

**IMPLEMENTACIÓN DE LA CUENTA UNICA NACIONAL - CUN EN EL
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR**



ELABORADO POR:

EDNA LILIANA GONZALEZ ZULETA

CODIGO 4401672

PRESENTADO A:

DR. MIGUEL AUGUSTO GARCIA BUSTAMANTE

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS - POSGRADOS

ESPECIALIZACIÓN EN FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

BOGOTA D.C

2015

El Instituto Colombiano de Bienestar familiar (ICBF), creado en 1968, es una entidad del estado colombiano, cuya misión es:

trabajar con calidad y transparencia por la prevención y protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias en Colombia, el ICBF con sus servicios brinda atención a niños y niñas, adolescentes y familias, especialmente a aquellos en condiciones de amenaza, insolvencia o vulneración de sus derechos (ICBF, 2014)

Es de resaltar que el ICBF se apoya en los sistemas de información para llevar a plenitud sus funciones y cumplir con su misión, gracias a ello logró incorporar la Cuenta Única Nacional – CUN del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por su parte, el sistema de Cuenta Única Nacional o Sistema Único de Tesorería llamado así por algunos países de Latinoamérica, e inclusive en Europa, se define de la siguiente manera:

es un modelo de tesorería pública que centraliza los recursos generados por el Estado en una Tesorería Central, con el fin de optimizar su administración, minimizar los costos y mitigar los riesgos, su centralización se ejerce mediante los Niveles Estatales, Presupuesto Públicos y todo el Estado (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2005) .

Para entender lo anterior, es importante hacer un recorrido desde la carta magna, en el caso Colombiano su Constitución política, hasta llegar a lo que hoy se conoce como la cuenta única Nacional –CUN.

La Constitución política de Colombia en su artículo 352 establece lo siguiente:

Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar (Gaceta Constitucional 114, Constitución Política de Colombia, 1991, p.p 97).

Lo anterior deduce, que en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, se establece todo lo concerniente a los recursos de la Nación, por tanto es importante señalar lo siguiente:

El presupuesto general de la Nación se compone de las siguientes partes: a) El presupuesto de rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional; (...) (Diario Oficial 42692, Decreto 11 de 1996, art 11)

Es importante hacer énfasis en el anterior artículo, respecto a que se mencionan que las contribuciones parafiscales son administradas por un órgano que hace parte del Presupuesto General de la Nación, este es el caso del ICBF, que como Establecimiento Público Nacional generaba sus propias rentas para atender sus gastos y bajo su responsabilidad recaía la administración de dichos recursos, situación que cambia con la Implementación de la Cuenta Única Nacional-CUN.

Con base en la implementación de este modelo en el ICBF, y teniendo en cuenta que anteriormente investían de autonomía para la administración de sus recursos, es pertinente mencionar el marco normativo que cobijó a esta

Institución en tal administración, mediante el recaudo de las contribuciones parafiscales, dicho lo anterior es significativo definir este concepto de la siguiente manera:

Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable. (...) (Diario oficial 42157, Ley No. 225 de 1995, art 2).

Cabe enfatizar, que bajo el marco jurídico que existía, surgía la duda de si la Cuenta Única Nacional – CUN aplicaba para ser implementado en el ICBF, sin embargo la creación y modificación de leyes es frecuente y dinámico en este país, a través del tiempo han surgido una serie de cambios que apuntan a que todas las entidades del Estado que manejen recursos que hacen parte del Presupuesto General de la Nacional se acojan a este sistema, por lo tanto no hay paso atrás, y al parecer se considera que son más los beneficios y ventajas que las desventajas que conllevan a su integración.

Es importante destacar que desde hace mucho tiempo atrás ya se hablaba de la Cuenta Única Nacional, y una de las funciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público es implementar dicho sistema, tal como se indica a continuación:

Administrar el Tesoro Nacional y atender el pago de las obligaciones a cargo de la Nación., a través de los órganos ejecutores o directamente, en la medida en que se desarrolle la Cuenta Única Nacional, y; Que se hace necesario fijar los plazos y criterios técnicos mediante los cuales los recursos propios, administrados y de los

fondos especiales de los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación, deberán incorporarse al Sistema de Cuenta Única Nacional para llevar a cabo su implementación de manera progresiva a través del sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación (Diario Oficial No. 47.205, Decreto No. 4712, 2008, art 3).

