



SISTEMA DE PROGRAMACIÓN FISCAL Y PRESUPUESTO

Parte B

Subsistema de Presupuesto

Tabla de contenido



III B

1. ASPECTOS GENERALES	136
1.1. Definición	136
1.2. Objetivo	136
1.3. Relevancia del Sistema	137
1.3.1. <i>El presupuesto y el Estado de derecho</i>	137
1.3.2. <i>El presupuesto como herramienta de la planeación pública</i>	138
1.3.3. <i>El presupuesto como herramienta de la política y gestión fiscal</i>	138
2. ELEMENTOS BÁSICOS DE UN SISTEMA DE PRESUPUESTO	138
2.1. Elementos Normativos y Organizativos	139
2.1.1. <i>Elementos normativos</i>	139
2.1.2. <i>Elementos organizativos</i>	139
2.2. Elementos Técnicos	140
2.2.1. <i>El ciclo presupuestal</i>	140
2.2.2. <i>La política presupuestal anual</i>	141
2.2.3. <i>La plurianualidad</i>	141
2.2.4. <i>Los clasificadores presupuestales</i>	142
2.2.5. <i>Los trazadores presupuestales</i>	145
2.2.6. <i>El presupuesto por programas</i>	146
2.2.7. <i>La clave presupuestal</i>	148
2.2.8. <i>Los momentos de registro contable de la ejecución del presupuesto</i>	149
2.2.9. <i>El cierre del ejercicio presupuestal</i>	150
2.2.10. <i>Los resultados presupuestales. La cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento</i>	151
2.2.11. <i>El presupuesto de las empresas públicas no financieras y de las entidades públicas financieras</i>	152

2.2.12. <i>La consolidación presupuestal</i>	153
2.3. Relaciones Funcionales Básicas del Subsistema de Presupuesto con los Restantes Sistemas de la GFP	153
3. EL SUBSISTEMA DE PRESUPUESTO EN COLOMBIA	155
3.1. Base Jurídica	156
3.1.1. <i>El presupuesto en la Constitución Política de Colombia</i>	156
3.1.2. <i>El Estatuto Orgánico del Presupuesto</i>	156
3.1.3. <i>Otras normas importantes</i>	157
3.1.4. <i>Estructura del Presupuesto General de la Nación</i>	157
3.1.5. <i>El Sistema General de Regalías</i>	159
3.1.6. <i>Los presupuestos de las empresas públicas no financieras</i>	160
3.1.7. <i>Los presupuestos de las instituciones financieras</i>	161
3.2. Organización Administrativa del Subsistema	161
3.2.1. <i>Órgano responsable del sistema y principales funciones que cumple</i>	161
3.3. Principales Elementos del Subsistema	163
3.3.1. <i>El presupuesto por programas en la administración colombiana</i>	163
3.3.2. <i>Los clasificadores presupuestales vigentes</i>	163
3.3.3. <i>El sistema de aplazamientos y reducciones presupuestales.</i>	165
3.3.4. <i>La clave presupuestal vigente</i>	165
3.4. El Ciclo Presupuestal en Colombia	167
3.5. Productos que Actualmente Genera el Subsistema.	168
3.5.1. <i>Plan Financiero</i>	168
3.5.2. <i>Marco de Gastos de Mediano Plazo</i>	169
3.5.3. <i>Anteproyecto de Presupuesto General de la Nación</i>	169
3.5.4. <i>Decreto de Liquidación y anexos de distribución de las apropiaciones.</i>	169
3.5.5. <i>Momentos de ejecución presupuestal</i>	170
3.5.6. <i>Programa Anual de Caja</i>	171
3.5.7. <i>Proyectos de Presupuesto de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE) y Sociedades de Economía Mixta (SEM).</i>	171
3.5.8. <i>Proyecto de Ley de Presupuesto del Sistema General de Regalías y sus anexos</i>	172
3.5.9. <i>Informes de seguimiento de la ejecución presupuestal e indicadores.</i>	172

3.6. Trámites y Modificaciones a los Diferentes Presupuestos	173
3.7. Cierre y Evaluación del Presupuesto General de la Nación	173
3.8. Relación con los Demás Subsistemas del SIGFP	173
4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y PROPUESTAS DE REFORMA	176
4.1. Fortalezas	177
4.1.1. Política Fiscal	177
4.1.2. Presupuesto y planeación.	177
4.1.3. Avances individuales en cada una de las entidades.	177
4.1.4. Buen nivel de funcionarios públicos en los órganos centrales	178
4.2. Debilidades	178
4.2.1. El rol de la DGPPN como órgano central del sistema presupuestal se ha desdibujado	178
4.2.2. Los clasificadores aún no cumplen totalmente c on su rol de integrador de la información.	179
4.2.3. El clasificador por objeto del gasto no funciona como articulador de la información presupuestal	179
4.2.4. La clave presupuestal vigente es limitada.	179
4.2.5. No es posible hacer análisis de eficiencia, eficacia y efectividad del gasto en el Presupuesto de Funcionamiento	180
4.2.6. El presupuesto es muy rígido.	181
4.2.7. La información de nómina es limitada en calidad y oportunidad	181
4.2.8. No hay relación entre los proyectos de inversión y el gasto de funcionamiento que requieren en la etapa de su operación	181
4.2.9. Las herramientas de presupuestación plurianual están orientadas únicamente a la política fiscal	182
4.2.10. Las empresas no financieras deben administrarse, desde el punto de vista presupuestal, como las entidades del gobierno central.	182
4.2.11. Hay espacio para mejoras en la información que se presenta	182
4.3. Áreas de Oportunidad/Propuestas de Reformas	183
4.3.1. Reformular el rol de la DGPPN, mejorando sus capacidades analíticas.	183
4.3.2. Definir claramente las funciones de cada una de las entidades que participan en la política fiscal	185
4.3.3. Revisar los clasificadores presupuestales	186
4.3.4. Utilizar el clasificador por objeto del gasto como ase de la información presupuestal en el SIGFP.	188

<i>4.3.5. Diseñar una nueva clave presupuestal.</i>	188
<i>4.3.6. Incorporar programas presupuestales al Presupuesto de Funcionamiento</i>	191
<i>4.3.7. Flexibilizar la ejecución presupuestal</i>	192
<i>4.3.8. Mejorar la información de la nómina.</i>	193
<i>4.3.9. Asegurar el gasto de funcionamiento necesario para que los proyectos se puedan mantener en el tiempo</i>	193
<i>4.3.10. Transformar el MGMP en instrumento de gestión de las entidades ejecutoras</i>	194
<i>4.3.11. Establecer un nuevo régimen de información para las empresas públicas no financieras.</i>	194
<i>4.3.12. Ordenar y ampliar la información de las finanzas públicas</i>	195

ANEXO I – NORMATIVA VIGENTE EN MATERIA DE PRESUPUESTO198

1. ASPECTOS GENERALES

1.1. Definición

El presupuesto es la expresión cuantitativa de la política fiscal en sus interrelaciones intertemporales con los fundamentales macroeconómicos, constituyendo el instrumento a través del cual se materializa la acción del Estado y se ejecuta el Plan Nacional de Desarrollo¹. Este doble rol del presupuesto, como enlace entre la planeación pública y los límites dados por la política fiscal, es central en la articulación de un sistema integrado de gestión financiera pública.

A su vez, el Subsistema de Presupuesto está conformado por el conjunto de normas, principios, organizaciones públicas, políticas institucionales y procesos que regulan, intervienen o se utilizan en las fases de formulación, aprobación, seguimiento de la ejecución y evaluación del presupuesto de Colombia.

1.2. Objetivo

El objetivo general del Subsistema Presupuestal 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 entidad, 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, sino como una herramienta múltiple que funciona al mismo tiempo como un instrumento de gobierno, de programación económica y social y como una herramienta de gestión administrativa que permite organizar el funcionamiento del Estado a través de una gestión estratégica de la calidad del gasto y de los riesgos fiscales, que refuerce la sostenibilidad fiscal; en el marco de las metas de mediano plazo fijadas en los marcos institucionales de responsabilidad fiscal.

Asimismo, teniendo en cuenta el peso del sector público en la economía colombiana, el presupuesto también permite cumplir una función de estabilización económica. Ello ocurre porque, como instrumento fundamental de la política fiscal, posibilita la implementación de políticas contra cíclicas 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.

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

- Orientar la gestión pública e instrumentar la ejecución de políticas y de planes estratégicos de gestión.

¹ Aspectos Generales del Presupuesto Colombiano, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020

- Permitir una eficaz y eficiente asignación de los recursos disponibles que esté articulada con el sistema de compras públicas y la gestión de los recursos humanos.
- Proporcionar herramientas técnicas válidas para la priorización de políticas públicas.
- Producir información confiable sobre variables reales y financieras para la toma de
- decisiones, de forma coordinada con los subsistemas que conforman el Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública.
- Permitir la rendición de cuentas a los ciudadanos sobre el destino que el Estado le ha dado a los fondos que les ha requerido.
- Todo esto, acorde con el desarrollo de tecnologías de la información, adoptadas mediante la integración y/o interoperabilidad de los sistemas de información de la gestión financiera estatal.

La multiplicidad de aspectos diferentes relacionados con el sistema presupuestal muestra a las claras las dificultades que este enfrenta para poder implementar sus objetivos. Por ello, la aplicación de técnicas presupuestales modernas, participativas y transparentes, que utilicen al máximo las herramientas tecnológicas disponibles, es esencial para lograr una gestión eficiente. Este elemento se hace aún más necesario en contextos de restricción fiscal, donde la correcta asignación de recursos es vital para lograr los resultados de políticas públicas que las autoridades hayan definido como ejes de gestión.

1.3. Relevancia del Sistema

El presupuesto es una herramienta central en la gestión de las políticas públicas, ya que permite llevar a la práctica los lineamientos estratégicos definidos por el Estado y expresados en los planes de desarrollo. En esa lógica, es posible resaltar, entre los múltiples aspectos de la gestión estatal relacionados directamente con el presupuesto público, tres que se destacan por sobre el resto.

1.3.1. El presupuesto y el Estado de derecho

Al mostrar las acciones que el sector público va a llevar adelante en un período de tiempo determinado, el presupuesto es un elemento constitutivo del Estado de derecho, ya que permite que los ciudadanos tengan acceso a la discusión sobre cuáles deben ser las prioridades del gobierno y cuáles son sus proyecciones sobre las diferentes variables macroeconómicas, lo que ayuda a la toma de decisiones del sector privado. Por ello, el presupuesto debe discutirse y aprobarse en el Congreso de la Nación, donde estén representadas las diferentes fuerzas políticas². A su vez, cuando el presupuesto ya ha sido ejecutado, corresponde que la rama ejecutiva presente la información correspondiente,

² Es tal su importancia legislativa que en varios países a la ley anual de presupuesto se la conoce como "ley de leyes".

tanto física como financiera, para rendir cuentas de lo actuado. Esta rendición debe hacerse ante el Congreso y también ante la sociedad en su conjunto, lo que posibilita mejoras en el funcionamiento institucional y un mayor control social.

Esa relación entre el presupuesto y las instituciones de la República se verifica también en el tratamiento constitucional que se le otorga a lo largo de todo el mundo. En Colombia, el Título XII de la Constitución Política del país (Del régimen económico y la hacienda pública) contiene el capítulo 3, dedicado íntegramente al presupuesto.

1.3.2. El presupuesto como herramienta de la planeación pública

El presupuesto permite bajar a la práctica los lineamientos estratégicos de las diferentes políticas públicas que están definidos en el Plan Nacional de Desarrollo o en los diferentes planes sectoriales. Es el instrumento que permite pasar de la planeación estratégica a la planeación operativa, mostrando los pasos concretos que se van a dar para garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos y los recursos físicos y materiales que se van a asignar para ello. A su vez, si está estructurado en base a programas presupuestales, permite el seguimiento de la evolución física y financiera de las distintas acciones involucradas, brindando información útil para la toma de decisiones y la corrección de los desvíos que se puedan registrar, mejorando así todo el ciclo de la gestión pública.

1.3.3. El presupuesto como herramienta de la política y gestión fiscal

El presupuesto público es, además, la herramienta principal de la política fiscal de un país, dado que allí se plasman las decisiones generales sobre ingresos, gastos y financiamiento que van a tener impacto sobre toda la política macroeconómica durante la vigencia correspondiente. A su vez, la utilización de herramientas como el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gastos de Mediano Plazo y el Presupuesto Plurianual le dan un marco de referencia a la gestión presupuestal y permiten garantizar la sustentabilidad fiscal y de los propósitos de la política pública de la administración, lo que genera mayor previsibilidad tanto dentro de la administración estatal como en el sector privado que toma sus decisiones con base en las proyecciones macroeconómicas.

2. ELEMENTOS BÁSICOS DE UN SISTEMA DE PRESUPUESTO

Para cumplir adecuadamente con los objetivos planteados, el Subsistema de Presupuesto cuenta con una serie de herramientas que, coordinadas adecuadamente, permiten una eficiente gestión presupuestal y una integración y/o interrelación funcional con los demás sistemas de la GFP.

2.1. Elementos Normativos y Organizativos

2.1.1. Elementos normativos

El presupuesto tiene una importancia destacada en el plexo normativo de cada país y sus características principales están definidas habitualmente en la Constitución nacional. A su vez, cuando se cuenta con una ley de Administración Financiera, el Sistema de Presupuesto es el eje ordenador del texto, por su relacionamiento directo con la mayoría de los sistemas que conforman la GFP, desde la planeación hasta la contabilidad. En otros casos, cuando no existe una norma que integre toda la gestión financiera, el ordenamiento normativo se da a través de una ley específica que regula y establece las bases para el adecuado funcionamiento del sistema presupuestal.

A su vez, el presupuesto anual debe ser sancionado por una ley específica que contenga los datos centrales correspondientes a la vigencia en cuestión, como el detalle de los ingresos, gastos, resultados, fuentes de financiamiento y obligaciones financieras, abiertos de acuerdo a los clasificadores en uso. También, con el objetivo de facilitar los análisis de eficiencia y eficacia del gasto, es recomendable que se expliciten las principales metas de producción física y los indicadores de impacto y resultado, si los hubiere. Esta información debe figurar en planillas anexas al proyecto de ley que permitan su fácil comprensión por parte de los legisladores. En varios países se cuenta con una Oficina de Presupuesto del Congreso que, entre otras tareas, facilita el análisis presupuestal por parte de los legisladores, reduciendo las asimetrías de información entre la rama ejecutiva y la legislativa.

Otra buena práctica adoptada por la mayoría de los países es que el proyecto de ley se acompañe por un mensaje de la rama ejecutiva que detalle los lineamientos de la política fiscal y presupuestal, las principales prioridades de la administración en materia de provisión de bienes y servicios, las políticas sectoriales y transversales a implementar y los riesgos fiscales más relevantes.

2.1.2. Elementos organizativos

Al igual que los demás sistemas que forman parte del SIGFP, el Subsistema de Presupuesto se organiza en torno a los criterios de centralización normativa y descentralización operativa. El primero se traduce en la existencia de un órgano coordinador del subsistema, encargado de establecer los lineamientos generales, las políticas a seguir y los procesos y procedimientos que se deben cumplir para el logro de los objetivos.

Por su parte, la descentralización operativa implica que la gestión del subsistema se realice desde las propias entidades ejecutoras. Esta descentralización puede asumir distintas formas y niveles. El mayor o menor grado de descentralización se vincula al marco político, jurídico y administrativo del país, como también a las mayores o menores capacidades administrativas de gestión de las diferentes entidades y a sus características específicas.

El órgano coordinador debe ejercer una función de seguimiento permanente de la marcha del presupuesto, lo que implica verificación y acompañamiento en las distintas etapas que conforman el proceso presupuestal. Asimismo, es el responsable de evaluar el cumplimiento de lo establecido por parte de las entidades ejecutoras y de realizar los informes correspondientes para la toma de decisiones en el nivel político.

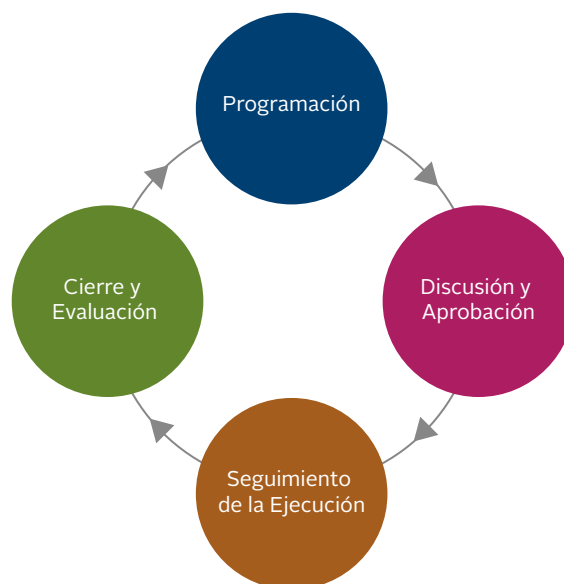
En términos generales, la organización de una oficina central de presupuesto suele incluir:

- Un sector global, encargado de proyecciones y estudios macrofiscales.
- Un área específica dedicada al análisis de la nómina.
- Una dependencia encargada del estudio de los ingresos públicos.
- Un área especializada en el seguimiento del presupuesto de establecimientos públicos y fondos especiales.
- Un conjunto de analistas sectoriales, a cargo de la relación con los diferentes ministerios y entidades ejecutoras, usualmente agrupados por sector.

