe nombrarse como Contralor, por un período relativamente largo, a un Contador o Administrador muy distinguido que se encuentre al final de su carrera, en lugar de ubicar en dicha posición a un polí-

tico que está en la mitad de su vida pública" (1). En Colombia ha sido tradicional que el cargo sea desempeñado por un Abogado con trayectoria en la vida política del país. No en vano su nombramiento es potestativo de la Cámara de Representantes. Por decir lo menos, no es claro por qué el Estado Colombiano obliga a que sea un Contador Público quien dé fe pública de ciertos actos y balances de entidades privadas y, en cambio, admite que alguien sin tal investidura dé fe del balance general de la Nación, de la cuenta general del presupuesto, del tesoro y de la hacienda.

Es preciso que se entienda que los informes de la Contraloría constituyen un informe de Auditoría, un dictamen sobre el buen uso y efectiva administración del patrimonio nacional.

La recomendación representa en realidad sólo uno de los tópicos que a juicio de la Misión traccía como consecuencia la necesaria reestructuración del andamiaje jurídico-administrativo que soporta la Contraloría General de la República. De hecho el marco de referencia para el control financiero en Colombia es en esencia una de las derivaciones de la Misión Kemmerer de 1923, plasmado en la Ley 42 de 1923, la cual creó la Contraloría y su estructura, no obstante el Decreto Ley 911 de 1932, la Ley 58 de 1946, la Ley 151 de 1959; la Ley 20 de 1975 y el Decreto Ley 924 de 1976, en términos generales ha permanecido prácticamente inalterada a través de estos 60 años, acumulando eso sí en este largo período los vicios propios de este tipo de instituciones y la pérdida de eficiencia que acarrea en el quehacer de su sistema financiero el no actualizar sus procedimientos, el sobrepeso de funciones y el consiguiente engrandecimiento de su caudal burocrático (algo más de 11.000 empleados en la actualidad) (2) que no sólo dificulta la puesta en marcha de los planes de desarrollo económico, sino que crea dificultades en su manejo administrativo mismo.

La propuesta anterior tiene su complemento en otra que hace referencia a la supresión y traslado de la función de control previo de la Contraloría General de la República a la Dirección de Presupuesto. La Misión entiende el control previo del gasto como una función administrativa, asignable por tanto y con el fin de agilizar su ejecución, a la Dirección de Presupuesto, y dejando su auditoría a quien por función propia corresponde, la Contraloría.

1. Informe de la Misión de Finanzas Intergubernamentales. Fotocopia de borrador, p. 56.

2. Según datos citados por el doctor Humberto Botero en "Examen de una propuesta, Reforma de las Finanzas Públicas". El Mundo Económico 13 - VII - 82. P. 13.

En forma general ésta es la propuesta de reestructuración, concebida entonces en términos de un viraje total en la función del control previo del gasto y una redefinición de la función de la Contraloría hacia la auditoría del mismo.

Sin embargo, es preciso formular algunas consideraciones en torno a la propuesta:

a) Como lo señala el doctor Jorge Humberto Botero: "El control previo debería realizarse por la Dirección General de Presupuestos, pero sólo sobre los programas del organismo público vigilado, no sobre sus operaciones financieras singulares porque, desde luego, no se trata de transferir la función que actualmente realiza la Contraloría, con todas sus secuelas de ineficiencia y corrupción, a otra dependencia" (3).

Lo anterior para enfatizar la imperiosa necesidad de racionalizar y agilizar el gasto al hacer de las tareas de control una función administrativa ordinaria de los funcionarios adscritos a esta dependencia.

b) Como lo señala la misión, la implementación de las nuevas modalidades de control financiero requieren una renovación del personal adscrito a la Contraloría buscando siempre la innovación e incorporación de personal más calificado académica y técnicamente, acordes con un trabajo tan especializado como es el de la auditoría financiera, con los cuales el inoperante chuleo, visto bueno y enmarañamiento de copias, sea sustituido por la revisión efectiva del concepto, su aplicación y su adhesión a una política definida y expedita de ejecución presupuestal, amén de la idoneidad técnica de que éstos estarían investidos para retroalimentar permanentemente el proceso de auditoría, y dar vía libre a pequeñeces de procedimiento tan comunes, como irrelevantes y dispendiosas, de que está plagado el sistema vigente.

De allí la importancia de la propuesta de auditoría selectiva en vez de las inoperantes comprensivas actuales, de acuerdo con programas de fiscalización técnicamente elaborados que no comprometan la función de control más allá de los límites estrictamente necesarios y eficientes, suprimiendo el agobiante desgaste a que somete el examen de operaciones de mínima cuantía, y permitiendo de paso, la incorporación y sofisticación de técnicas básicas de auditoría empezando por la evaluación de los controles internos, la inspección,

3. Idem.

la confirmación, las pruebas globales, las comprobaciones y conciliaciones, etc. y velando por una adecuada, oportuna y relevante información financiera para las operaciones del Estado, y por consiguiente de la utilización de sus recursos.

c) Habría que enfatizar con el doctor Botero en el artículo citado en la necesidad inaplazable de separar las funciones de recopilación y auditoría concentradas ambas en la Contraloría General de la República.

Elementales principios de auditoría exigen una adecuada segregación de funciones como regla primaria del control. Constituye entonces un adefesio el que sea la Contraloría, (que aunque sólo fue transitoriamente encargada del manejo de cuentas, aún lo sigue haciendo), codifique y evalúe, problema por lo demás recalcado por el informe Wiesner - Bird cuando plantea "en la actualidad no existe una auditoría efectiva o una evaluación del gasto público. Además, como ha sido anotado en repetidas ocasiones es difícil que la entidad a cargo de mantener las cuentas apenas puede auditarse a sí misma, tal como la ley espera que lo haga la Contraloría" (4).

Parece ser que este problema de tanta magnitud no hubiera recibido la suficiente atención de parte del Estado. A simple vista la función de contabilización puramente dicha, debería estar adscrita directamente al Ministerio de Hacienda y debería así mismo ser prioritaria en la implementación de las propuestas descritas.

De otro lado hay que recalcar en la necesidad del manejo técnico, flexible y que haga uso de las últimas innovaciones tanto de la técnica contable, como de la sistematización, que permitan una información eficiente, oportuna y relevante de las finanzas Estatales, liberándola de la asfixiante camisa de fuerza a que está sometida, y recobrando en toda su dimensión el papel de informadora que debe cumplir y no que sirva solamente para el cumplimiento de un requisito.

No cabe, para terminar, ninguna duda de las bondades de las recomendaciones de la Misión, que aunque a un año de formuladas, al menos en este aspecto, no han recibido la debida aplicación.

El país cuenta con un gran caudal de recursos idóneos dentro de la Contaduría Pública y la Administración de Empresas, para colaborar efectivamente en el manejo de las finanzas públicas en los

4. En el Informe de la Misión. P. 49.

términos concebidos en este importante estudio, y puede alimentar permanentemente su número con los Egresados de sus Universidades, a los cuales por lo demás, con la formación académica básica podría fácilmente capacitarse en este campo específico, (o incorporarlo directamente en los pênsumes), y se les abrirían amplias posibilidades de empleo favoreciéndose simultáneamente ambos sectores: El oficial (y por ende el país) y los profesionales universitarios.