De modo que desde el año 2008, se tenía previsto que todos los recursos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación se integrarían en un sistema administrado por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional - DGCPTN, en este caso los recursos propios de los que se está discutiendo, sin embargo luego de 7 años se logró incorporar este Sistema de Cuenta Única Nacional al ICBF, con relación a los Recursos Propios.

De otra parte, es de resaltar los diversos conceptos de grandes expertos en temas de Gestión Financiera Pública, acerca de la CUN, como el siguiente:

Una buena Gestión Financiera Pública (GFP) requiere asegurar que todo el dinero del Gobierno esté disponible para la administración de la tesorería. Ello exige la creación de una Cuenta Única del Tesoro (CUT), que contribuya al uso eficiente de los recursos financieros y facilite su control. La conformación de una CUT es un paso esencial en el proceso de modernización de la gestión de tesorería (Pimienta & Pessoa, 2015, p.p 135).

A continuación se comparte otro concepto acerca de la CUN:

La Cuenta Única de Tesorería o del Tesoro (CUT) constituye una de las prácticas probadas para mejorar los sistemas de pago y recaudación de ingresos, y para controlar de forma consistente los gastos públicos centralizando los saldos disponibles de las cuentas bancarias gubernamentales. La infraestructura de la CUT se

implementa usualmente como parte de las soluciones del Sistema de Información de Gestión Financiera (SIGEF), (Cuenta Única del Tesorero Kit de Herramientas para Evaluación Rápida, 2014)

Por consiguiente, esta herramienta se considera esencial para garantizar la eficiencia del manejo de los recursos en los países que se ha implementado, es por ello que cada vez se adhieren más países dado los grandiosos resultados que ha generado este sistema.

El modelo de la Cuenta Única Nacional comprende 4 partes, están son:

- Recaudo y clasificación de Ingresos por parte de las Entidades que generan recursos públicos
- Traslado de recursos a la Tesorería Nacional
- Pagos por parte de la Tesorería Nacional de acuerdo a PAC establecido y a la disponibilidad de recursos
- Conciliación Bancaria

Los ingresos del Sistema de Cuenta Única Nacional corresponden al recaudo de las rentas y recursos de capital, los recursos que se trasladen al Sistema de Cuenta Única Nacional serán administrados por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, hasta que se realicen los giros para atender el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2005)

La CUN, es una de las herramientas que conforma el gran Sistema Integrado de Información Financiera, mas llamado por sus siglas SIIF Nación; para

entender este sistema es conveniente dar a conocer su concepto del siguiente modo:

El Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF Nación constituye una iniciativa del Ministerio de Hacienda y Crédito, que permite a la Nación consolidar la información financiera de las Entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación y ejercer el control de la ejecución presupuestal y financiera de las Entidades pertenecientes a la Administración Central Nacional y sus subunidades descentralizadas, con el fin de propiciar una mayor eficiencia en el uso de los recursos de la Nación y de brindar información oportuna y confiable (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2005).

En continuidad y resalte de lo anterior, se puede indicar que el SIIF es un sistema extraordinario, el cual le genera grandes abonos a la economía del país, a las finanzas y a la gestión pública, propiciando transparencia y óptimo manejo en términos de eficiencia en los recursos de la nación.

A su vez, el SIIF permite que la nación maneje información veraz, oportuna, pertinente, clara y confiable, este sistema facilitó la tarea para los entes de control y las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, ya que la información que emite es integral, y permite ser consultada en tiempo real, sin manipulación por el alto grado de seguridad que se utiliza.