2.2. Elementos Técnicos

2.2.1. El ciclo presupuestal

Figura 1. Las etapas del ciclo presupuestal



El ciclo presupuestal anual tipo consta de cuatro etapas bien definidas. La programación presupuestal comienza con la definición de los supuestos macrofiscales que van a guiar la política fiscal, a partir de los cuales se actualizan los instrumentos plurianuales,

como el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Luego se definen los topes de ingresos, gastos y financiamiento y se comunican los techos a los sectores y entidades, que elaboran sus anteproyectos de presupuesto y sus planes de inversiones. El órgano rector del sistema presupuestal los recibe y consolida y elabora el Proyecto de Presupuesto Anual, que es enviado al Congreso por el Presidente de la República.

En el Congreso se analiza el proyecto, se lo discute en comisiones y en el pleno de las cámaras, se hacen las modificaciones que se consideren necesarias y se aprueba -o rechaza- la Ley de Presupuesto Anual de la Nación.

La etapa de Seguimiento de la Ejecución comienza con el Decreto de Liquidación del Presupuesto, que desagrega las partidas a un nivel mayor al definido por los clasificadores. Luego se programa la ejecución, en los casos en que se siga esa política, y se realiza un seguimiento permanente de la ejecución de cada entidad, tanto en sus aspectos financieros como físicos, y se informa a las autoridades y a la población de la evolución de ingresos y gastos. En caso de ser necesario, se tramitan las modificaciones presupuestales, según las competencias que establezca la normativa vigente y de acuerdo con las justificaciones presentadas.

El cierre del presupuesto marca el fin de la vigencia anual y debe seguir los criterios de contabilización y consolidación definidos por la normativa en cuanto a ingresos y gastos, que permitirán establecer los resultados fiscales. Con base en esa información, se realizan las evaluaciones correspondientes, a nivel micro y macro, que se presentan a los hacedores de política pública para retroalimentar la programación futura. En esta etapa es de suma importancia el control de las entidades encargadas de dicha función y el de la ciudadanía en general, que contribuyen a mejorar la gestión del aparato estatal.

2.2.2. La política presupuestal anual

La política presupuestal expresa los objetivos que piensa alcanzar el gobierno a través del presupuesto en sus diferentes dimensiones. El objetivo de la política presupuestal es darle señales a la sociedad de cómo el Estado va a incidir en la economía, explicando de forma cualitativa los números contenidos en el presupuesto.

La política presupuestal anual refleja la aplicación de la política fiscal y la producción de los bienes públicos para la vigencia siguiente a la de su aprobación. Para ello, debe contener referencias a la programación macroeconómica, a la política fiscal de corto y mediano plazo, al programa financiero, al plan plurianual de inversiones, al presupuesto consolidado del sector público nacional y al cumplimiento de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, debe indicar el aporte de cada sector y entidad al logro de estos propósitos.

2.2.3. La plurianualidad

Si bien los presupuestos tienen una duración determinada, que usualmente es de un año calendario, deben enmarcarse en una política fiscal de mediano plazo, que permita

que la planeación estratégica y la política fiscal tengan herramientas que permitan su aplicación.

Entre estos instrumentos, los más destacados son el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gastos de Mediano Plazo y el Presupuesto Plurianual. Utilizados de forma conjunta, estos tres documentos permiten tener una previsión tanto de la política fiscal que el gobierno piensa implementar en el futuro como de las sectoriales de cada entidad.

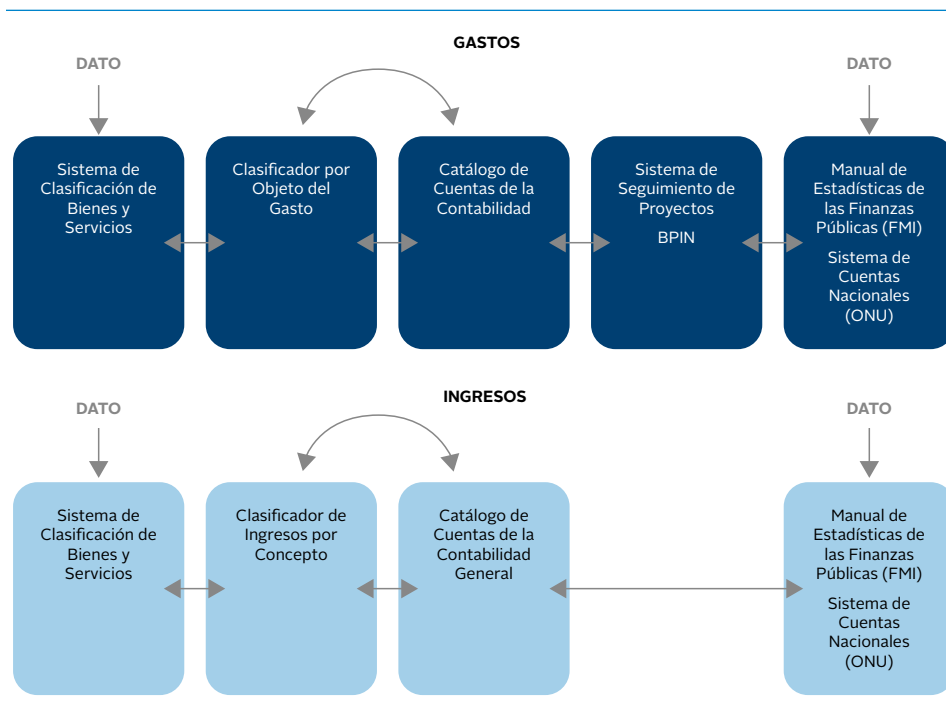
2.2.4. Los clasificadores presupuestales

Los clasificadores presupuestales son diferentes formas de agrupar los ingresos y gastos que, tomados en forma conjunta, constituyen un sistema de información que permite cubrir las necesidades del gobierno, de los organismos internacionales que llevan estadísticas sobre los sectores públicos y demás usuarios estratégicos.

En otras palabras, los clasificadores son el lenguaje en el que está escrito el presupuesto. Cada uno de ellos brinda un tipo diferente de información sobre las transacciones que realiza el Estado y, al utilizarse ordenadamente y de forma integrada, permiten generar buena parte de la información que requieren los demás subsistemas del SIGFP, los tomadores de decisiones y los ciudadanos interesados en conocer el destino de los recursos públicos. Para ello, los clasificadores deben estar bien diseñados y partir de una visión sistémica, que contemple las diferentes necesidades de información de los distintos actores intervinientes y que pueda dar una respuesta efectiva a sus requerimientos.

Los clasificadores deben elaborarse de manera tal que las transacciones sean registradas una sola vez y, a partir de allí, sea posible la obtención de todas las salidas de información que se requieran. En su estructura deben contemplarse las necesidades de información de la contabilidad pública y de los macrosistemas de cuentas con los que está relacionado el Sector Público, como son las Cuentas Nacionales y las estadísticas de las finanzas públicas. En la siguiente figura se presentan las relaciones básicas que deben contemplarse para el adecuado funcionamiento del SIGFP.

Figura 2. Interrelaciones básicas entre los sistemas de cuentas públicas



Un adecuado catálogo de clasificaciones presupuestales debe contener, como mínimo, los siguientes clasificadores:

2.2.4.1. Clasificadores comunes a todas las transacciones

2.2.4.1.1. Clasificador institucional

El clasificador institucional ordena las transacciones del Estado de acuerdo con la estructura organizativa del Sector Público, de forma tal que pueda mostrar adecuadamente las entidades a las que se han asignado las apropiaciones presupuestales y que son responsables de su ejecución.

2.2.4.1.2. Clasificador por tipo de moneda

Este clasificador se utiliza para reflejar la moneda en la cual se registran las transacciones públicas, separando entre moneda nacional y moneda extranjera, y entre estas divisas. Su objetivo principal es brindar información para la Balanza de Pagos y para la confección del Presupuesto en Divisas del Gobierno Nacional.

2.2.4.1.3. Clasificador geográfico

El clasificador geográfico establece la distribución espacial de las transacciones económico-financieras que realizan las diferentes entidades públicas, tomando como unidad básica de clasificación la división político-administrativa del país.

2.2.4.2. Clasificadores de ingresos

2.2.4.2.1. Clasificador por rubros o conceptos

La clasificación por rubros identifica, ordena, agrupa y presenta los ingresos públicos en función de los diferentes tipos, de acuerdo con la base que grava el impuesto y/o la naturaleza del recurso. Así, permiten discriminar los ingresos que las entidades públicas captan en función de la actividad que desarrollan y permiten medir el impacto de la recaudación en los distintos sectores de la actividad económica.

2.2.4.2.2. Clasificador económico

Desde el punto de vista económico, los recursos se clasifican según sean ingresos corrientes, ingresos de capital y fuentes financieras. Esta clasificación consiste en un reordenamiento de los rubros, con el objeto de presentar cuentas agregadas con características económicas más definidas, que permitan relacionar las transacciones con el Sistema de Cuentas Nacionales y facilitar, en conjunto con el clasificador económico de los gastos, la determinación de los resultados económico, primario y financiero.

2.2.4.3. Clasificadores de gastos

2.2.4.3.1. Clasificador por objeto del gasto

Es el clasificador primario del sistema. Ordena de manera sistemática y homogénea los bienes y servicios que se adquieren, las transferencias que se efectúan y la variación de activos y pasivos que el Sector Público aplica en el desarrollo de su proceso productivo. Así, genera información valiosa sobre la demanda de bienes y servicios que el Sector Público le hace al sector privado.

En el marco del sistema de cuentas gubernamentales integradas e interrelacionadas, el Clasificador por Objeto del Gasto es uno de los principales elementos para obtener clasificaciones agregadas y cruzadas. También está directamente relacionado con el plan de cuentas contables y con los catálogos de bienes que se utilicen (UNSPSC, CCP, CIU).

2.2.4.3.2. Clasificador económico

La clasificación económica del gasto permite identificar la naturaleza económica de las transacciones que realiza el sector público, con el propósito de evaluar el impacto y las repercusiones que generan las acciones fiscales. Asimismo, posibilita la integración de la información del sector público con el Sistema de Cuentas Nacionales, facilita la determinación de los resultados fiscales y permite la proyección plurianual de los gastos.

2.2.4.3.3. Clasificador funcional

La Clasificación Funcional del Gasto agrupa los gastos según los propósitos u objetivos socioeconómicos que persiguen las diferentes entidades públicas, presentando el gasto público según la naturaleza de los servicios gubernamentales brindados a la población. De esta manera, muestra cómo cada transacción contribuye al cumplimiento de una política pública determinada. Es uno de los clasificadores más utilizados para brindar información a los ciudadanos sobre la asignación de fondos que hace el Estado y conocer las prioridades de la gestión gubernamental. Además, al tener como origen en la

Classification of the Functions of Government (COFOG) de Naciones Unidas, facilita las comparaciones internacionales³.

2.2.4.3.4. Clasificador sectorial

Este clasificador agrupa al gasto público en los sectores en que se desagrega el Plan Nacional de Desarrollo y se utiliza básicamente para relacionar este Plan con el Presupuesto anual y para realizar agrupamientos institucionales a los cuales asignar topes de gastos, funcionando como un nexo entre el clasificador funcional y el institucional.

2.2.4.3.5. Clasificador por fuente de financiamiento

La clasificación por fuente de financiamiento consiste en presentar los gastos públicos según los tipos de recursos empleados para su financiamiento, identificando el gasto según los ingresos que lo financian y permitiendo la relación entre ingresos permanentes-gastos permanentes e ingresos transitorios-gastos transitorios.

Adicionalmente a los detallados, los diferentes países pueden agregar otras clasificaciones que respondan a sus necesidades específicas. Por ejemplo, suelen usarse clasificadores que vinculen el presupuesto con planes de desarrollo o con objetivos estratégicos de gestión, que separen ingresos y gastos por su recurrencia o por tipo de gasto -para que se pueda obtener el clasificador económico de forma automática-, etc.

2.2.5. Los trazadores presupuestales

Los clasificadores presupuestales permiten cubrir diferentes aspectos de las transacciones económico-financieras que realiza el sector público, y al utilizarse en forma conjunta permiten tener un panorama general de los diferentes aspectos relacionados con la gestión estatal. Sin embargo, por sus propias características, son limitados a la hora de mostrar el impacto presupuestal de las políticas transversales.

En efecto, en temas como género, niñez, comunidades indígenas, desplazados o cualquier temática que requiera un enfoque multidisciplinario, los clasificadores no permiten medir adecuadamente el accionar del Estado. El clasificador funcional, que es el que más se podría acercar a esta visión, especifica que cuando una transacción afecte a dos o más funciones, debe registrarse solo en aquella más relevante. Esta definición cumple con el objetivo de evitar duplicaciones de registro, pero al mismo tiempo impide que se identifiquen adecuadamente todas las políticas públicas a las que contribuye esa acción del Estado.

Para resolver esa situación, algunos países han desarrollado clasificadores específicos para ciertas temáticas⁴, otros han desarrollado programas transversales, que responden a más de una entidad ejecutora, pero la opción más aceptada es la de los trazadores presupuestales. Esta metodología consiste en realizar una “marca” adicional de los gastos involucrados, que permite su fácil identificación, agrupación y seguimiento. Como ventajas principales, se cuentan su adaptabilidad a las prioridades definidas por cada

³ <https://unstats.un.org/unsd/classifications/Family/Detail/4>

⁴ Por ejemplo, Ecuador elaboró un clasificador específico para género.

administración, la simplicidad de uso, el bajo costo de la adaptación de los sistemas informáticos y su limitado requerimiento en cantidad de trabajo, ya que solo se requiere un análisis profundo del presupuesto en una primera etapa, para luego realizar el seguimiento de los gastos detectados y de aquellos que se incorporen en cada vigencia.

2.2.6. El presupuesto por programas

2.2.6.1. Bases conceptuales

El presupuesto por programas (PPP) es una técnica mediante la cual se procura asignar, a determinadas categorías programáticas -usualmente llamadas programas, subprogramas, proyectos, actividades y obras- a cargo de las entidades que conforman la Administración Pública, los recursos necesarios para producir y proveer bienes y servicios destinados a satisfacer las necesidades de la comunidad durante un período determinado.

Esta metodología considera a la Administración Pública como una organización productora, en cuyas dependencias se realiza el procesamiento de insumos (recursos humanos, materiales y servicios) mediante técnicas adecuadas que permitan cumplir los objetivos de gobierno y mostrarles a los ciudadanos lo que el Estado hace con los recursos asignados. Introduce al presupuesto el concepto de relaciones insumo-producto como expresión de los procesos productivos públicos y como criterio para asignar recursos reales y financieros, lo que permite relacionar la ejecución financiera con la ejecución física.

Así, se facilita el seguimiento, el control y la evaluación presupuestal, en términos físicos y financieros, y se posibilita la construcción de indicadores de eficiencia y eficacia. Esta técnica, la más usada a nivel mundial, es además la base sobre la que se desarrollan otros tipos de Presupuesto, como el Base Cero o el Orientado a Resultados.

2.2.6.2. El presupuesto en el marco de la gestión por resultados

El Presupuesto Orientado a Resultados recoge las características centrales de la técnica de Presupuesto Por Programas (relación insumo-producto, definición de políticas que enmarca la producción, seguimiento de la ejecución física y financiera), pero pone énfasis en el desarrollo metodológico de los indicadores de impacto y resultado y en las relaciones causales entre la cantidad y calidad de los bienes y servicios a producirse y el impacto obtenido en la sociedad.

Bajo esta visión, las decisiones cotidianas que adopten las entidades deben estar basadas en un sistema de planeación y orientadas a lograr una estrecha relación entre los resultados a obtenerse, los bienes y servicios a producirse y los recursos reales y financieros a utilizarse, utilizando el presupuesto como elemento conector o interrelacionador. Un buen ejemplo de esta perspectiva es la relación que han establecido varios estados entre los objetivos del milenio y el presupuesto, marcando a qué objetivo contribuyen los distintos programas presupuestales.

Cabe aclarar que esta metodología no implica solamente definir indicadores de producción e impacto en la formulación presupuestal y efectuar el seguimiento de su ejecución. Por lo general, requiere un nuevo modelo administrativo y de gestión, llamado gestión por resultados, en el que todo el funcionamiento del aparato estatal se concibe desde esa perspectiva. Esto implica cambiar el paradigma de las administraciones públicas centradas en el control de medios, para transformarlas en administraciones donde se privilegie la obtención de resultados que satisfagan las necesidades y demandas de la población; todo ello sin abandonar el necesario control en el uso de los recursos físicos y financieros.

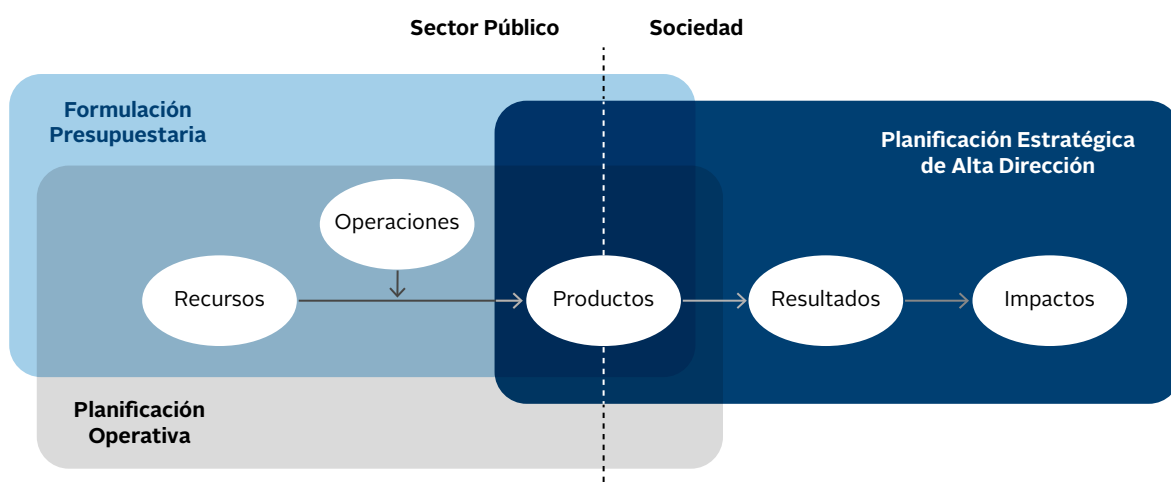
2.2.6.3. La cadena de valor público

La cadena de valor público (CVP) es un modelo que permite reflejar el accionar del aparato estatal con una mirada sistémica, mostrando a la vez la separación y la integración del campo de las decisiones políticas y el del accionar operativo. Tiene una estrecha relación con las bases conceptuales del Presupuesto Por Programas, lo que la hace muy útil para un análisis que englobe al presupuesto y a la planeación.