Es de destacar la gran labor que realiza la Administración SIIF Nación, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en aras de obtener un sistema cada día mejor, amigable, con excelencia, con calidad y con los más altos estándares en seguridad que exige manejar la información de los recursos del Estado, sin duda uno de los principales factores que facilitó haber logrado lo que hoy es el SIIF Nación, fue contar con un grupo de profesionales expertos, preparados y capacitados, con sólidos conocimientos en informática, presupuesto,

contabilidad, tesorería, finanzas, hacienda pública, gerencia y demás; a su vez se orientaron y adoptaron las experiencias de otros países avanzados en el tema y las ajustaron teniendo en cuenta la normatividad colombiana.

Indiscutiblemente otro de los factores que permitieron que este sistema se consolidara, ha sido que con el paso del tiempo se han robustecido los sistemas de información y comunicaciones gracias a los aportes que generan las nuevas tecnologías, permitiendo crear y desarrollar herramientas amigables para obtener información de manera automática y en tiempo real, adicionalmente como se había expuesto anteriormente, esta facilidad de la información se pone al servicio de la vigilancia y control de todas las entidades del estado.

Unas de las funciones de las tesorerías dentro de las Instituciones, es el de administrar y gestionar los recursos financieros, realizar inversiones, y todo lo concerniente con el desarrollo, manejo, control de liquidez y flujo de caja, para garantizar el pago de las obligaciones de manera oportuna.

Para aquellas instituciones que recaudaban sus propios recursos, como el ICBF, las tesorerías eran las encargadas de efectuar sus inversiones y obtener rendimientos financieros mediante el manejo de portafolios de servicios, esta dinámica generaba rentabilidad y un mayor valor agregado a los recursos de la Institución, lo anterior se efectuaba con plena autonomía administrativa y financiera.

La CUN o Cuenta única del Tesoro –CUT, es considerada como un gran instrumento y una excelente herramienta de Gestión Financiera. Dentro de los países que la utilizan cabe destacar Brasil como el país pionero en la implementación del Sistema Integrado de Administración Financiera - SIAF, o como es llamado en Colombia Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF, Brasil logró adherir este sistema en tan solo ocho meses, su implementación surgió a raíz de la crisis macroeconómica de los 80, y al siguiente

año fue implementada la Cuenta Única del Tesoro –CUT, su cobertura se fue ampliando progresivamente tal como se proyectó en Colombia.

En Brasil, no todo fue fácil y favorable, pues hubo resistencia a su integración por parte de las entidades, situación que se solucionó con la ayuda de incentivos y en algunos casos hasta de sanciones, dentro de los incentivos se hacía énfasis en las facilidades operativas, ofrecieron rentabilidad más altas que las ofrecidas por el mercado, en el caso de las cuentas bancarias en donde se invierten los excedes de liquidez; con relación a las sanciones, éstas eran dirigidas para aquellas entidades que mostraran resistencia a su integración, lo cual entraba en riesgo de no ser aprobada sus rendiciones de cuenta anual.

En Latinoamérica este modelo se ha implementado en países como: “Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay ” (Pimentia & Pessoa, 2015, p.p 136).

Solamente en 3 de los 17 países se ha logrado incorporar a la CUT la totalidad de las instituciones que establece la normativa vigente, estas son: (Argentina, Brasil y Costa Rica).

Es atinado deducir, que salvo en pocos casos, el montaje de la CUT o CUN en América Latina es un proceso que aún no ha finalizado, y que un grupo significativo de países tienen un importante reto pendiente en cuanto a cobertura se refiere, para lograr una plena aplicación en lo dispuesto en su normatividad, toda vez que esta implementación requiere una norma que la respalde, adicionalmente demanda una serie de esfuerzos complementarios de carácter operativo y político para lograr su efectiva implementación, por tanto es una tarea engorrosa y tardía alcanzar la completa incorporación.

Aunque solo se referencien 3 países como líderes en alcanzar la implementación total, es un llamado a que si se puede lograr, como por ejemplo el

caso de Brasil, país que implementó sus sistema en tan solo 1 año después de haber implantado el SIAF.

Dicho esto, se evidencia claramente que la tendencia a que los recursos no sean administrados por las propias entidades cada vez ha tenido mayor aceptación dentro de muchos países. Es necesario recalcar que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ha venido realizado un arduo trabajo para lograr integrar poco a poco a todas las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, destacando los grandes beneficios y ventajas de su implementación hacia las entidades, no obstante, este cambio ha generado una serie de controversias de los posibles efectos ya sean positivos y negativos que acarrea esta adhesión.

Frente a lo expuesto con anterioridad, cabría preguntarse en el presente trabajo, cuáles pueden ser las posibles ventajas y desventajas de la implementación de la CUN en el ICBF?

Una de las ventajas más significativas de la Cuenta Única Nacional- CUN, es la relacionada con uno de los principios presupuestales, los cuales obedecen a acciones planeadas del estado. Dicho principio se refiere a la unidad de caja, el cual se define de la siguiente manera: “con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación (Diario Oficial 42692, Decreto 111, 1996, art 16).

Seguidamente, es oportuno señalar lo siguiente:

Las rentas públicas de carácter general son impuestas por el Estado para atender los gastos que demanda el cumplimiento de sus múltiples actividades, por tanto en la hacienda moderna éstas no tienen una destinación específica, por cuanto que generaría inflexibilidades e irracionalidades en el uso de los recursos , e

impediría que las autoridades fiscales las asignaran de acuerdo con los planes de desarrollo, las prioridades del gasto público y con la política fiscal que se defina en cada vigencia (Morales, 2014, p.p 55).

Dicho esto, se podría entender que en la modernidad de los tiempos y con relación a la tesorería, debe existir una sola bolsa de dinero, la cual se va ejecutando a medida que se vayan presentando prelaiones, sin tener fondos específicos y rígidos para determinados gastos, es decir la flexibilidad de los recursos y el dinamismo son fundamentales para atender la demanda con el fin de optimizar con efectividad los recursos del presupuesto público.

Otra de las bondades de la Cuenta Única Nacional es permitir que las Tesorerías evolucionen, avanzando más allá del antiguo papel de pagador, para alcanzar un desempeño con funciones propias de una gerencia financiera moderna, adoptando mecanismos de planificación, financiación e inversión, con eficiencia, eficacia y en aras de lograr una gestión activa de la caja.

Anteriormente los recursos recaudados a favor del ICBF ingresaban como contribuciones parafiscales directamente a la Institución, ahora estas contribuciones ingresan a la Dirección General del Crédito Público y Tesoro Nacional - DGCPTN, el cual se encargará de la administración de los recursos; con esta práctica lo que realiza la Dirección, es centralizar el dinero del estado, sin importar cual haya sido su concepto de recaudo, lo importante es atender los pagos con el fin de darle el mejor uso a los recursos de manera oportuna y racional.

Adicionalmente, se puede recalcar como posibles ventajas las siguientes: maximizar el uso de los recursos, mejora en la gestión del gasto público, controlar el efectivo y la centralización de los recursos financieros de manera ordenada, control del crédito del estado, elimina las estacionalidades de fondos, reduce el gasto, reduce significativamente las operaciones y gastos bancarios, permite

mayor eficiencia, rentabilidad y seguridad en la administración de los recursos en un marco de equilibrio fiscal, minimizan riesgos, controlan los pagos, optimización de caja, pago electrónico a beneficiarios y proveedores con abono en cuenta bancaria, se excluyen los cheques.

Lo expuesto anteriormente corresponde a las posibles ventajas que generaría la implementación de este sistema tanto en el ICBF como en todas las entidades que se han acogido y se acojan a él. En consecuencia, se puede reiterar que dentro de los grandes aportes que ofrece esta implementación al ICBF como a las demás Entidades adheridas a este sistema, es el de centralizar los recursos de la Nación para permitir la maximización y eficiencia en su uso, así mismo racionaliza el manejo de los fondos públicos, eliminando estacionalidades de fondos, reduce los costos bancarios, pólizas de seguros y desaparece la administración de portafolios.