La CVP postula que el sector público es un conjunto de entidades que producen bienes y servicios que se entregan a la población. Estos productos satisfacen necesidades sociales y contribuyen directamente al logro de políticas. Los objetivos de política se separan entre resultados e impactos, y ambos son medibles. Para producir estos bienes y servicios se requieren insumos, y para pagarlos hacen falta recursos financieros.

En este esquema, el valor público surge del cambio que ocurre en las variables sociales. Se crea valor público cuando se logra mejorar los indicadores de impacto y resultado. Es decir, cuando a través de sus acciones, el Estado logra mejorar la vida de las personas. Al igual que en el Presupuesto por Programas, el elemento clave es el producto, porque es el eje articulador entre el accionar del Estado y lo que recibe la sociedad.

Figura 3. La cadena de valor público



2.2.7. La clave presupuestal

La clave presupuestal, también conocida como llave presupuestal, es el listado de todos los códigos que se deben incorporar de cada transacción que se registra en el sistema de información financiera. Esos códigos corresponden a cada una de las clasificaciones que se utilizan en el presupuesto –llamadas habitualmente clasificadores presupuestales– y a otros catálogos a través de los cuales se registran las operaciones que no forman parte del presupuesto pero que permiten generar la información que requieren las distintas entidades rectoras para cumplir con su propósito misional. La clave presupuestal posibilita que estos datos se registren con el máximo nivel de desagregación previsto en cada caso.

2.2.7.1. Importancia

La clave presupuestal juega un rol fundamental en la concepción sistémica de la GFP, ya que es la garantía de que la información que surja del sistema sea realmente fidedigna y corresponda a la simple agregación de todas las transacciones realizadas, sin estimaciones ni intervenciones manuales que puedan distorsionar los datos de salida. Por el contrario, si la clave no está bien diseñada, o si no se carga en ella toda la información requerida, luego será imposible generar de manera automática las salidas de información que requieran los distintos usuarios.

En consecuencia, la clave presupuestal es un elemento central en la integración de los diferentes subsistemas que conforman la GFP, ya que sienta las bases para que se pueda acceder, de manera simple y confiable, a la información presupuestal, fiscal, contable y de cuentas nacionales.

2.2.7.2. Estructura adecuada

Para ser efectiva y cumplir acabadamente con su propósito, la clave presupuestal debe cumplir con ciertos requisitos básicos. En primer lugar, debe estar compuesta por distintos campos, cada uno de los cuales corresponde a un clasificador presupuestal o a un catálogo, como el UNSPSC o la CPC. Estos campos, a su vez, deben ser independientes entre sí y deben abrirse como una estructura jerárquica, en la que el nivel superior contenga la desagregación del nivel inferior.

A modo de ejemplo, dentro del Clasificador Funcional, el primer nivel divide los gastos entre Servicios Públicos Generales, Defensa, Orden Público y Seguridad, Asuntos Económicos, etc. A cada una de esos agrupamientos se le asignará un código numérico ordenado, que se irá desagregando a medida que el clasificador se abra. Así, si los Asuntos Económicos tienen asignado el número 4, los gastos correspondientes a Asuntos Económicos, comerciales y laborales tendrán el 4.1, los de Agricultura, Silvicultura y Pesca el 4.2, los de Combustibles y Energía el 4.3, etc. En caso de haber más aperturas, se respetará el esquema anterior. Carbón y Otros Combustibles Minerales Sólidos, por ejemplo, será así 4.3.1. En casos como el funcional, se usa la codificación ya definida en los estándares internacionales (COFOG); en otros, los clasificadores se adaptan de acuerdo a las decisiones de cada país.

Sin embargo, todas estas aperturas deben estar completamente diferenciadas del resto de los clasificadores, de manera tal que sean combinables entre sí, sin que uno de ellos esté subordinado a otro. El Clasificador por Objeto también tendrá una apertura que empezará por la asignación de un dígito para el primer nivel y luego se irá desagregando, y lo mismo ocurrirá con cada uno de los restantes. Como cada clasificador tiene un campo específico asignado, no hay superposiciones (es decir, que se pueden repetir los números porque cada uno de ellos tiene sentido de acuerdo al campo en el que está inserto).

2.2.8. Los momentos de registro contable de la ejecución del presupuesto

Las etapas de registro contable más comunes en la mayoría de los países para registrar la ejecución presupuestal son el percibido para los ingresos y el compromiso, el devengo o causación⁵ y el pagado para los gastos.

Desde un punto de vista teórico contable, debería considerarse asimismo el momento del devengo para los ingresos, cuando, por una relación jurídica, se establece un derecho de cobro y, simultáneamente, una obligación de pago por parte de los contribuyentes. No obstante, en la práctica esto implica enormes dificultades de contabilización que llevan a que la base del registro presupuestal de los recursos sea el percibido, que es el momento en el que los recursos se ponen a disposición de la administración estatal⁶. Adicionalmente, la incertidumbre de su recaudación hace que presupuestalmente se prefiera el uso del percibido, desde una visión de responsabilidad fiscal.

En cuanto a los gastos, el compromiso da origen a una relación jurídica con terceros, que originará, en el futuro, una eventual salida de fondos, sea para cancelar una deuda o para su inversión en un objeto determinado, e implica la aprobación, por parte de un funcionario competente, de la aplicación de recursos por un concepto e importe determinado y de la tramitación administrativa cumplida.

El devengo, por su parte, implica el surgimiento de una obligación de pago, por la recepción en conformidad de bienes o servicios oportunamente contratados o por haberse cumplido los requisitos administrativos dispuestos para los casos de gastos sin contraprestación⁷.

El pagado, finalmente, es el momento en el que los fondos se ponen a disposición del beneficiario. Todos estos momentos se desarrollan con más profundidad en el capítulo correspondiente al Sistema de Contabilidad.

A los momentos ya expresados se les suma el certificado de disponibilidad presupuestal, (también llamado precompromiso o compromiso preventivo) que se registra

5 Corresponde al devengo por los gastos de caja que se generan a partir de la ejecución del presupuesto.

6 No obstante, como se verá en el capítulo correspondiente, el Sistema de Contabilidad registra el momento de devengo de ciertos ingresos para cumplir con sus propias necesidades de información.

7 Existen ciertas excepciones a esta regla, como los anticipos de fondos, en los que se obliga y paga sin que efectivamente se haya cumplido la entrega de bienes y servicios pactados, aunque el tratamiento de estas operaciones varía de país en país.

al producirse el hecho administrativo preparatorio que inicia el trámite de la misma y que permite dar inicio a la contratación de un bien, servicio u obra. Esta instancia no genera consecuencias contables y no implica una relación jurídica con terceros, pero es muy útil para el control de la apropiación presupuestal y para la gestión que se realiza desde las mismas entidades ejecutoras, que deben asegurarse de que al momento de la contratación se disponga de la apropiación presupuestal respectiva. Por todo esto, es importante que se registre adecuadamente.

Cabe destacar que, en términos presupuestales, generalmente un gasto se considera realizado en el momento del devengo, aunque esto depende de las leyes de cada país.

Dado que este es un tema relacionado con el sistema contable, en el capítulo correspondiente se desarrollará con mayor detalle.

2.2.9. El cierre del ejercicio presupuestal

En el derecho presupuestal predominan dos métodos de cierre de la vigencia, cuya fecha suele ser el 31 de diciembre de cada año. Por el primero de ellos el cierre se efectúa relacionando los ingresos recaudados con los gastos devengados/causados y, por el segundo, se consideran los ingresos recaudados con los gastos comprometidos. Ambos métodos, al tomar como recursos los ingresos efectivamente recaudados, prescindiendo de la fecha en que se haya originado la obligación de pago o liquidación de los mismos, preservan el equilibrio del tesoro.

En el primer caso los gastos devengados y no pagados (Cuentas por Pagar) al cierre del ejercicio presupuestario, deberán cancelarse durante el siguiente, para lo que se contará con la debida disponibilidad de caja. Por su parte, los gastos comprometidos y no devengados, son tratados según lo que establezca la respectiva legislación, haciéndolos caducar, reimputándolos en el ejercicio siguiente o manteniéndolos con un régimen de imputación especial. Ahora bien, dado que se trata de contratos legalmente formalizados, los más común es que se imputen automáticamente al ejercicio siguiente, afectando los créditos previstos para ese período.

En el segundo caso, los gastos comprometidos y no pagados al cierre del ejercicio son categorizados como rezago presupuestal o residuos pasivos y deberán devengarse y pagarse durante el período siguiente. Concretamente, durante la etapa complementaria dichos “compromisos” serán transformados en Cuentas por Pagar al momento de su causación y como pagados en la fecha que las mismas se cancelen.

En ambos casos, los ingresos líquidos no afectados por cualquiera de las dos alternativas de cierre del ejercicio suelen ser destinados a incrementar automáticamente el presupuesto del año siguiente o bien a constituir una reserva anticíclica, de acuerdo a la legislación de cada caso.

La información del cierre, junto con un análisis cuantitativo y cualitativo a realizar por el órgano rector del sistema presupuestal que recoja lo efectivamente gastado, la producción de bienes y servicios y, en caso de existir, indicadores de impacto y resultado,

deberá centralizarse en la Contaduría General -o en la entidad que corresponda- para realizar la rendición de cuentas de la vigencia.

2.2.10. Los resultados presupuestales. La cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento

La cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento (CAIF) surge de relacionar la clasificación económica de los recursos públicos con la clasificación económica de los gastos públicos, permitiendo determinar diferentes resultados. A su vez, el ordenamiento económico de recursos y gastos se cruza con los componentes institucionales o subsectores del sector público considerado (clasificación institucional).

Esta cuenta permite determinar las implicancias macroeconómicas del presupuesto del sector público, tales como: consumo público, inversión pública, presión tributaria, participación del sector público en la demanda agregada, déficit o superávit fiscal, financiamiento con ahorro interno y externo de ese déficit o utilización del superávit público.

Los resultados que surgen de la cuenta (económico y financiero) permiten disponer de indicadores resumen de la política fiscal. El más relevante es el resultado financiero, que marca el superávit o déficit fiscal. Para su determinación, se divide a los débitos y créditos públicos según se los ubique por “encima o por debajo de la línea” (del resultado). Por encima de la línea se colocan los recursos y gastos corrientes y de capital, que corresponden estrictamente al campo de la política fiscal; por debajo de la línea se ubican las fuentes y aplicaciones financieras, que relacionan lo fiscal con lo monetario y financiero, y determinan la evolución de la deuda pública, su nivel y composición.

El resultado primario, por su parte, es la diferencia entre los ingresos totales y los gastos totales menos el pago de intereses de la deuda pública -llamado gasto primario-. En otras palabras, es equivalente al resultado financiero menos el pago de intereses. Es una variable importante en términos de evaluar el espacio fiscal con que cuenta el gobierno para la implementación de políticas públicas.

Finalmente, el resultado económico surge de calcular los ingresos corrientes y restarles los gastos corrientes. La llamada “regla de oro” de la política fiscal consiste en tener siempre un superávit económico (también llamado “ahorro”), para asegurar la sustentabilidad de las finanzas públicas.

Por su capacidad de sintetizar en una sola planilla los principales factores que explican la situación fiscal del Estado, es recomendable que la CAIF se presente junto con el proyecto de Presupuesto anual y que también se utilice para la rendición de cuentas una vez finalizada la vigencia. En el capítulo correspondiente al Sistema de Estadística se desarrolla este tema con mayor profundidad.



Adicionalmente a la adopción de la Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento, es posible utilizar el cálculo del Estado de Operaciones y Estado de Fuentes y Usos del Efectivo, de acuerdo con el MEFP 2014.

2.2.11. El presupuesto de las empresas públicas no financieras y de las entidades públicas financieras

Por sus características diferenciadas, las empresas públicas gozan de un grado de autonomía superior al resto de las entidades públicas. Esta autonomía les brinda la flexibilidad de gestión necesaria para la consecución de sus resultados, debido a que por sus características operativas generalmente operan fuera del sistema transaccional integrado de la administración gubernamental.

Por lo tanto, la vinculación de las empresas públicas con el sistema presupuestal no es de tipo transaccional, sino de transferencia de información destinada a convalidar distintos aspectos del sistema presupuestal, tales como las necesidades de financiamiento anual y plurianual, la definición de los niveles de inversión plurianual, la participación en el presupuesto consolidado del sector público, el seguimiento de la ejecución y la evaluación.

Para ello, el órgano rector del sistema presupuestal debe establecer los formatos y parámetros de información que deben presentar las empresas públicas, así como el grado de uso de los diferentes clasificadores.

Los presupuestos anuales de las empresas públicas deben ser aprobados por su consejo de administración o similar, y luego elevados a la rama ejecutiva para su aprobación. Para su ejecución, gestión de modificaciones y cierre de la vigencia, deberán atenerse

a lo establecido por el órgano rector del sistema presupuestal, siempre respetando sus particularidades.

2.2.12. La consolidación presupuestal

La consolidación del presupuesto del Sector Público genera la información necesaria para un mejor análisis económico del presupuesto público nacional. Para llegar a conocer el gasto y el ingreso público real y el efecto sobre los sectores privado y externo, evitando duplicaciones, es necesario eliminar las transacciones originadas por transferencias que realizan entre sí los diferentes organismos integrantes del Sector Público, también llamadas operaciones recíprocas o transacciones intragubernamentales. A ese proceso se lo conoce como consolidación presupuestal.

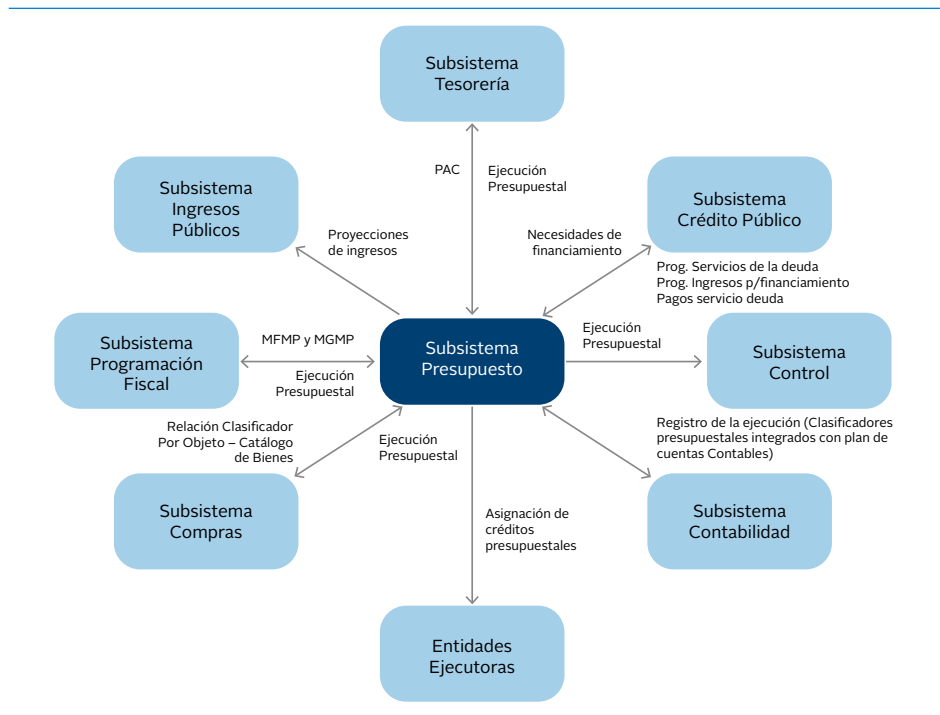
La consolidación de cuentas presupuestales se estructura tomando en cuenta la clasificación económica, en donde las cuentas aparecen clasificadas según la naturaleza económica del presupuesto (corrientes, de capital y transacciones financieras), y de acuerdo a su categoría institucional. Por lo tanto, es necesario que estos dos aspectos estén correctamente expresados. En la mayoría de los países, la base contable a utilizar para la consolidación es el momento del devengo.

La correcta consolidación de las cuentas permite contar con información precisa para los diferentes usuarios del gobierno y de los analistas económicos en general.

2.3. Relaciones Funcionales Básicas del Subsistema de Presupuesto con los Restantes Sistemas de la GFP

El Subsistema de Presupuesto se relaciona con los demás subsistemas de la gestión financiera en diferentes instancias. Debido a sus características, la mayor parte de los requerimientos de información que se efectúan desde el presupuesto ocurren en la etapa de formulación o programación presupuestal, aunque también hay requerimientos durante el seguimiento y la evaluación. La información que se le solicita desde otros subsistemas, por su parte, corresponde principalmente a la ejecución presupuestal.

Figura 4. Relaciones del Subsistema de Presupuesto con el SIGFP



Al momento de formular el presupuesto, además de los datos que surgen del propio subsistema, se solicita a los subsistemas de Contabilidad, Estadísticas y de Programación Fiscal la información de lo efectivamente ejecutado en materia de ingresos y gastos en vigencias anteriores, en los primeros dos casos, y de las proyecciones macroeconómicas y fiscales que determinarán los límites de la política presupuestal anual y plurianual, en el último.