En relación a las ventajas enunciadas en el párrafo que precede, es interesante destacar lo siguiente:

En primer lugar, los saldos inactivos de caja en las cuentas bancarias a menudo no reciben una remuneración vinculada a las tasas de interés de mercado. Segundo, el gobierno, que desconoce la disponibilidad de estos recursos, incurre en costos de endeudamiento innecesarios al captar fondos para cubrir lo que percibe como una escasez de efectivo. Tercero, los saldos inactivos de caja en el sector bancario comercial no son inactivos para los propios bancos, y pueden utilizarse para conceder crédito. Reducir esta liquidez adicional a través de las operaciones de mercado abierto también impone costos al banco central (Pattanayak & Fainboim., 2011, p.p 2).

Conviene subrayar la importancia de centralizar los recursos, con el fin de lograr una mayor optimización, esto garantiza una adecuada administración y

evita en muchas ocasiones que el estado incurra en endeudamiento por el desconocimiento de los recursos con los que cuenta en el momento. Una óptima administración de los recursos se da gracias a una gestión activa de la tesorería, por tanto se puede definir de la siguiente manera:

Como el conjunto de estrategias y procesos adoptados con el objetivo de rentabilizar los saldos de efectivo de corto plazo, bajo niveles aceptables de riesgo. En ese sentido, se debe buscar la reducción de los saldos ociosos en cuentas bancarias, invertir los excedentes de liquidez y mantener bajo control los riesgos operativos y de crédito que enfrentan estas operaciones. Además, se debe procurar minimizar los descalces entre ingresos y egresos de efectivo (Pimienta & Pessoa, 2015, p.p 178).

Por consiguiente, se restringe la dispersión de los recursos, permitiendo administrar mejor la liquidez de los fondos públicos, agiliza el procesamiento de los pago, favorece el ahorro al erario público, mejora la capacidad de gestión en las finanzas públicas, arrojando transparencia y pulcritud del presupuesto, brinda a la tesorería (en este caso a la DGCTN) tomar decisiones (inversiones y redenciones), controla disponibilidades de los recursos provenientes de cada entidad.

Dentro de sus múltiples funcionalidades, la CUN permite garantizar gran cobertura, inversión activa, remuneración de saldos, reduciendo el número de cuentas bancarias y manteniéndolas en ceros, automatización de las conciliaciones bancarias, lo anterior se da gracias a los sistemas integrados de información financiera, en nuestro caso colombiano el SIIF, tanto en su gestión de tesorería como en la contable.

La CUN busca garantizar el control global de los recursos, con el fin de administrar los saldos inactivos que anteriormente reposaban en cuentas bancarias sin generar rentabilidad proporcional al interés ofrecido en el mercado,

este control surge a raíz del completo desconocimiento por parte del gobierno, acerca de la disponibilidad de sus recursos, como ya se había mencionado anteriormente el gobierno en muchas ocasiones se veía en la necesidad de endeudarse por la aparente ausencia de liquidez, aun cuando existían recursos sin ser utilizados en numerosas cuentas bancarias.

Con lo dicho hasta aquí se puede señalar que efectivamente la implementación repercute en muchos aspectos positivos en el ICBF, y más aún en el Presupuesto General de la Nación, sin embargo también es importante adentrarnos en las repercusiones negativas y que afecta de alguna manera al interior de la Entidad, pues el impacto social que posiblemente se va a ver reflejado va a ser significativo.

Paradójicamente el mundo va a pasos agigantados permitiendo que los procesos se realicen de una manera ágil dejando a un lado el recurso humano, adquiriendo cada día más protagonismo los sistemas de información y las comunicaciones, en donde sus procesos se realizan de manera automatizada y de forma rápida, sin errores y sin equivocaciones, logrando exactitud y precisión.

Es innegable las maravillas que ofrecen los grandes avances y aportes que genera la tecnología y los sistemas de información en el mundo actual, pero también es evidente que en muchas ocasiones está afectando notablemente el recurso humano, pues en múltiples casos se ha visto la necesidad de remplazar el trabajo del ser humano por máquinas, toda vez que dicho cambio refleja eficiencia, eficacia y efectividad.

Estas grandes evoluciones perjudican y afectan el trabajo del ser humano, en el caso de la CUN, aunque el ciclo presupuestal no se modifica, lo único que cambia es la realización del pago, sin embargo dentro de los Grupos de Tesorería de las Direcciones Financieras existen actividades relacionadas con pagaduría y manejo de portafolios de servicios (TES), por tanto con dicha implementación ya no es necesario contar con estas actividades porque las

realizaría directamente la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, situación que origina un replanteamiento de la carga laboral.

El ICBF cuenta con 34 Regionales, en donde cada Regional tiene aproximadamente 3 funcionarios con actividades de pagaduría, adicionalmente en la sede principal se cuenta con personal experto en manejo de inversiones, aquellas personas posiblemente no van a ser requeridas para ser contratadas en las próximas vigencias, teniendo en cuenta que la carga laboral disminuiría, por tanto dicha situación podría ocasionar desempleo,

Este contexto se agudiza si se contempla el panorama de la situación económica por la que atraviesa el país en la actualidad a causa del precio del petróleo y la devaluación del peso, por tanto se considera que para el año 2016 se va a ver reflejado una disminución significativa en el Presupuesto General de la Nación y por ende en la asignación de recursos a las entidades, como es el caso del ICBF, y más aún cuando el Gobierno Nacional está aplicando una política de austeridad en el gasto, en donde se va a ver lesionada significativamente la reducción de recursos en los rubros correspondientes a gastos de personal y gastos generales.

Otra desventaja, es la que podría generar la reciprocidad de la rentabilidad, dado que existe incertidumbre del manejo de los recursos propios bajo la DGCPTN con relación a este factor, pues existe de alguna manera un marco referente con lo que percibía la entidad cuando los tenía bajo su administración, hasta el momento de su implementación no hubo pronunciamiento al respecto, no obstante, se tiene conocimiento que dicha rentabilidad se va a ver evidenciada en la vigencia siguiente en la que se originó, sin embargo, aún no se tiene conocimiento de la tasa a percibir.

Bajo esta situación, es importante dar a conocer un aparte del manejo del tema de la incertidumbre de la rentabilidad que existe en el ICBF, en el caso

expuesto por Brasil, país pionero en implementación CUT, el cual lo maniobraron de la siguiente forma:

El Tesoro decidió pagar una tasa igual al 97% de su costo medio de financiamiento, tasa más alta que la que el sistema bancario reconocía. Gracias a ello fue fácil superar algunas resistencias, ya que las entidades no tenían como justificar, en sus rendiciones de cuentas, las pérdidas financieras que habrían tenido si hubieran seguido invirtiendo sus excedentes de liquidez en el mercado (Pimienta & Pessoa, 2015, p.p 188)

Para complementar, es pertinente proporcionar la siguiente información:

Si bien no se recomienda reconocer intereses por los recursos presupuestales, se podrían remunerar los ingresos propios de estas entidades a las mismas tasas que reciba el Tesoro por sus inversiones financieras, que en general tenderán a ser mayores que las que las entidades podrían obtener en el mercado, dado el volumen de transacciones mucho menor que tienen estas entidades. Esta medida ha permitido diluir en algunos países la principal resistencia al ingreso en la CUT de las entidades autónomas, pues estas no ven reducidos sus ingresos por no realizar inversiones financieras con sus recursos propios (Pimienta & Pessoa, 2015, p.p 186).

A continuación, otra de las posibles desventajas de la Cuenta Única Nacional, es la pérdida de autonomía por parte del ICBF, la constitución Política de Colombia Establece lo siguiente:

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el

respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Gaceta Constitucional 114, Constitución Política de Colombia, 1991, p.p 97).

Es probable que se piense en una pérdida de autonomía frente al manejo de los recursos, sin embargo a continuación se señala una estrategia Latinoamericana utilizada con especial énfasis en las entidades autónomas, donde se resalta lo siguiente:

los beneficios para las entidades ejecutoras (en términos de facilidades operativas para recaudar recursos propios y para gastar), la no pérdida de autonomía para gastar cuando lo requiera cada entidad y los beneficios operacionales de no tener que mantener personal especializado en gestión financiera, sistemas y controles y de utilizar un sistema informático que tiende a estar mejor desarrollado y mantenido, comparado con una situación en que estas entidades tuvieran que desarrollar sistemas propios (Pimienta & Pessoa, 2015, p.p 186)

Teniendo en cuenta que el ICBF es un Establecimiento Público, descentralizado, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, sin embargo se evidencia una controversia con respecto a lo que establece la Constitución Política de Colombia de 1991, toda vez que uno de sus artículos hace énfasis hacia la descentralización.