Del Sistema de Ingresos surge la información correspondiente a los recursos que prevé recaudar el Gobierno Nacional, discriminados de acuerdo con los clasificadores vigentes, lo que permite definir el espacio fiscal con que se cuenta. Estos datos se van actualizando a medida que transcurre la vigencia para definir si es necesario establecer restricciones temporales a los gastos aprobados.

Para una adecuada estimación de los gastos, el presupuesto toma del Subsistema de Gestión Financiera de los Recursos Humanos los datos correspondientes a la cantidad de cargos totales y financiados, así como su costo monetario. Asimismo, durante la ejecución se requieren las variaciones derivadas de la política salarial general o sectorial, los movimientos salariales vegetativos, las creaciones de estructura y sus modificaciones. A los fines presupuestales, no es necesario que esta información esté disponible en tiempo real, pero sí con una periodicidad mensual o, por lo menos, trimestral.

Durante la formulación se demanda del Subsistema de Crédito Público la información correspondiente a los servicios de deuda previstos para el año siguiente, desagregándolos en intereses y amortizaciones. Asimismo, para cada operación que se quiera llevar

adelante se requiere conocer el tipo de deuda, el monto máximo autorizado, el plazo de amortización y el destino del financiamiento, expresado con mayor o menor grado de especificidad. Estos datos deben ser actualizados durante la ejecución, de acuerdo con las variaciones que se produzcan a lo largo del ejercicio. Con esa información es posible abrir presupuestalmente cada una de estas operaciones al máximo nivel de desagregación, a los efectos de brindar más información sobre la evolución de la deuda.

Para programar la ejecución financiera, el Subsistema de Tesorería requiere la información desagregada del proyecto de presupuesto -y luego de la ley aprobada- abierto por fuente de financiamiento, por mes y ordenado de acuerdo con los diferentes tipos de gasto. Este es el insumo principal para la elaboración del Programa Anual de Caja.

En lo que hace al Sistema de Compras y Contrataciones, el presupuesto requiere una adecuada compatibilización entre el clasificador por objeto del gasto y el catálogo de bienes que permita identificar claramente cada ítem que se vaya a adquirir, de manera tal que se pueda avanzar en la afectación presupuestal automática de los gastos correspondientes a bienes y servicios al iniciarse cada proceso de adquisición. También es deseable un fuerte enlace entre la programación del presupuesto y el Plan Anual de Contrataciones y, en menor medida, con el Sistema de Bienes Fiscales, en lo que corresponde a bienes o activos que se pondrán a la venta, necesidades de mantenimiento, pago de seguros e impuestos, entre otros.

La información presupuestal es básica para la conformación de las cuentas contables. Para ello, es preciso que los clasificadores presupuestales estén completamente articulados, en los casos que corresponda, con el plan de cuentas contable y que la registración presupuestal incluya el momento del devengo de los gastos. Esta integración será la base que permitirá, posteriormente, alimentar automáticamente al Sistema de Estadísticas, tanto fiscales como económicas

Finalmente, la ejecución presupuestal, tanto física como financiera, abastece al Sistema de Control para que se puedan realizar análisis de eficacia, eficiencia, efectividad y calidad del gasto. Aquí es fundamental que las entidades de control tengan acceso a toda la información del presupuesto y que esta se presente de acuerdo con las clasificaciones presupuestales vigentes, sin adaptaciones ni reportes especiales que la distorsionen.

3. EL SUBSISTEMA DE PRESUPUESTO EN COLOMBIA

En esta sección se analiza la situación actual del subsistema presupuestal colombiano en sus distintos aspectos, tanto normativos como organizativos y técnicos.

3.1. Base Jurídica

3.1.1. El presupuesto en la Constitución Política de Colombia

La Constitución Política dedica su Título XII al Régimen Económico y de la Hacienda Pública, a través del cual le otorga al Estado la dirección general de la economía. Enmarcándolo en un esquema de sustentabilidad fiscal y de planeación de la acción estatal, el capítulo 3 se centra en el presupuesto.

Allí se determina la anualidad del presupuesto⁸, los lineamientos para su tratamiento y aprobación -o no- en el Congreso, la obligatoriedad de que el proyecto de ley contenga la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva y la prioridad que se le debe dar al gasto social y a la inversión pública. También se establece la imposibilidad para el Congreso de aumentar los cómputos de las rentas, de los recursos del crédito y los provenientes del balance del tesoro sin el consentimiento del ministro del ramo. Lo mismo ocurre con los montos asignados a las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno y con la inclusión de nuevas partidas.

3.1.2. El Estatuto Orgánico del Presupuesto

A través del Decreto 111 de 1996 se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP). Con posterioridad, se han sumado normas orgánicas no compiladas en el EOP, que lo complementan y adicionan. La Ley 819 de 2003 y algunos artículos de las leyes 617 de 2000 y 1473 de 2011, modificada por la ley 2155 de 2021, explícitamente también tienen carácter de normas orgánicas y así lo ha avalado la Corte Constitucional.

De acuerdo con lo establecido en el Art. 352 de la Constitución, el EOP regula 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.

El EOP abarca dos niveles. El primero corresponde al Presupuesto General de la Nación, compuesto por el presupuesto nacional y por los presupuestos de los establecimientos públicos del orden nacional. El presupuesto nacional comprende las ramas legislativa y judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la Organización Electoral y la rama ejecutiva del nivel nacional, con excepción de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado (EICE) y las sociedades de economía mixta (SEM).

El segundo nivel incluye la fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de los excedentes financieros de las EICE y de las SEM con el régimen de aquéllas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga.

⁸ Con excepción del Presupuesto de Regalías.

El presupuesto de las EICE y de las SEM con participación estatal mayor al 90% en su patrimonio no forma parte del Presupuesto General de la Nación y es aprobado por el Consejo Superior de Política Fiscal, previa intervención de la DGPPN, del DNP y del ministerio al que se encuentren adscritas.

En el EOP en su versión actualizada con las normas que complementan el Decreto 111- también se establece que el sistema presupuestal está constituido por un Plan Financiero, un Plan Operativo Anual de Inversiones y por último el Presupuesto General de Nación. Asimismo, se detalla el trámite que debe seguir el presupuesto para su preparación, discusión parlamentaria y posterior puesta en funcionamiento y se crea el CONFIS, el cual está adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, es el rector de la Política Fiscal y coordina el Sistema Presupuestal.

3.1.3. Otras normas importantes

En el Anexo I se enumera la normativa que regula el funcionamiento presupuestal en Colombia, incluyendo leyes, decretos y normas temporales.

3.1.4. Estructura del Presupuesto General de la Nación

3.1.4.1. Aspectos Generales

De acuerdo con lo establecido por la normativa vigente, el Presupuesto General de la Nación se compone del presupuesto de rentas y recursos de capital, del presupuesto de gastos o ley de apropiaciones y de las disposiciones generales.

El presupuesto de rentas contiene 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.

En cuanto a los gastos, el rasgo principal del presupuesto colombiano es que los divide en tres partes claramente diferenciadas: gastos de funcionamiento, gastos de inversión y servicio de la deuda pública. Cada uno de estos componentes son habitualmente denominados como presupuestos y tienen normativa, procedimientos, clasificadores y hasta órganos centrales diferentes, ya que el Departamento Nacional de Planeación tiene a su cargo el presupuesto de inversión, mientras que el de funcionamiento y el de servicio de la deuda le corresponden al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

3.1.4.2. El Presupuesto de Funcionamiento

El presupuesto de funcionamiento comprende los gastos regulares que se hacen para mantener en marcha el aparato estatal de acuerdo con las misiones y funciones que cada entidad tiene establecidas por la Constitución y por las normas específicas que la regulan. Se trata de apropiaciones que permiten la ejecución de las diferentes tareas administrativas que forman parte de la gestión pública y que no están sujetas a modificaciones políticas.

Cabe destacar que dentro del presupuesto de funcionamiento puede haber apropiaciones que correspondan a formación bruta de capital fijo, siempre y cuando estén relacionadas con la misión de la entidad que las ejecuta y no formen parte de proyectos de inversión.

Dentro de los gastos de funcionamiento se incluyen, entre otros:

- Gastos de Personal. Corresponden a aquellos gastos que debe hacer el Estado como contraprestación de los servicios de personal que recibe.
- Adquisición de Bienes y Servicios. Son los gastos relacionados con la adquisición de bienes y servicios necesarios para que el órgano cumpla con las funciones asignadas por la Constitución y la ley, así como con el pago de los impuestos y multas a que estén sometidos legalmente.
- Transferencias Corrientes: Son recursos que transfieren los órganos a entidades nacionales o internacionales, con fundamento en un mandato legal. De igual forma, involucra las apropiaciones destinadas a la previsión y seguridad social, cuando el órgano asume directamente la atención de las mismas.
- Transferencias de Capital: Comprenden los aportes a órganos y entidades para gastos de capital y la capitalización del ente receptor.
- Gastos de Comercialización y Producción. Son los que realizan las entidades para adquirir bienes y servicios destinados directamente a la comercialización, producción de bienes o prestación de servicios.

Al interior de los gastos de funcionamiento, el gasto en personal se asigna según la planta (cargos aprobados) o la nómina (cargos ocupados). Los gastos generales usualmente tienen un criterio incremental, ya que aumentan según la inflación, mientras que las transferencias se organizan de acuerdo con las leyes u otras normas que las determinen.

3.1.4.3. El Presupuesto de Inversión

Bajo esta denominación se incluyen aquellas erogaciones susceptibles de causar réditos o de ser de algún modo económicamente productivas, o que se materialicen en bienes de utilización perdurable, llamados también de capital.

Asimismo, se incluyen como gastos de inversión aquellos destinados a la inversión social. La asignación de este gasto permite acrecentar la capacidad de producción y la productividad en el campo de la estructura física, económica y social. Todos los gastos de este presupuesto se presentan agrupados en proyectos.

La principal característica de este presupuesto es que lo que aquí se entiende como inversión no se corresponde con el enfoque habitual a nivel de estadísticas fiscales o de cuentas nacionales. El presupuesto de inversión no se limita al gasto en infraestructura física y en equipamiento, sino que abarca todos aquellos proyectos estratégicos que se ha decidido llevar adelante desde la gestión gubernamental, incluyendo los gastos corrientes relacionados con los mismos, tales como remuneraciones del personal afectado o mantenimiento de instalaciones.

Para operativizar el presupuesto de inversión, las entidades formulan los proyectos que quieren llevar adelante con ayuda del DNP. Una vez aprobados, pasan a formar parte de un banco de proyectos, SUIFP, para proyectos financiados con el presupuesto general de la Nación, y SUIFP SGR, para proyectos financiados por el sistema de regalías.

A cada proyecto se le asigna un código BPIN. Ese proyecto puede estar financiado por diferentes entidades, por lo que va a tener dinero asignado en diferentes programas o subprogramas. Un proyecto puede tener varias entidades financiadoras, pero solo una entidad responsable.

Los techos presupuestales se asignan por sector y luego el Departamento Nacional de Planeación y los Ministerios Sectoriales definen los proyectos prioritarios para cada sector, de acuerdo con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Una vez aprobado el presupuesto, la ejecución de los proyectos pasa a ser responsabilidad de las entidades que los tienen a cargo, que deben cargar los avances financieros en el SIF y los físicos en el SUIFP. El control de la ejecución queda en manos de la Contraloría General de la República.

3.1.4.4. El Presupuesto del Servicio de la Deuda

Los gastos por concepto del servicio de la deuda pública, tanto interna como externa, tienen por objeto atender el cumplimiento de las obligaciones correspondientes al pago de capital, los intereses, las comisiones, los imprevistos y los gastos de contratación originados en operaciones de crédito público.

Este presupuesto incluye entonces las apropiaciones previstas para hacer frente a los compromisos que tiene el país con sus acreedores, y se divide entre Servicios de la Deuda Externa y Servicios de la Deuda Interna, que a su vez se abren luego en Principal, Intereses y Comisiones y Otros Gastos.

Cabe destacar que a nivel internacional lo habitual es que estas dos partes estén diferenciadas, ya que el pago de intereses está incluido dentro de los gastos corrientes del Estado, usualmente bajo la partida rentas de la propiedad, mientras que las amortizaciones van por “debajo de la línea”, y conforman las cuentas de financiamiento.

3.1.5. El Sistema General de Regalías

El Presupuesto de Regalías es bienal porque así lo determina el Acto legislativo 05 de 2019 que busca destinar estos recursos principalmente para financiar proyectos de inversión complejos, cuya ejecución generalmente supera el año. Se utiliza para gastos de administración, funcionamiento del sistema, fiscalización y monitoreo y, fundamentalmente, para proyectos de inversión. Es un presupuesto de caja y está limitado a los ingresos efectivos de fondos. El giro de recursos se hace con cargo a las disponibilidades de caja.

La Ley 2056 de 2020 ordena que toda la gestión financiera de los recursos del SGR se haga de forma directa a través del Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías (SPGR). Esto significa que todo el proceso presupuestal desde la expedición de los certifica-

dos de disponibilidad hasta la orden de giro a los beneficiarios finales se debe hacer a través de este sistema. La ordenación del gasto es competencia legal de las entidades designadas como ejecutoras, entre ellas las entidades territoriales, pero sin que exista transferencia directa de recursos de tesorería a las entidades.

Las entidades territoriales y las entidades designadas como ejecutoras (públicas y privadas) que financien gastos autorizados con los recursos del SGR deben presupuestar los ingresos y gastos respectivos en un capítulo independiente de sus presupuestos. Sin embargo, toda la gestión financiera de los recursos del SGR debe quedar registrada en el SPGR. Esto debido a que los órganos y demás entidades designadas como ejecutoras de recursos del SGR deben usar el Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías (SPGR) para realizar la gestión de estos recursos y ordenar el pago de las obligaciones legalmente adquiridas directamente desde la cuenta única del Sistema General de Regalías a las cuentas bancarias de los destinatarios finales.

La distribución de los recursos que conforman el SGR está determinada por los artículos 361 y 331 de la Constitución Política, la Ley 2056 de 2020 y el Decreto 1821 de 2020.

3.1.6. Los presupuestos de las empresas públicas no financieras

El decreto 115 de 1996 establece las normas sobre la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos de las EICE y de las SEM sujetas al régimen de aquéllas, dedicadas a actividades no financieras.

Allí se establece que el presupuesto de ingresos comprende la disponibilidad inicial, los ingresos corrientes que se esperan recaudar durante la vigencia fiscal y los recursos de capital. El presupuesto de gastos, a su vez, comprende las apropiaciones para gastos de funcionamiento, gastos de operación comercial, servicio de la deuda y gastos de inversión que se causen durante la vigencia fiscal respectiva.

La programación presupuestal de estas empresas se debe registrar en un aplicativo especial, implementado para el registro de dicha información, considerando la clasificación por concepto de ingreso y por objeto de gasto. Los anteproyectos de presupuesto se deben elaborar y presentar a consideración de las Juntas Directivas correspondientes, para su respectiva aprobación. Lo mismo ocurre con las modificaciones presupuestales y las vigencias futuras, en cumplimiento de lo establecido por el artículo 104 de la Ley 2063 de 2020.

Una vez aprobados los presupuestos por las Juntas Directivas, estos documentos se deben remitir a la DGPPN-MHCP y a la Subdirección General de Inversiones, Seguimiento y Evaluación del DNP, anexando los soportes respectivos.

Las empresas con participación estatal mayor o igual al 90% deben administrarse, desde el punto de vista presupuestal, como las entidades del gobierno central, llevando su ejecución de acuerdo al Catálogo de Clasificación Presupuestal y cumpliendo con todos los momentos de registro. La causación del gasto debe contar con la apropiación presupuestal correspondiente, aunque su pago se efectúe en la siguiente vigencia fis-

cal. En ese caso, el pago deberá incluirse en el presupuesto del año siguiente como una cuenta por pagar.

3.1.7. Los presupuestos de las instituciones financieras

Las entidades financieras se rigen por lo dispuesto en la Resolución 2416 de 1997 del MHCP. En ella se establece que al presupuesto de estas instituciones no se le aplica el principio de equilibrio presupuestal, que el presupuesto de ingresos comprende los ingresos operacionales y los no operacionales y que el presupuesto de gastos comprende la totalidad de los gastos operacionales -discriminados entre gastos administrativos y demás gastos- y los no operacionales. La junta directiva u órgano directivo competente, antes del 31 de diciembre de cada año, aprueba el presupuesto de ingresos y gastos, así como las modificaciones que sean necesarias durante la vigencia.

3.2. Organización Administrativa del Subsistema

3.2.1. Órgano responsable del sistema y principales funciones que cumple

Si bien el EOP define al CONFIS como el órgano que coordina al sistema presupuestal, en el marco de una GFP integrada y de acuerdo con la separación entre presupuesto y programación fiscal con que se trabaja en este Modelo Conceptual, el órgano rector del Subsistema de Presupuesto en el nivel nacional es la Dirección General del Presupuesto Público Nacional. No obstante, cabe destacar que, en lo que hace al Presupuesto de Inversión, la Subdirección General de Inversiones, Seguimiento y Evaluación del DNP es la encargada de la conducción y supervisión del proceso presupuestal en sus diferentes etapas, por lo que en la práctica coexisten y se complementan las dos entidades.