El término descentralización es utilizado y tratado por grandes expertos en temas de Nueva Gestión Pública, los cuales le otorgan gran relevancia dado que encamina a las entidades a que sean las encargadas de atender sus funciones administrativas, tener la capacidad de manejarse por sí misma, tomar sus propias decisiones con responsabilidad, para una mayor y mejor eficiencia y eficacia en la atención de sus servicios, de esta manera el ICBF administraba sus propios

recursos por lo tanto se encargaba del recaudo y el pago conforme a sus obligaciones.

Gracias a la implementación, la dinámica para temas de recaudo se realiza de otra manera, tal como se expone a continuación:

Los recursos del Gobierno deben ingresar a la CUT inmediatamente después de ser recaudados (y su recaudo debe ser lo más ágil posible) y su desembolso debe realizarse cuando se deban gastar. En la literatura especializada esto se conoce como minimización del “float”, es decir, minimización del tiempo en que se recauda o se paga, tiempo que tiene un costo de oportunidad para el Gobierno (Pimienta & Pessoa, 2015, p.p 139).

Paulatinamente los recursos propios fueron disminuyendo a partir del año 2013 como consecuencia de la Nueva Reforma Tributaria, por ello se modificaron las contribuciones parafiscales y el congreso aprobó un nuevo impuesto que entró en vigencia a partir del 2 de enero del 2013, llamado Impuesto sobre la renta para la equidad CREE, el cual se encuentra contemplado en la Ley No.1607 de 2012

Con esta nueva reforma tributaria se percibió notablemente la disminución de recursos que recaudaba el ICBF, sin embargo no afectó de ninguna manera la totalidad de los recursos con los que podía disponer el ICBF para cumplir con su misión, sin embargo la insatisfacción fue el no seguir recaudando lo que anteriormente ingresaban, situación que posteriormente se agudizó cuando se perdió la totalidad de la administración de los recursos con la implementación de la CUN, desde el pasado 18 de agosto de 2015.

En suma, se evidencia que con este sistema se regresa a una tendencia centralizada de recursos para aquellas entidades que manejaban recursos

propios, solo hablando en materia de recursos, porque en cuanto a temas administrativos se conserva la descentralización.

No obstante es de aclarar que se continua con autonomía administrativa para la toma de decisiones; es de subrayar que aunque los recursos no son manejados por la entidad, la misma tiene la facultad para determinar cuánto y cuando requiere que se efectúen los pagos, claro está que se debe contemplar una planeación y organización para su ejecución.

El tema de la descentralización ha generado una oleada de fuerte críticas, en donde asocian dicho termino a un tema de desorganización, ineficiencia e ineficacia de las entidades, por tanto se considera que no se ha cumplido con las expectativas inicialmente planteadas, por ende el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en este caso en cabeza de la DGCPN, tomó control de la totalidad de los recursos de la Nación, estableciendo estrategias para garantizar el mejor manejo, y si a esa situación se abona la realidad que está viviendo el país, se reconoce como acertada y oportuna la medida tomada.

Se puede resaltar que efectivamente son más las ventajas que ofrece la implementación de la CUN en el ICBF y en todas las entidades que hacen parte del presupuesto General de la Nación, teniendo en cuenta que la optimización del uso de los recursos es primordial en este sistema, ya que le genera al estado mayor liquidez, adicionalmente elimina los costos que crean las numerosas cuentas bancarias dispersas, garantizando mayor control de las transacciones; adicionalmente se puede mencionar que este proceso agiliza e integra la gestión de la tesorería, volviéndola más eficiente

La CUN junto con el SIIF, son sistemas que garantizan transparencia en la información, permitiendo generar una sola información veraz y confiable, dirigida a entidades de control y demás autoridades que la requieran en tiempo real, además es una herramienta esencial para la rendición de cuentas de las entidades.