Entre las principales funciones de la DGPPN⁹ figuran:

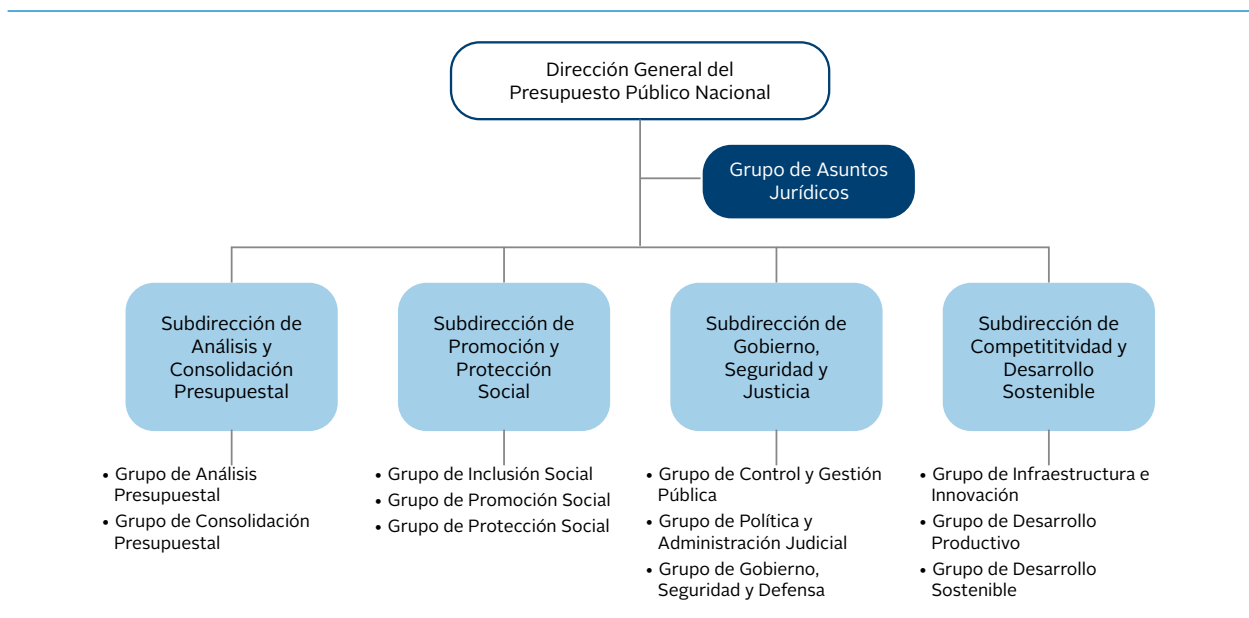
- Dirigir la elaboración del proyecto del Presupuesto General de la Nación que se presenta al Congreso.
- Dirigir la elaboración de los proyectos de decreto de liquidación o repetición del presupuesto, según sea el caso y la aprobación de los traslados, distribuciones y demás modificaciones presupuestales que los afecten.
- Emitir conceptos sobre las solicitudes de nuevos gastos, de aumento en las apropiaciones existentes y de modificación en los ingresos presupuestados.
- Dirigir, coordinar y evaluar el proceso de seguimiento a la ejecución presupuestal de los órganos del Presupuesto General de la Nación y de las EICE y SEM no financieras.

⁹ Definidas por el decreto 4712 de 2008 y sus modificatorios.

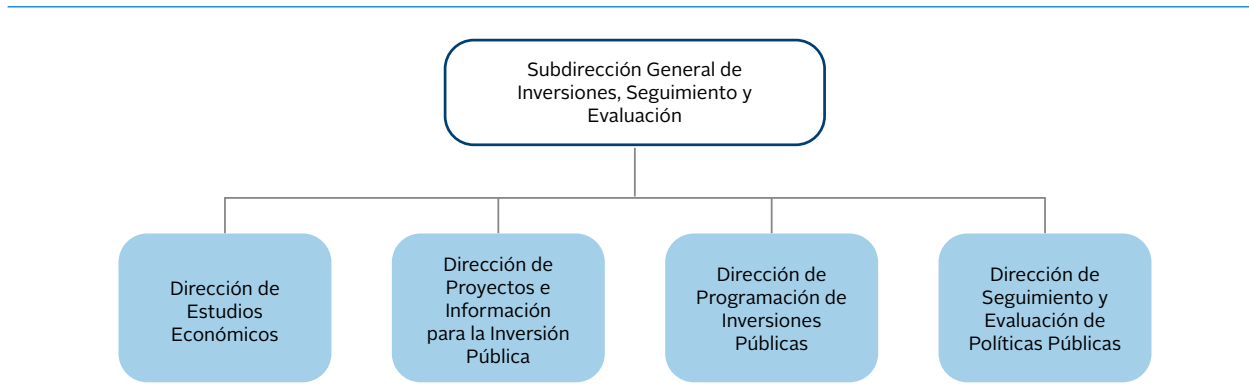
3.2.1.1. Estructura organizativa básica

La DGPPN está compuesta por cuatro subdirecciones, que dependen directamente de la Dirección General, mientras que de la Subdirección General de Inversiones, Seguimiento y Evaluación dependen 4 direcciones y 10 subdirecciones.

Figura 5. Organigrama de la DGPPN y de la Subdirección General de Inversiones, Seguimiento y Evaluación



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público



Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

3.3. Principales Elementos del Subsistema

3.3.1. El presupuesto por programas en la administración colombiana

3.3.1.1. Bases conceptuales

La estructura programática en Colombia comprende las intervenciones públicas que se concentran en un problema o potencialidad y llevan a la práctica los objetivos planteados en las políticas públicas, a través de la entrega de productos que conducen a la generación de un resultado común.

Se denomina programa al conjunto de proyectos de inversión y actividades de coordinación que apuntan a un resultado específico en un sector de acción económica, social, financiera o administrativa a fin de cumplir tanto las metas fijadas por el nivel de gobierno como los compromisos en cada sector. Los subprogramas son una división de los programas que comprenden el conjunto de proyectos de inversión destinados a facilitar la ejecución en un campo específico, en virtud del cual se fijan metas parciales que se cumplen mediante acciones concretas que realiza el Estado.

3.3.1.2. Estructura actual

El presupuesto por programas está limitado al presupuesto de inversión y su estructura es definida por el DNP, sin que la DGPPN participe del proceso. Como no se ha incorporado aún esta técnica al presupuesto de funcionamiento, tal como se expresa en el Plan Nacional de Desarrollo, cerca del 80% de los gastos del PGN no se desagregan por programa. En la actualidad, se está trabajando para resolver el tema de manera conjunta entre el DNP y el MHCP y se esperan avances en el corto plazo. En el presupuesto de inversión, los esfuerzos de los últimos años están orientados hacia el desarrollo de un presupuesto orientado a resultados.

La estructura programática vigente no responde completamente a criterios jerárquicos ni de agregación y está cruzada por la clasificación sectorial. Por el contrario, existe una cierta relación con los objetivos fijados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Existen cuatro niveles: programa, subprograma, proyecto y subproyecto. Los tres primeros se definen durante la etapa de programación, mientras que el subproyecto se carga en el momento de la obligación.

3.3.2. Los clasificadores presupuestales vigentes

Colombia reformó su esquema de clasificadores entre 2018 y 2020, buscando resolver los principales problemas que se presentaban para la adaptación a estándares internacionales, con énfasis en el MEFP 2014. Con la nueva clasificación, el esquema general se divide entre clasificadores principales, que permiten contar con la información tendiente a cumplir con los objetivos y fines del subsistema, y clasificadores auxiliares, que

constituyen complementos de los anteriores para apoyar aspectos administrativos y financieros para una mejor rendición de cuentas y gestión de sus finanzas¹⁰.

CLASIFICADORES PRINCIPALES:

- Unidades ejecutoras Presupuesto General de la Nación
- Concepto de ingreso
- Objeto de gasto
- Económico
- Funcional
- Sectorial
- Programático
- Geográfico

CLASIFICADORES AUXILIARES:

- Fuente de Financiación – Recursos
- Clasificación Central de Productos

Esta estructura cuenta con algunas particularidades. En primer lugar, corresponde mencionar que el Clasificador por Objeto de Gasto contiene, en sus niveles más desagregados correspondientes a las cuentas de bienes y servicios, a la Clasificación Central de Productos (CPC). Esta clasificación es en realidad un catálogo de bienes diseñado para fines estadísticos¹¹ y, si bien es importante que tenga relación con el Clasificador por Objeto, para lograr una adecuada integración entre el Subsistema de Presupuesto y el de Compras y Contrataciones, tiene una estructura y una lógica de funcionamiento completamente independiente.

Por otro lado, de acuerdo a las funciones que le atribuye la Constitución Política, la CGR es la responsable de llevar la contabilidad presupuestal. Ello implica que la Contraloría dispone de la facultad de establecer la manera en que las entidades deben registrar contablemente la ejecución de sus presupuestos, por lo que podría definir clasificaciones diferentes a las adoptadas por la DGPPN. No obstante, luego de un trabajo conjunto, mediante la Resolución 048 de 2021 la CGR adoptó la versión 3.0 del Catálogo Integrado de Clasificación Presupuestal (CICP), establecido por la DGPPN.

Por último, las clasificaciones presupuestales aprobadas para las entidades que forman parte del PGN son aplicables a los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, las empresas de servicios públicos domiciliarios y las empresas sociales del estado del orden nacional que constituyan una categoría especial de entidad pública descentrali-

¹⁰ Esta estructura es válida para el PGN y tiene leves diferencias con la correspondiente al Presupuesto de Regalías, establecida en la Resolución 001 de 2021 de la DGPPN.

¹¹ Ver <https://rtc-cea.cepal.org/sites/default/files/document/files/CPC-21-p1-Trad%2oespañol-mar17.pdf>

zada en cuyo capital la Nación o sus entidades descentralizadas posean el 90% o más, así como para el SGR.

3.3.3. El sistema de aplazamientos y reducciones presupuestales

En Colombia no existen cuotas o cupos de compromiso o de devengo, sino que, cuando se requiere ajustar el gasto público a la situación fiscal, se utilizan los aplazamientos presupuestales. Estos consisten en la imposibilidad de adquirir compromisos con las apropiaciones afectadas, ya que disminuyen su monto o lo aplazan por un determinado lapso. El aplazamiento se hace por decreto del Gobierno Nacional, previo aval del CONFIS, y cuando se trate de gasto de inversión, previo concepto de la Subdirección General de Inversiones, Seguimiento y Evaluación del DNP.

Las causas por las que se puede hacer uso de los aplazamientos son:

1. Que el MHCP estime que los recaudos del año pueden ser inferiores al total de los gastos y obligaciones contraídas que deban pagarse con cargo a tales recursos.
2. Que el Congreso no apruebe nuevos recursos para atender gastos autorizados, que en el momento de aprobación del presupuesto no estaban totalmente financiados (Artículo 347 de la Constitución Política)
3. Contratos de empréstito autorizados que aún no han sido perfeccionados.
4. Exigencias de coherencia macroeconómica.

Se trata de una medida de carácter temporal, que puede ser levantada o modificada en su composición, teniendo en cuenta los requisitos que defina el decreto por el cual se ordena. Cuando ya se considera que la situación que le dio origen no va a revertirse a lo largo de la vigencia, se procede a la reducción presupuestal, que implica dar de baja de forma definitiva las apropiaciones originales. El CONFIS (o quien éste delegue) es el encargado de establecer las suspensiones, reducciones o modificaciones cuando la DGPPN estime que los recaudos del año pueden ser inferiores al total de los gastos presupuestados, cuando no se perfeccionen los recursos del crédito, cuando la coherencia macroeconómica así lo exija o cuando el DNP lo determine, de acuerdo con los niveles de ejecución de la inversión. Los aplazamientos no se registran en la contabilidad presupuestal, pero sí implican bloqueos en el SIIF que impiden emitir CDP con cargo a esas apropiaciones.

3.3.4. La clave presupuestal vigente

La clave actual es diferente para la programación del presupuesto y para su ejecución. A su vez, distingue entre catálogos que se utilizan en todas las transacciones, específicos de ingresos y específicos de gastos.

3.3.4.1. Catálogos válido para todas las transacciones

- Catálogo Institucional

Tiene 4 niveles (el sistema permite agregar uno más) y 15 dígitos o caracteres. Hay un nivel que es obligatorio, los demás son opcionales y quedan a criterio de las entidades para hacer el seguimiento presupuestal de ciertos recursos, como los de financiamiento internacional. Esa apertura es discrecional de cada entidad ejecutora.

3.3.4.2. Catálogos de ingresos

- Catálogo de Concepto de Ingresos

Normativamente existen varios conceptos (ingresos corrientes de la Nación, ingresos de capital de la Nación, ingresos de establecimientos públicos, fondos especiales y rentas parafiscales -los ingresos de los establecimientos públicos, a su vez, se abren como los ingresos de la Nación-). Para cada nivel se abren las mismas cuentas (cada fondo se abre en todas las categorías existentes, por lo que actualmente son más de 50).

Existen cinco¹² conceptos y cada uno tiene 13 niveles y 32 dígitos. El último de ellos es contable y no presupuestal, ya que se utiliza para registrar operaciones que requieren un nivel de detalle mayor al que pide presupuesto. Un ejemplo son los reintegros (Presupuesto los toma en forma conjunta, mientras que la Contabilidad necesita conocer cuál es la operación contable que tiene que deshacer).

- Catálogo de recursos presupuestales

Es el equivalente a la fuente de financiamiento, pero clasifica los recursos en lugar de los gastos. Se usa para que el sistema valide que todos los ingresos tienen efectiva asignación en el presupuesto de gastos. Generalmente no cuadran, por lo que se dejó de hacer restrictivo y se incorporó la posibilidad de que sea informativo.

Es un listado de un nivel y dos dígitos (aunque se usa uno solo).

- Catálogo de fuente

Diferencia si la Tesorería es la Nación o es la entidad (se divide entre Nación y propios).

Tiene un nivel alfanumérico.

- Catálogo de situación de fondos

Separa los recursos que pasan por el Tesoro Central o de la entidad (con situación de fondos) de los que no pasan por ellas (sin situación de fondos). Inclusive hay casos de recursos de Nación sin situación de fondos (recursos para el ejército o la policía, que no pasaban por el Tesoro). Cada vez hay menos recursos sin situación de fondos, y se supone que podrían eliminarse con la ampliación de la CUN.

Tiene un nivel alfanumérico.

- Catálogo Económico

Tiene tres niveles, cada uno de dos dígitos.

¹² Los códigos van del 1 al 6 pero el 4 no se utiliza.

3.3.4.3. Catálogos de gastos

- Catálogo de Gastos unificado

Este catálogo unifica los presupuestos de funcionamiento e inversión, lo que genera problemas para su integración. Clasifica los presupuestos de Funcionamiento, Servicio de la Deuda e Inversión con letras (A, B y C). Después se desagrega para cada tipo de presupuesto.

El presupuesto de inversión se abre por estructura programática con cuatro niveles (programa (4 caracteres), subprograma (4 caracteres), proyecto (hasta 4 caracteres) y subproyecto (1 carácter)). Hay un nivel adicional, llamado Producto, y luego viene el Objeto del Gasto.

El Producto surge de la Cadena de Valor. Es un mecanismo de control de los proyectos, que tiene 7 dígitos y que sirve para que el DNP lo asocie a la ejecución física de cada uno de ellos y pueda asociar la producción física con el gasto ejecutado

En el Presupuesto de Inversión, el clasificador por objeto del gasto se utiliza intermediado por los usos presupuestales, que representan el subconjunto de objetos del gasto que podrá utilizar cada proyecto. En la programación del presupuesto se carga el clasificador por objeto en su primer nivel, pero al momento de la obligación el registro se realiza tomando como base los usos presupuestales cargados previamente, con la misma apertura del presupuesto de funcionamiento y con un mayor nivel de desagregación. Se trata de una solución intermedia que permite tener información de la ejecución presupuestal en cualquier momento de la vigencia, para los dos presupuestos en conjunto, pero no resuelve las cuestiones de fondo de integración entre ambos presupuestos.

En el Presupuesto de Funcionamiento y en Servicios de la Deuda, el clasificador por objeto tiene 9 niveles en total, que soportan hasta 8 dígitos cada uno, con un máximo general de 60 caracteres para el clasificador. No existe un estándar para la desagregación del nivel de gastos. El catálogo es flexible para adaptarlo a los requerimientos que se le hagan. Se abre en 5 niveles obligatorios para la adquisición de bienes y servicios y gastos de comercialización, de los cuales el Decreto de Liquidación desagrega hasta el tercer nivel. Para Gastos de Personal hay seis niveles. Las Transferencias tienen diferentes niveles de apertura, según el caso.

Los clasificadores Sectorial, Económico y Funcional se manejan por tablas de homologación y no se usan para registrar cada transacción. En los últimos dos casos, se usan porcentajes parametrizados por la DGPPN.

No se utiliza el clasificador geográfico ni el de fuente de financiamiento (se reemplaza por el Catálogo de Recursos Presupuestales).

3.4. El Ciclo Presupuestal en Colombia

En Colombia, el ciclo presupuestal está compuesto por cinco etapas, a saber:

Figura 6. Etapas del proceso presupuestal

Programación del proyecto de presupuesto	Es la fase macro de determinación de espacios fiscales consistentes con el comportamiento esperado de la economía y su articulación para delimitar la programación micro, aprobación por el Congreso y desagregación requerida para su ejecución.
Ejecución	Fase del ciclo que comprende los ajustes mediante modificaciones a las apropiaciones contenidas en el presupuesto y el proceso de ejecución desde la contratación/compra hasta el pago al beneficiario o proveedor final.
Seguimiento y Evaluación	Actividades mediante las cuales se verifica, por parte del ejecutivo, el cumplimiento de los propósitos previstos, de los recursos financieros estimados y las metas.
Control	Fase de verificación, por parte del órgano de control, de las actuaciones de las entidades y sus funcionarios.
Control Político	Fase de verificación, por parte del órgano legislativo, de la actuación de los servidores estatales.

Fuente: Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal - DGPPN

3.5. Productos que Actualmente Genera el Subsistema

3.5.1. Plan Financiero

Es uno de los elementos centrales del presupuesto, tal como lo define el EOP, y consiste en un instrumento de planificación y gestión macro fiscal del sector público que permite formular las previsiones de ingresos, gastos, resultados fiscales, requerimientos y alternativas de financiamiento necesarios para el cumplimiento del PND y la ejecución presupuestal, tanto para la vigencia correspondiente como en el mediano plazo. De esa manera, funciona como articulador de la política fiscal con la política monetaria y cambiaria.

El Plan Financiero del sector público consolidado tiene como base las proyecciones efectivas del Gobierno Nacional, de las entidades descentralizadas dedicadas a actividades no financieras del orden nacional, de las entidades territoriales y sus descentralizadas y de las cuentas sectoriales que por su magnitud ameriten ser incluidas en éste. Metodológicamente, la previsión se hace en base caja, de acuerdo con los ingresos efectivamente recaudados y los pagos realizados. Sobre esta base se miden el déficit y las necesidades de financiamiento del SPNF. El plan define las metas máximas de pagos a efectuarse durante el año, que servirán de base para elaborar el Programa Anual de Caja - PAC. También se compatibiliza con las disponibilidades reales de crédito externo e interno y con las metas cambiarias y monetarias definidas previamente por la Junta Directiva del Banco de la República.

Este instrumento debe ser aprobado antes de la presentación del proyecto de Presupuesto General de la Nación al Congreso y se revisa con la información disponible al cierre de la vigencia del mismo año.

Históricamente, el Plan Financiero era elaborado por la DGPPN, pero a partir de la creación de la DGPM, ha sido esta dirección la encargada de su elaboración. No obstante, como la DGPM no forma parte del CONFIS -que debe aprobar el Plan-, es la Dirección de Presupuesto la responsable de su presentación.

3.5.2. Marco de Gastos de Mediano Plazo

El Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) contiene las proyecciones de las principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto, distribuidos por sectores y componentes de gasto del PGN para un período de 4 años. Cada propuesta allí incluida debe proveer la motivación, cuantificación y evaluación de los programas correspondientes. El Marco de Gasto de Mediano Plazo se revisa anualmente, para adecuarlo a los cambios que se produzcan a lo largo de la vigencia.

Dado que no se cuenta con metas de producción física en el Presupuesto de Funcionamiento, el alcance del MGMP como herramienta de gestión para las diferentes entidades y de evaluación de las políticas públicas es limitado. Se trata esencialmente de una herramienta fiscal, que busca definir los límites de gasto que deberán respetar los sectores a la hora de pensar su acción a futuro. El MGMP tampoco se cruza con los proyectos de inversión aprobados, por lo que no se puede garantizar que los costos de funcionamiento asociados a esos proyectos estén contemplados en el futuro.

3.5.3. Anteproyecto de Presupuesto General de la Nación

Con base en las normas orgánicas de presupuesto y en los parámetros macro fiscales preestablecidos, las entidades presentan sus solicitudes iniciales de presupuesto. Estas son revisadas y agregadas por el Ministerio de Hacienda y presentadas al Congreso de la República como referencia inicial para la discusión del proyecto de Ley de Presupuesto.

3.5.4. Decreto de Liquidación y anexos de distribución de las apropiaciones

Una vez aprobado el Presupuesto por el Congreso, el ejecutivo aprueba el Decreto de Liquidación, que desagrega al máximo nivel las autorizaciones dadas por la Ley de presupuesto expedida. Este decreto, junto a los anexos que detallan la manera en que deben distribuirse las apropiaciones en cada entidad, constituye la base sobre la cual se estructura la etapa de ejecución del presupuesto durante la vigencia fiscal para la cual fue aprobado.

3.5.5. Momentos de ejecución presupuestal

De acuerdo con lo establecido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y en la Resolución 36-DGPPN-1998, el presupuesto de gastos debe afectarse teniendo en cuenta las siguientes etapas:

- Expedición del certificado de disponibilidad presupuestal (CDP)
- Registro de los compromisos legalmente adquiridos (CRP)
- Registro de las obligaciones y autorizaciones de pago

El CDP es un documento expedido por el jefe de presupuesto de la entidad con el cual se garantiza la existencia de apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para la asunción de compromisos con cargo al presupuesto de la respectiva vigencia fiscal. Este documento afecta preliminarmente el presupuesto mientras se perfecciona el compromiso. Si bien no reviste importancia desde el punto de vista de la registración contable, es fundamental para la gestión de las entidades ejecutoras del gasto.

El registro del compromiso es la imputación presupuestal mediante la cual se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que ésta solo se utilizará para ese fin. Esta operación indica el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. El acto del registro perfecciona el compromiso y se formaliza con la emisión del CRP.

Finalmente, el registro de la obligación es la imputación mediante la cual se afecta el compromiso en el que ésta se origina, estableciendo el plazo en el que debe atenderse su pago.

Si bien el registro de la obligación es el momento en el que se considera efectivamente gastada una apropiación, existen las reservas presupuestales, mediante las cuales se permite ejecutar, una vez concluido el ejercicio, los créditos comprometidos durante el mismo y que no han llegado a esa etapa. Estas reservas deben ser ejecutadas durante la vigencia siguiente. En consecuencia, en la práctica termina primando el compromiso como etapa central del proceso.

Para afectar presupuestos de vigencias futuras se requiere la autorización previa del CONFIS. Cuando se trate de vigencias futuras ordinarias, es decir que su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas, esa facultad se ha delegado en la DGPPN. Para los proyectos de inversión, debe obtenerse el concepto previo y favorable del DNP. Asimismo, el CONFIS, en casos excepcionales -obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como garantías a concesiones-, puede autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. En el caso de las EICE, el CONFIS delegó en las juntas directivas la facultad de autorizar vigencias futuras financiadas con ingresos propios, fijándoles algunas restricciones cuantitativas y temporales.

Los contratos de empréstito y las contrapartidas que en éstos se estipulen no se rigen por el mecanismo anterior sino que requieren autorización del Congreso y deben seguir las normas que regulan las operaciones de crédito público.

3.5.6. Programa Anual de Caja

El Programa Anual de Caja (PAC) es el instrumento mediante el cual se establece el monto máximo mensual de pagos con cargo al PGN, con el fin de cancelar las obligaciones exigibles que tengan las entidades financiadas con recursos de la Nación y/o con recursos propios. Sin PAC no se pueden pactar compromisos, lo que limita, en la práctica, las apropiaciones del presupuesto a la disponibilidad de liquidez. De esta manera, el PAC es la herramienta que relaciona los montos establecidos en el Presupuesto con los pagos efectivos que pueden realizarse a lo largo de la vigencia. El monto global del PAC, así como sus modificaciones, es compatibilizado con la meta fiscal y aprobado por el CONFIS. Fuera de la participación que la DGPPN tiene en este Consejo, no hay una relación directa entre la DGCPTN y la DGPPN para acordar los lineamientos generales del PAC.

El PAC se desagrega de manera mensual, por objeto del gasto y por moneda. Se carga en el SIIF y fija el techo sobre el cual pueden girar las entidades. En el Comité de Tesorería se analiza su evolución y se actualiza a medida que se conocen con precisión ingresos y egresos. En el mes de junio de cada año, cuando se confecciona el plan de gastos del ejercicio siguiente, se revisa en detalle el PAC vigente y se hacen las adecuaciones necesarias. Durante la vigencia, la DGPPN puede solicitar ajustes al PAC cuando lo considere pertinente. Lo mismo corre para la Subdirección General de Inversiones, Seguimiento y Evaluación del DNP, cuando se trate de gastos de inversión.

Para una explicación más detallada del funcionamiento del PAC, puede consultarse el capítulo correspondiente al Subsistema de Tesorería.

3.5.7. Proyectos de Presupuesto de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE) y Sociedades de Economía Mixta (SEM)

De acuerdo con lo establecido por el Decreto 115 de 1996, las EICE y SEM con participación estatal igual o mayor al 90% (31 entidades) deben presentar sus anteproyectos de presupuesto a la DGPPN y al DNP antes del 31 de octubre de cada año¹³. La DGPPN, previa consulta con el Ministerio respectivo, es responsable de preparar el presupuesto de ingresos y gastos y sus modificaciones, con base en los anteproyectos presentados por las empresas. Para los gastos de inversión se requiere del concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación.

El proyecto de presupuesto de ingresos y gastos -y sus modificaciones- correspondiente a cada empresa que desarrolle sus actividades en condiciones de competencia debe ser aprobado por las juntas directivas de las respectivas empresas y sociedades, sin requerirse concepto previo de ningún órgano o entidad gubernamental. La ejecución del presupuesto se inicia con la desagregación efectuada por los gerentes o directores de las empresas. El presupuesto distribuido se remite a la DGPPN y al DNP.

¹³ Recientemente se han establecido medidas complementarias que apuntan a reducir la cantidad de empresas que deben cumplir con este requisito.

3.5.8. Proyecto de Ley de Presupuesto del Sistema General de Regalías y sus anexos

Para elaborar el Proyecto de Presupuesto del SGR, la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería –dependientes del Ministerio de Minas y Energía– suministran sus proyecciones de ingresos a la DGPM, que sobre esa base confecciona el Plan de Recursos del Sistema General de Regalías. El Plan de recursos contiene una proyección de las fuentes de financiamiento a diez años, discriminada por cada uno de los ingresos, y funciona como insumo para la toma de decisiones del Sistema General de Regalías y la discusión de su presupuesto.

El Presupuesto del Sistema General de Regalías está compuesto por un Presupuesto Bienal de Ingresos, un Presupuesto Bienal de Gastos y unas disposiciones generales. Previo a su presentación al Congreso de la República, el Ministro de Hacienda y Crédito Público debe someter a consideración de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías el proyecto de presupuesto del SGR, quien rendirá su concepto y formulará las recomendaciones que considere convenientes. El proyecto se presenta al Congreso para su aprobación, abierto a nivel de Cuenta, Subcuenta, Objeto, Ordinal, Subordinal y Sección, y con la correspondiente desagregación de las entidades receptoras.

3.5.9. Informes de seguimiento de la ejecución presupuestal e indicadores

El subsistema genera de manera periódica –mensual, trimestral y anual– informes de seguimiento de la ejecución presupuestal desagregados por entidad, sector y, a nivel global, para el Presupuesto General de la Nación. Sin embargo, no se generan Cuentas Ahorro-Inversión-Financiamiento, lo que impide contar con una herramienta útil para el seguimiento y la evaluación de la situación fiscal del país.

Adicionalmente, debido a las características diferenciadas de los presupuestos de inversión y funcionamiento y, particularmente, a la inexistencia de indicadores de producción física en este último, los análisis existentes muestran ciertas limitaciones.

En el presupuesto de funcionamiento, los reportes de ejecución abarcan tanto a las entidades que forman parte del SIF Nación como a las empresas no financieras, pero se limitan a los aspectos financieros. En consecuencia, la construcción de indicadores de eficiencia y eficacia –y más aún de impacto o de resultado– es muy difícil, cuando no directamente imposible. El objetivo de estos informes es esencialmente fiscal.

En el presupuesto de inversión, por el contrario, los análisis integran aspectos físicos y financieros, aunque en este caso se concentran en el cumplimiento de las metas y objetivos planteados. La herramienta utilizada para ello es el Sistema Unificado de inversión y finanzas públicas (SUIFP), un sistema de información que integra los procesos asociados a cada una de las fases del ciclo de la inversión pública, desde su formulación hasta la entrega de los productos, articulándolos con los programas de gobierno y las políticas públicas.

3.6. Trámites y Modificaciones a los Diferentes Presupuestos

Durante cada vigencia se pueden realizar traslados, adiciones, reducciones y otras operaciones presupuestales. Las modificaciones se tramitan y aprueban de acuerdo al nivel de desagregación en que fueron autorizadas (sea por el Congreso, si afecta lo autorizado en la Ley, o por el poder ejecutivo, si afecta lo autorizado en el Decreto de Liquidación).

La DGPPN, como órgano rector del Subsistema de Presupuesto, debe otorgar su autorización previa a cualquier solicitud de modificación de las apropiaciones vigentes, con base en la evolución de recursos y gastos. Cuando se trate de modificaciones correspondientes al Presupuesto de Inversión, también se requiere la intervención de la Subdirección General de Inversiones, Seguimiento y Evaluación del DNP. Como se ha mencionado previamente, esto no se aplica a las EICE y SEM.

3.7. Cierre y Evaluación del Presupuesto General de la Nación

El cierre del presupuesto se hace formalmente al 31 de diciembre, pero se permiten ajustes hasta el 20 de enero del año siguiente, según lo establece el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

En lo que hace a los ingresos, se contabilizan como correspondientes a la vigencia aquellos que hayan sido efectivamente recaudados a la fecha de cierre. En cuanto al gasto, los compromisos registrados que no hayan resultado en obligaciones al cierre fiscal, generan reservas presupuestales que se deben ejecutar durante el siguiente año. Las obligaciones no pagadas al final de la vigencia se denominan cuentas por pagar y se deben cancelar durante el siguiente año. Tanto las reservas presupuestales como las cuentas por pagar constituyen los rezagos presupuestales y no afectan el presupuesto de la vigencia en curso. Si bien es considerado un evento excepcional, se permite constituir un rezago de hasta el 2% del Presupuesto de Funcionamiento y hasta el 15% del Presupuesto de Inversión.

En el caso del Presupuesto de Inversión, al cierre del ejercicio se lleva adelante un proceso de verificación y se entra en la fase de operación, donde se evalúan los proyectos. La Dirección de Evaluación de Políticas Públicas hace la evaluación de impacto y de resultado, para ver si el proyecto contribuyó a resolver la problemática predefinida. Los indicadores se cargan en todos los proyectos y se utilizan como un insumo para que se pueda hacer la evaluación. Luego el análisis se centra en los casos prioritarios.

3.8. Relación con los Demás Subsistemas del SIGFP

Tal como se ha expresado, el Presupuesto tiene relación con prácticamente todos los sistemas que conforman el SIGFP. En el caso colombiano, esa relación tiene ciertas particularidades que a continuación se detallan:

El Subsistema de presupuesto recibe la información que requiere en lo concerniente a los Ingresos Públicos con rezagos de hasta tres semanas luego de los cierres men-

suales¹⁴. Ello debido a que el tiempo que se requiere para registrar los ingresos adecuadamente e ingresarlos al SCUN genera demoras que afectan la programación y el seguimiento de la ejecución. En el mismo sentido, cuando no se puede identificar el tipo de recurso de que se trata, esos ingresos quedan sin clasificar y no se registran presupuestalmente a favor de la entidad respectiva, lo que trae aparejadas varias distorsiones en términos de información.

En materia de Programación Fiscal, si bien en los últimos años se ha organizado un sistema que funciona de manera articulada, aún resta delimitar más claramente las responsabilidades que les corresponden a los dos órganos centrales y eficientizar los circuitos correspondientes.

La Planeación es un elemento central de la gestión estatal colombiana y el presupuesto es el encargado de llevar a la práctica los planes de desarrollo. Para ello existe un marco institucional que relaciona los diferentes tipos de planes con el gasto público. No obstante, la separación entre el presupuesto de funcionamiento y el de inversión lleva a que los mecanismos de análisis, seguimiento y evaluación de los planes -como el Sistema de Evaluación y Gestión de Resultados, SINERGIA- estén limitados a los proyectos de inversión, con lo que la mayor parte del gasto no se relaciona con ningún tipo de plan.

Con Crédito Público existe un flujo adecuado de información, tanto en la etapa de programación presupuestal como durante la ejecución. Sin embargo, los datos circulan mayormente a través de archivos planos, por lo que se requiere avanzar hacia un mayor nivel de automatización.

La relación con el Sistema de Gestión Financiera de Recursos Humanos se da tanto en la etapa de programación como en la ejecución. En la primera, la información fluye de manera adecuada y se proporciona todo lo necesario para formular el proyecto de Presupuesto. Los mayores problemas surgen en la ejecución, dado que la DGPPN no cuenta con información sobre los cambios en los niveles de plantas o nóminas en un tiempo adecuado. Tampoco se registra el compromiso al iniciar el ejercicio, sino que se lo hace junto con el devengo. Para que exista un control certero sobre la situación de la nómina, es necesario avanzar en estos aspectos.

En lo que hace al Sistema de Gestión Financiera de Compras y Contrataciones, aún no se ha integrado el Clasificador por Objeto con el catálogo de bienes UNSPSC. A eso se le suma, como dificultad adicional, que Colombia cuenta con dos catálogos de bienes vigentes. Al ya mencionado UNSPSC, con el que se programan y ejecutan las compras, se le agrega la Clasificación Central de Producto (CPC), utilizada para fines estadísticos e incompatible con el anterior¹⁵. Asimismo, existe espacio para avanzar en un vínculo más fuerte entre la programación presupuestal y el Plan Anual de Contrataciones.

14 Se está trabajando en un proyecto de decreto que reduzca este tipo de rezagos en la disponibilidad de la información de ingresos y facilite su automatización al interior de la DGPPN a través del SIIF.

15 Un grupo de expertos de la Comisión de Estadísticas de la ONU, que analizó ambos catálogos, “observó que las diferencias conceptuales entre la UNSPSC y la CCP eran bastante amplias (...). De hecho, se concluyó que sería demasiado costoso en recursos intentar establecer una correspondencia entre la UNSPSC y cualquiera de las clasificaciones de adquisiciones”. Ver: <https://docplayer.es/43297302-Actualizacion-de-las-clasificaciones.html>

La relación con la Tesorería se da centralmente a partir del Programa Anual de Caja, que permite articular los límites del presupuesto con la gestión de la liquidez. Antes de que se apruebe el PAC correspondiente a cada vigencia, se trabaja de forma conjunta entre los órganos centrales de cada subsistema y los diferentes sectores y entidades para delimitar su alcance y establecer las metas de gastos mensuales para el año. Durante la vigencia, el control del PAC queda supeditado a la DGCPTN.