En conclusión, se puede establecer que la CUN contempla dos clases de beneficios, uno económico y otro operativo, por tanto el económico hace mención a todos los ahorros obtenidos en cuanto a las disminuciones de transferencias entre entidades, como las transacciones financieras, eliminación de pólizas entre otros; Así mismo, en cuanto a los beneficios operativos hacen referencia a la simplicidad en los procedimientos, gracias a la centralización y automatización de las operaciones.

En relación a la autonomía de los recursos, se puede mencionar que el ICBF aunque no los seguirá administrando, dicha institución determina la manera en que se efectúan los pagos, por tanto no pierde su titularidad y puede ejercer monitoreo sobre ellos, por tanto sus recursos tendrán una mejor utilización, y si se observa desde un escenario optimista se está contribuyendo a que el Presupuesto General de la Nación se dispongan de manera eficiente.

Por consiguiente esta implementación genera un impacto positivo en las finanzas de la Nación, ya que evita endeudamientos innecesarios que perjudican directamente a todos los ciudadanos. Toda vez que el desconocimiento en su momento por parte del gobierno de los recursos que poseía, motivó a tomar el control total, como resultado surgió un sistema que centraliza los recursos para darles la mejor utilización, teniendo en cuenta que muchos recursos administrados por las entidades se encontraban depositados en cuentas bancarias en reposo, o saldos ociosos y sin ninguna utilización e incluso en inversiones financieras a corto plazo, tal situación ocasionaba costos inútiles y causaba escenarios recurrentes de ineficiencia.

En efecto se puede expresar que si existen saldos estacionados en cuentas bancarias sin ninguna utilización y sin estar supliendo las innumerables necesidades que requiere el estado colombiano, dichos recursos no debieron salir del bolsillo de los ciudadanos, por tanto deberían estar circulando en la economía,

lo anterior podría reflejar que se están recaudando recursos por encima de lo que se requiere para atender la demanda de un estado benefactor.

Para terminar, se puede precisar que los grandes beneficiados con la implementación de la CUN, es el ICBF y todo el mosaico de entidades que manejan el Presupuesto General de la Nación, si bien es cierto que en todos los cambios existen ventajas y desventajas, en este caso son más destacados los beneficios que acarrea dicho sistema en procura de la efectividad de los procesos administrativos y manejo eficiente y transparente de los recursos.

Referencias Bibliográficas

Alcalde, J. (2009), Maestría Internacional en Hacienda Pública y Administración Financiera, Madrid

Constitución Política de Colombia, Gaceta Constitucional 114 de 1991

Cuenta Única del Tesorero Kit de Herramientas para Evaluación Rápida, (<https://eteam.worldbank.org/FMIS>)

Decreto 111, Art 11 y 16, Diario Oficial 42692 de 1996

Decreto No. 4712. Numeral 16 del Artículo 3. Diario Oficial No. 47.205. Diciembre 16 de 2008

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2014), ¿Que es el ICBF? (<http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/EiInstituto>)

Ley No. 225. Art 2. Diario oficial 42157, Diciembre 20 de 1995 Gestión de Tesorería, Guías y Manuales (<http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/siif/7GestionTesoreria>)

Morales, D. (2014) La gestión del Presupuesto Público Colombiano, Bogotá: Alvi Impresores S.A.S.

Pimienta, C. & Pessoa, C, (2015), Gestión Financiera Pública en América Latina, La Clave de la Eficiencia y la Transparencia, Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo

Pattanayak, S & Fainboim, I, (2011), La Cuenta Única de Tesorería: Una herramienta esencial para la gestión de tesorería del gobierno, Washington: Fondo Monetario Internacional Departamento de Finanzas Públicas

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2005) Sistema Integrado de Información financiera, (<http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/siif>)

Bibliografía

Gestión de Tesorería, Guías y Manuales
(<http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/siif/7GestionTesoreria>)

López, D. (2006), El sueño Weberiano: Claves para una comprensión constitucional de la estructura administrativa del estado Colombiano, Bogotá

Resolución No. 18 de la Declaración de Santiago, (2007), Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, Santiago de Chile