En Colombia, la Inversión es parte integrante del sistema presupuestal, a tal punto que tiene un presupuesto específico. Eso le otorga mucha libertad al DNP, que coordina la programación, el seguimiento de la ejecución y la evaluación de los proyectos, para cumplir sus tareas. Sin embargo, el desarrollo en paralelo de dos presupuestos con reglas y parámetros diferentes ha generado uno de los principales problemas de la GFP del país. Una de las reformas más urgentes, y sobre la cual se han focalizado los esfuerzos en los últimos años, consiste en unificar la información y gestión presupuestal de inversión y funcionamiento. No es posible integrar al presupuesto con los demás sistemas que conforman el SIGFP si previamente no se integró el Subsistema de Presupuesto en sí mismo.

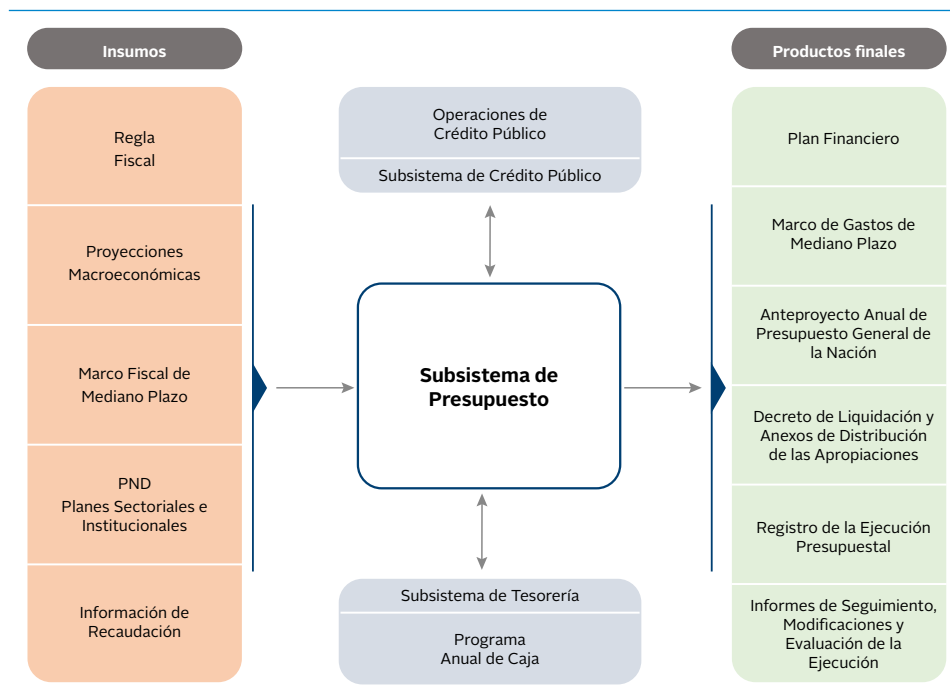
Con la Contabilidad, el enlace se da esencialmente a través de dos instrumentos, la adecuada registración de la ejecución presupuestal y la relación entre el Clasificador por Objeto del Gasto y el Catálogo General de Cuentas Contables (CGC). En lo que hace a los momentos del gasto, si bien de acuerdo a la normativa vigente están integrados la obligación y el devengo contable, en la práctica existen casos en los que hay demoras importantes entre la recepción de bienes y servicios y el registro de la contabilidad presupuestal. En cuanto a la articulación entre la clasificación por objeto y el plan de cuentas, si bien en los últimos años se han hecho avances muy importantes en ambos catálogos, aún quedan por resolver ciertas diferencias para que la integración sea completa, particularmente en el presupuesto de inversión. Por otro lado, la falta de un ente contable único para la Administración Central general problemas en el procesamiento de la información presupuestal, al requerir la consolidación de una gran cantidad de operaciones recíprocas originadas por transferencias y aportes de capital -entre otras- que deberían resolverse internamente en el sistema.

Tanto el Subsistema de Estadísticas Fiscales como el de Estadísticas Económicas son usuarios intensivos de la información presupuestal. En ese sentido, se requiere definir claramente las salidas de información que necesitan ambos subsistemas para garantizar que los datos ingresen al sistema a través de las clasificaciones presupuestales. Si bien se ha avanzado sensiblemente en la materia a partir de la integración de la CPC en el Clasificador por Objeto, deberían tratarse como catálogos independientes para que puedan articularse sin que los cambios en uno de ellos impliquen automáticamente modificaciones en el otro. Asimismo, es preciso que los clasificadores no solo tengan en cuenta las salidas que demanda el MEFP 2014 sino también el SCN 2008 ya que, si bien están armonizados, la compatibilidad entre ellos no es total.

Finalmente, en materia de control, y debido a las atribuciones que la normativa colombiana le asigna a la CGR en cuanto a la responsabilidad de la contabilidad presupuestal, resulta fundamental que exista un trabajo conjunto entre esta entidad y el órgano rector del Subsistema de Presupuesto para definir los clasificadores que se utilizarán en

las distintas instancias del proceso presupuestal. La discusión y aprobación del CCP por parte de ambas entidades es un gran avance en este sentido, aunque requiere una mayor institucionalización para no quedar librado a decisiones individuales de cada entidad. Por otra parte, al igual que ocurre en la relación con el Subsistema de Planeación, la falta de programas presupuestales y metas físicas en el presupuesto de funcionamiento privan al Sistema de Control de herramientas para evaluar la eficacia y eficiencia de alrededor del 80% del gasto.

Figura 7. Esquema del Sistema de Información actual



4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y PROPUESTAS DE REFORMA

En base a lo analizado previamente en cuanto a la situación objetivo y al estado actual en que se encuentra el Subsistema de Presupuesto en Colombia, se distingue una serie de fortalezas sobre las cuales puede apoyarse el proceso de reforma, así como un conjunto de debilidades que requieren ser encaradas para lograr una mejora efectiva en su funcionamiento.

4.1. Fortalezas

4.1.1. Política Fiscal

En las últimas décadas, Colombia encaró un proceso de reestructuración de su política fiscal que ha dado muy buenos resultados. La conjunción de instituciones como el CONFIS y de herramientas como la regla fiscal o el marco fiscal de mediano plazo han conformado una estructura sólida sobre la cual es posible implementar procesos de reforma a largo plazo como el que requiere la GFP. Esa base de estabilidad macrofiscal, incluso en un contexto mundial de aumento de la volatilidad, es una de las principales ventajas con las que cuenta el país a la hora de diseñar el nuevo SIGFP.

A su vez, la mejora de la gestión financiera pública permitirá contar con más y mejor información, tanto para la toma de decisiones como para el conocimiento de la ciudadanía. Esto fortalecerá aún más la política fiscal, conformando un círculo virtuoso que servirá para avanzar hacia nuevas estrategias de cambio y modernización del accionar estatal.

4.1.2. Presupuesto y planeación

La experiencia colombiana en materia de planificación pública es uno de los casos de éxito a nivel regional y muchas veces es tomado como ejemplo a imitar por el resto de los países latinoamericanos. El Plan Nacional de Desarrollo, los planes sectoriales e institucionales, el presupuesto de inversión, son herramientas enmarcadas en una lógica que se ha ido perfeccionando a lo largo del tiempo y que generó en toda la administración pública la convicción acerca de lo importante que resulta la planificación de la gestión.

Si bien si es preciso fortalecer aún más la integración entre el presupuesto y la planeación, el conocimiento adquirido en la materia por parte de las diferentes entidades involucradas resulta un insumo de gran valor para la implementación de una reforma que, por sus propias características, deberá planificarse cuidadosamente, teniendo en cuenta la secuencialidad de los cambios a introducir y considerando las implicancias de cada modificación en la integralidad del sistema.

4.1.3. Avances individuales en cada una de las entidades

Una de las críticas más recurrentes a la primera etapa de la reforma de la GFP es la falta de una visión integral, con entidades que diseñaron sus procesos de mejora teniendo en cuenta primordialmente sus propias necesidades.

Sin embargo, esta deficiencia no debe igualarse a la falta de avances. En estos años se han introducido diferentes modificaciones en cada uno de los subsistemas que conforman la GFP; esos avances permiten hoy contar con una base más firme a partir de la cual afrontar los nuevos desafíos. Además, de esas experiencias se ha aprendido y se han extraído lecciones, tal como lo demuestra el análisis incluido en el documento CONPES

4008. En consecuencia, hoy es posible construir sobre lo construido, rescatando las mejoras concretadas y enmarcándolas en una visión común que le de un sentido general a las que se vayan a implementar.

4.1.4. Buen nivel de funcionarios públicos en los órganos centrales

Tanto en los órganos centrales como en las entidades ejecutoras se cuenta con funcionarios de muy buen nivel técnico. Particularmente, en lo referente a presupuesto, existe un conjunto de cuadros medios sobre los cuales ha recaído en buena medida la responsabilidad de las diferentes mejoras introducidas y que hoy son los que conservan la memoria de lo que se ha hecho y la comprensión de lo que falta hacer.

Para el éxito del proceso de reforma, resulta fundamental aprovechar el conocimiento adquirido y reforzar las capacidades de los funcionarios que tendrán a su cargo la implementación de los futuros cambios.

4.2. Debilidades

4.2.1. El rol de la DGPPN como órgano central del sistema presupuestal se ha desdibujado

Con el paso del tiempo, la gestión de las finanzas públicas en el país se ha ido complejizando y especializando. Esto llevó a que se crearan entidades abocadas a funciones específicas que, anteriormente, estaban centralizadas en la Dirección de Presupuesto. Así, la creación del DNP, la CGN, la DGAF y la DGPM le han quitado paulatinamente atribuciones a la DGPPN. Ese proceso, similar al que se dio en muchos otros países, no fue acompañado en Colombia por una redefinición del rol de la dirección, que le permitiera adaptarse al nuevo esquema de la GFP y mantener, al mismo tiempo, su rol central en la misma. A su vez, la existencia de múltiples reglas de juego diferentes para los distintos actores que conforman el Subsistema (Entidades que forman parte del PGN, ET, EICE y SEM, SGR, entidades financieras, particulares que administran recursos públicos) sin que exista una visión agregada y estructuradora del conjunto, afecta la comprensión de los resultados que se presentan a la sociedad sobre los recursos públicos.

Esta carencia de una visión general del funcionamiento del Subsistema Presupuestal se ve aún más claramente en el caso de las entidades territoriales, cuyos lineamientos generales son establecidos por la DGAF y no necesariamente coinciden con los del nivel nacional.

Para definir cuáles deberían ser las funciones propias de la Dirección en el marco del SIGFP, es preciso repensar su rol en el marco del sistema integrado y de una gestión moderna de las finanzas públicas, junto con el de las demás entidades que conforman la GFP y la política fiscal. Para esto, será importante aprovechar el lugar que ocupe la dirección en el marco de la recientemente creada CIIGFP.

4.2.2. Los clasificadores aún no cumplen totalmente con su rol de integrador de la información

Uno de los aspectos más destacados de la primera fase de la reforma ha sido la importancia que se le dio a los clasificadores presupuestales. Hoy, el país cuenta con un Catálogo Integrado de Clasificación Presupuestal que representa un avance muy destacado con respecto a la situación anterior. Además, se han empezado a utilizar clasificadores como el funcional y el económico en todas las etapas del proceso presupuestal, y no solo en la programación como ocurría anteriormente.

A pesar de estas mejoras, aún se requieren modificaciones en el mapa de clasificadores presupuestales, particularmente en dos aspectos. En primer lugar, para generar la información del SCN y ciertas salidas demandadas por el Sistema de Contabilidad, es preciso revisar la apertura de algunos clasificadores en algunas partidas concretas. Además, para garantizar que su estructura tenga la flexibilidad necesaria y que el manejo de la clave presupuestal sea más eficiente, es preciso que cada clasificador sea tratado como un catálogo independiente, de manera que los cambios que se puedan introducir en uno de ellos no repercutan directamente en los demás y se eviten las partidas con más de diez dígitos.

4.2.3. El clasificador por objeto del gasto no funciona como articulador de la información presupuestal

Este clasificador es el más importante en términos de articulación de la información presupuestal por su relación directa con los sistemas de contabilidad, compras y RRHH, a tal punto que se lo conoce como clasificador primario del sistema. Pese a los avances registrados como consecuencia de los cambios mencionados en el punto anterior y a la expansión de su uso al presupuesto de inversión, aún sigue siendo limitado en materia de integración.

Aún no se ha logrado que este clasificador esté perfectamente alineado con el Catálogo de Cuentas Contables (en lo que casos que corresponda), lo que impide la automatización de esas relaciones. Tampoco existe relación con el catálogo UNSPSC, utilizado por el Sistema de Gestión Financiera de las Contrataciones, por lo que no se puede generar la afectación presupuestal directamente desde la adquisición de un bien o servicio. En cuanto a su utilización en el presupuesto de inversión, los usos presupuestales son una salida imperfecta que debería reemplazarse por la integración plena de la información desde la base.

4.2.4. La clave presupuestal vigente es limitada

Debido a las diferencias entre los clasificadores utilizados para Inversión y Funcionamiento, existen dificultades estructurales en la concepción de la clave, que representan uno de los mayores obstáculos para la nueva concepción de la GFP.

Esto obedece a que la clave actual no se diseñó tomando los clasificadores presupuestales como la base de un sistema integrado de información y gestión financiera sino como un conjunto de herramientas que buscaban dar respuesta a las necesidades puntuales de cada entidad rectora, sin que hubiera una visión general que enmarcara los pedidos de cada área.

Consecuentemente, no se tuvieron en consideración todas las salidas de información que se requerían para las distintas entidades intervinientes y al diseñar la clave se subordinaron algunos campos a aquellos más relevantes para la entidad rectora (Clasificador por Objeto del Gasto en el Presupuesto de Funcionamiento y Apertura Programática en el Presupuesto de Inversión), lo que va en contra de la misma concepción de una clave presupuestal.

Así, la falta de una visión sistémica en el diseño del modelo no solo llevó a que sea necesario generar múltiples reportes para construir información que debería surgir automáticamente del sistema, sino que, además, dio origen a una clave en la que los clasificadores no son independientes unos de otros y, por lo tanto, es imposible que en cada transacción se registre toda la información que requiere el sistema. Las recientes reformas implementadas, particularmente la implementación de los usos presupuestales, contribuyeron a paliar algunos de los problemas registrados, pero no resolvieron la cuestión de fondo.

Dado que las dificultades conceptuales se trasladaron al núcleo del sistema informático, la adaptación del SIIF es uno de los puntos más complejos de la reforma. En ese sentido, cabe resaltar que una modificación gradual de las clasificaciones en uso y, consecuentemente, de la clave presupuestal, implicaría una revisión permanente del SIIF, que llevaría más tiempo del deseado, tendría un costo excesivamente alto y generaría un sistema mucho menos seguro y confiable, como resultado de las múltiples intervenciones que serían necesarias para dar respuesta a cada modificación funcional.

4.2.5. No es posible hacer análisis de eficiencia, eficacia y efectividad del gasto en el Presupuesto de Funcionamiento

Dado que no existen indicadores de producción física en el presupuesto de funcionamiento, los análisis y evaluaciones que se realizan están limitados a los aspectos financieros del mismo, lo que reduce claramente su potencialidad como herramienta de asignación de recursos.

Esto es consecuencia de que el uso de los programas presupuestales está restringido al presupuesto de inversión, que representa aproximadamente el 20% del gasto total. Consecuentemente, para cuatro de cada cinco pesos que gasta el Gobierno Nacional no existen mecanismos que permitan relacionar la ejecución física y financiera del presupuesto.

Desde el punto de vista de la toma de decisiones, la falta de información sobre la eficiencia y efectividad del gasto lleva a que el criterio que prime sea la economía de gastos, por lo que resulta muy complejo conseguir un incremento en el presupuesto

de funcionamiento. En consecuencia, partidas que deberían formar parte del mismo se canalizan a través del presupuesto de inversión, que por su naturaleza es más permeable a modificaciones. Así, se distorsiona el sentido de la separación entre funcionamiento e inversión y se afecta también la asignación de recursos a este último.

Además, en momentos en que hay una creciente demanda ciudadana por conocer el destino de los recursos que se aportan al Estado, resulta vital avanzar en mecanismos que permitan mostrar no sólo cuánto se ha gastado sino también qué se ha logrado hacer con esos fondos.

4.2.6. El presupuesto es muy rígido

En la actualidad, buena parte de las modificaciones presupuestales que se tramitan a lo largo de una vigencia tienen que ser aprobadas por la DGPPN, lo que demora los trámites y genera trabas a la gestión de las entidades ejecutoras. A su vez, en la DGPPN, esta función refuerza el rol administrativo de la dirección y consume tiempo que podría ser dedicado a tareas analíticas.

Adicionalmente, algunas de las propuestas que se desarrollan en este modelo, como la relación directa entre el clasificador por objeto del gasto y el catálogo de bienes, podrían llevar a una mayor rigidez a la hora de tramitar las modificaciones, por lo que son necesarios mecanismos que apunten a una mayor flexibilidad en la ejecución presupuestal, manteniendo el control sobre las partidas críticas.

4.2.7. La información de nómina es limitada en calidad y oportunidad

Tal como se plantea con mayor detalle en el capítulo correspondiente al Sistema de Gestión Financiera de Recursos Humanos, en la actualidad no se cuenta con información oportuna sobre la evolución del gasto en personal. Las modificaciones realizadas a la planta aprobada durante una vigencia no se reflejan en las bases de datos de la DGPPN. La información de nómina surge principalmente del SIIF, pero sin que exista una relación entre la cantidad de cargos y la ejecución financiera.

Por otro lado, no se cuenta con datos desagregados sobre los contratos de servicios personales, que son muy importantes en cantidad de personas y en monto asignado, por lo que la información con que se maneja el gasto en personal a nivel presupuestal es incompleta.

4.2.8. No hay relación entre los proyectos de inversión y el gasto de funcionamiento que requieren en la etapa de su operación

La marcada división institucional entre el presupuesto de funcionamiento y el de inversión genera dificultades a la hora de trabajar con gastos que los atraviesan transversalmente. Actualmente, no hay instancias de coordinación entre el MHCP y el DNP para revisar los proyectos que formarán parte del PGN. Por lo tanto, no se contemplan los

gastos necesarios para garantizar la continuidad de los proyectos una vez que se hayan implementado, ya que no se consideran parte de la inversión.

Como al momento de programar el presupuesto de funcionamiento no se conocen los requerimientos derivados de estas inversiones, tampoco se incluyen allí esos gastos. En consecuencia, hay proyectos, particularmente de equipamiento e infraestructura, que no se pueden sostener una vez finalizados debido a que no se consideraron los gastos asociados para su mantenimiento.

4.2.9. Las herramientas de presupuestación plurianual están orientadas únicamente a la política fiscal

La clara orientación fiscal que tiene la gestión pública colombiana ha permitido sentar las bases de una estabilidad macroeconómica que fue resaltada en la sección correspondiente a las fortalezas, pero también ha generado algunas externalidades. Entre ellas, el predominio de la visión financiera en materia de programación del gasto.

Particularmente, el Marco de Gastos de Mediano Plazo no se concibe como una herramienta integral de gestión pública sino como un elemento más de la política fiscal. No hay una asociación clara entre las metas físicas de producción plurianual y las apropiaciones presupuestales, por lo que el uso de esta herramienta sirve más a los propósitos del MHCP que a las propias entidades que lo elaboran. Así, las entidades ejecutoras lo consideran más como un requerimiento de las áreas centrales que como un instrumento que les permita organizar su gestión más allá de la vigencia actual, lo que lleva a desaprovechar el potencial del MGMP.

4.2.10. Las empresas no financieras deben administrarse, desde el punto de vista presupuestal, como las entidades del gobierno central.

Las empresas públicas colombianas con participación estatal mayor o igual al 90% deben llevar su ejecución de acuerdo con el Catálogo de Clasificación Presupuestal, cumpliendo con todos los momentos de registro establecidos para la AC. Esta situación las obliga a tener dos sistemas diferentes de registro o a establecer complejas homologaciones. Esto también se ve en la información fiscal que se les solicita y que, como se explica en el capítulo correspondiente al Subsistema de Programación Fiscal, es limitada. Así, el exceso de requerimientos conspira contra la obtención de la información verdaderamente relevante.

4.2.11. Hay espacio para mejoras en la información que se presenta

Los tomadores de decisiones de política y gestión fiscal reciben información que en muchos casos está fragmentada y difiere de la que producen otras entidades. La falta de instrumentos que permitan una rápida comprensión de la situación fiscal en su conjunto,

como la mencionada Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento, también conspira contra las necesidades de los funcionarios de alto nivel.

El mismo problema aparece en la información que se presenta a la ciudadanía. La última edición del índice de presupuesto abierto¹⁶ muestra a Colombia con una puntuación de 47 sobre 100, en el puesto 56 de 117 países y con una tendencia decreciente (en 2010, la calificación había sido de 61/100). Particularmente, el puntaje es muy bajo en lo que hace a la incorporación de mecanismos de participación ciudadana (17/100). Esto se explica porque los mecanismos de gobierno abierto no están siendo suficientemente explotados y no hay coordinación entre ellos. Existen tres portales públicos diferentes en los que se carga información financiera (Portal de Transparencia Económica, Observatorio de Vigilancia de las Finanzas Públicas y Portal del Inversor) y que difieren en los datos presentados. A su vez, las diferentes entidades relacionadas con la GFP también publican información parcial en sus sitios institucionales, sin que se revise y se coordine la información presupuestal y fiscal que se pone a disposición de la ciudadanía.

En síntesis, el sistema presupuestal colombiano enfrenta dos desafíos centrales: asegurar la adecuada integración de los presupuestos de funcionamiento y de inversión y mejorar la relación con los restantes subsistemas del SIGFP. Solo así se podrá automatizar el flujo de información presupuestal para que esta pueda ser un insumo para la mejora, no solo de la gestión financiera, sino de la gestión pública en su conjunto.

4.3. Áreas de Oportunidad/Propuestas de Reformas

4.3.1. Reformular el rol de la DGPPN, mejorando sus capacidades analíticas

En el marco de un sistema integrado, en el que además el presupuesto de funcionamiento contenga información no solo financiera sino también física, el papel del órgano rector del Subsistema de Presupuesto debe ser rediseñado. En la medida en que se cuente con información de calidad y con una base transaccional, será posible reestructurar las funciones de la dirección hacia el análisis, seguimiento y control de los aspectos financieros y físicos del presupuesto, incluyendo análisis de eficiencia y eficacia de las políticas públicas.

Como criterio general, para poder realizar un análisis completo de la situación presupuestal del país, es preciso que la DGPPN cuente con mayor información sobre aspectos que forman parte de la integralidad del presupuesto, como los ingresos públicos, la evolución de la nómina y la relación con los proyectos de inversión, como se desarrolla en los apartados siguientes. Se recomienda elaborar un plan integral de modernización administrativa que contenga los objetivos a alcanzar y las modificaciones a implementar en el funcionamiento cotidiano de la entidad. También se deberá contemplar allí la relación con los demás órganos centrales que forman parte del SIGFP, la supervisión

¹⁶ <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/colombia>

que debe ejercerse sobre las entidades autónomas y el lugar que le corresponde a la dirección en los órganos colegiados que ordenan las finanzas públicas del país.

En consecuencia, se propone un cambio profundo en la definición del perfil de la Dirección, de acuerdo con los siguientes lineamientos.

- Avanzar en un análisis más profundo del Presupuesto de Funcionamiento, utilizando los programas presupuestales como herramienta de vinculación de la información física y financiera, de manera tal que se pueda generar información no solo sobre lo que gastó el Estado sino también sobre los bienes y servicios que se produjeron. Esto permitiría hacer un seguimiento permanente de la ejecución presupuestal, brindar información a los tomadores de decisiones sobre la marcha de la gestión e informar a la ciudadanía sobre el destino de los recursos que aportan, así como contar con mayores elementos técnicos a la hora de aprobar o rechazar un pedido de modificación presupuestal.
- Coordinar con el DNP los lineamientos que deben guiar el seguimiento del Presupuesto de Inversión, de manera tal que haya una única política presupuestal para todas las entidades que forman parte del PGN.
- Incorporar la presupuestación y el análisis de los ingresos a las tareas habituales de la Dirección, entendiendo al presupuesto como una combinación de recursos y gastos. Para ello, se requiere que la DGPPN tenga acceso directo a la evolución proyectada y efectiva de los ingresos.
- A partir de los puntos anteriores, generar informes periódicos de la evolución de ingresos, gastos y producción física, y solicitar explicaciones de los desvíos que se registren a las entidades ejecutoras. Estos reportes deben elaborarse con rigor técnico y teniendo en cuenta las diferentes necesidades de información que presentan las entidades gubernamentales y los ciudadanos interesados en la evolución de las finanzas públicas.
- Para cumplir con estas nuevas funciones, los perfiles del personal de la Dirección tienen que cambiar. Se deberá realizar una evaluación detallada de la cantidad y las características del personal que se requiera y diseñar un plan de ampliación de capacidades internas que permita dar respuesta a todo lo enunciado. Ese plan deberá articularse con un programa general y permanente de capacitación en materia de gestión financiera pública, que permita que esta nueva visión llegue a todos los funcionarios de los distintos órganos centrales y de las áreas de las entidades ejecutoras que tengan relación con la GFP.

Por otro lado, se considera que existe espacio para avanzar en un mayor análisis de algunos elementos importantes desde el punto de vista presupuestal y fiscal, como los gastos tributarios. Al respecto, se sugiere establecer una hoja de ruta que apunte a evaluar los costos y beneficios de los gastos tributarios y de las obras por impuestos, con el fin de integrar los resultados de estos análisis en la toma de decisiones presupuestales del GNC, así como para mejorar su transparencia y rendición de cuentas. Esto, con fundamento en una metodología de medición sobre la eficiencia de estos mecanismos como alternativa y/o complemento de los programas de gasto público incluidos en el

PGN, a fin de resolver lo señalado por la Comisión de Beneficios Tributarios de “ausencia de un análisis distributivo y la evaluación de efectividad de las medidas en los sectores para los cuales se introdujeron en la legislación”.

La hoja de ruta propuesta deberá fundamentarse en la experiencia internacional y nacional sobre este tipo de revisiones y tener en cuenta lo siguiente: i) buscar la unificación de criterios metodológicos al interior del GNC, relativos a la identificación, medición, seguimiento y evaluación de resultados, en armonía con estándares internacionales; ii) implicaciones en términos de costos fiscales, eficiencia, equidad y objetivos de política; iii) análisis de alternativas de política pública para alcanzar los objetivos buscados; iv) incorporación de este tipo de análisis y evaluaciones en la toma de decisiones presupuestales y para fortalecer la transparencia y rendición de cuentas, con base en lo dispuesto por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, v) colocar límites cuantitativos a este tipo de mecanismos en armonía con el cumplimiento de la regla fiscal del GNC. De avanzarse con la creación de una nueva oficina encargada de los ingresos públicos dentro del MHCP, tal como se propone en el capítulo correspondiente, todo lo aquí planteado deberá evaluarse en conjunto con esa entidad.

Estas reformas requieren, desde el punto de vista normativo, modificar el decreto que define las funciones de la DGPPN. Al menos en una primera etapa, no se considera que sean necesarios cambios importantes a nivel informático. No obstante, tal como se ha explicado, la nueva visión implicará una modificación de la estructura administrativa y un fortalecimiento de la dotación y las capacidades del personal asignado, que deberá llevarse a cabo de forma progresiva pero constante, de acuerdo con lo establecido en el plan integral.

4.3.2. Definir claramente las funciones de cada una de las entidades que participan en la política fiscal

En la misma línea del punto anterior, y a partir de la visión integral e integrada que plantea el SIGFP, es necesario ordenar las funciones correspondientes a las diferentes entidades que actúan sobre la política fiscal, de manera tal que se especifiquen claramente las competencias de cada una de ellas y su contribución al objetivo general.

Particularmente, se requiere delimitar el alcance y las relaciones entre sí de la DGPPN, DGPM y CONFIS, evitando superposiciones y vacíos legales. De esta manera se podrá ordenar de mejor manera el funcionamiento de cada una de estas entidades en la gestión fiscal.

Esta propuesta requiere revisar en detalle la normativa existente en materia de atribución de funciones a las diferentes entidades que participan en la política fiscal y proponer las modificaciones que permitan darle un orden coherente al conjunto. Por el contrario, no se requieren modificaciones de sistemas, más allá de cambiar los permisos asignados para ciertas tareas de acuerdo con lo que se establezca en la normativa.

4.3.3. Revisar los clasificadores presupuestales

Como se mencionó previamente, en la primera fase de la reforma ha habido múltiples avances en materia de clasificaciones presupuestales. Sin embargo, debido a que se trata de un factor crítico para la correcta integración de la información que surge del Subsistema de Presupuesto con el SIGFP, se requiere profundizar aún más en la definición de los clasificadores y en su composición. El objetivo es garantizar que los clasificadores generen toda la información que requieren los demás subsistemas del SIGFP, particularmente la contabilidad y el SCN, y que se integren con los dos catálogos de bienes actualmente en uso (UNSPSC y CPC).

Para elaborar las estadísticas fiscales, se considera que con la actual apertura del clasificador económico es suficiente para ese subsistema obtenga la información presupuestal que precisa, por lo que no serían necesarias modificaciones.

A pesar de que se ha trabajado para reducir las inconsistencias presentes entre los clasificadores presupuestales y el Plan de Cuentas Contables, persisten diferencias importantes y hay requerimientos de la contabilidad que aún no tienen respuesta en los clasificadores¹⁷.

Para resolver estas inconsistencias, se propone reformar las clasificaciones presupuestales en conjunto y de manera simultánea con el catálogo general de cuentas contable, para garantizar su adecuada relación en los casos que corresponda. Una vez que se haya cumplido ese objetivo, habrá que revisar el protocolo de administración para la administración del CCP firmado entre la DGPPN y la CGN, de forma tal que se garantice que la integración se mantenga a futuro. Hay que tener en cuenta que la creación de cualquier objeto del gasto debe ser puesta en conocimiento de la CGN para que esta le pueda asignar la relación contable de matriz correspondiente, de acuerdo al origen y el concepto de la partida presupuestal.

Como dato adicional, es importante tener en cuenta el rol de la CIIGFP en esta materia, para que cualquier modificación se revise no solo en función de la relación entre Presupuesto y Contabilidad sino también a partir del impacto en las estadísticas fiscales y económicas, para evitar que futuras modificaciones generen nuevos inconvenientes para la integración.

En cuanto a los catálogos de bienes, Colombia Compra Eficiente utiliza el UNSPSC y DANE y DNP se basan en la CPC. Como ya se ha explicado, estos dos catálogos son incompatibles entre sí, por lo que las relaciones se tienen que dar a través de los cla-

¹⁷ A modo de ejemplo, se pueden mencionar las siguientes:

- La apertura de presupuesto para los aportes sobre la nómina no se relaciona unívocamente con el Catálogo General de Cuentas, por la imposibilidad de separar los aportes que corresponden a los gastos de administración y operación de aquellos aportes que corresponden a gastos de venta.
- Es necesaria una mayor desagregación de Alquileres y derechos. La contabilidad menciona el arrendamiento operativo y las clasificaciones presupuestales no. El arrendamiento operativo no se distingue del leasing.
- Existen diferencias entre la contabilidad y el presupuesto en cuanto a la manera de registrar ciertas partidas correspondientes a servicios de informática y sistemas de computación.
- Se recomienda identificar los activos no financieros producidos de los no producidos y verificar y definir las mejoras en las tierras y terrenos.
- Sería conveniente realizar una apertura de activos biológicos no cultivables, al menos por categorías.

sificadores presupuestales. En el primer caso, la automatización es posible porque se trata de pasar de diferentes tipos de bienes a una sola partida presupuestal, lo que se conoce como relación n a 1. No obstante, para la CPC la situación es la inversa, ya que las estadísticas requieren un nivel de desagregación que no es posible obtener de los clasificadores. Por consiguiente, para obtener esa información los datos deberán ingresarse manualmente en cada transacción. Resta por definir si eso se hará en todas las etapas del proceso presupuestal o solo a partir del devengo, tal como se explica en el apartado siguiente.

En lo que corresponde a las Cuentas Nacionales, la información que surge del Subsistema de Presupuesto sigue siendo insuficiente para permitir su elaboración de manera automática. Más allá de cada caso específico¹⁸, existen cuestiones a revisar en lo que hace a la integración de los clasificadores presupuestales con el SIGFP, y esa articulación se debe encarar mediante un trabajo específico que tome en cuenta las demandas de los demás subsistemas, tal como se hizo con las estadísticas de finanzas públicas.

Al igual que en el caso de la Contabilidad, se recomienda constituir un grupo específico que trabaje con el órgano rector del Subsistema de Estadísticas Económicas para analizar los requerimientos que desde allí se le hacen al Subsistema Presupuestal y evaluar la mejor manera de darles una respuesta. La CIIGFP brinda el marco apropiado para ese trabajo.

Desde el punto de vista normativo, como se están agregando y/o modificando clasificaciones y no eliminando las ya existentes, no se requieren mayores modificaciones al cuerpo normativo existente. Sí será necesario derogar la Resolución 042 de 2019 de la DGPPN, por la que se aprueba el Catálogo de Clasificación Presupuestal, y aprobar una nueva resolución -avalada por la CIIGFP- que responda a las demandas aquí expli-

18 Entre ellos, se pueden mencionar los siguientes:

Gastos

- La apertura a sexto nivel muestra flujos en algunos casos muy agregados y en otros muy particulares o específicos. Las cuentas 01 y 03 a nivel de ordinal presentan una desagregación analítica muy detallada sin mediar categorías previas que permiten agruparlos por conceptos similares. Esto se podría salvar mediante la complementación del clasificador con los atributos que facilita la identificación sin necesidad de sobredimensionar el clasificador por objeto. En el caso de las Transferencias, 03 Corrientes y 04 de Capital, el cardinal se emplea de manera no homogénea (en algunos casos refiere al sector beneficiario, en otros al tipo o destino de la transferencia).
- Dentro de la cuenta 02, El renglón 02 02 02 aglutina servicios de distinta naturaleza. En el caso de las cuentas 09 y 10, en cambio, el clasificador por objeto no brinda información detallada de los pasivos que se cancelan, si corresponden a deuda interna o externa, en moneda nacional o extranjera, de corto o de largo plazo.
- Transferencias corrientes: Se recomienda revisar su apertura y clasificación.
- Activos financieros y pasivos: Las clasificaciones parecen insuficientes para determinar con precisión el tipo de activo financiero o pasivo.
- Se sugiere conservar una estructura y orden que permita ordenar fácilmente las transacciones. Las cuentas de objeto 1, 3, 5, 8 refieren a erogaciones de tipo corriente. La 2 y la 4 de capital (activos no financieros) y las 7, 9 y 10, principalmente a disminuciones de pasivos.
- Objeto 02 adquisiciones de bienes y servicios: Incluye gastos imprevistos y gastos reservados.
- Objetos 9 y 10: Incluyen conceptos de disminución de pasivos, rentas de la propiedad y gastos corrientes. Si el Objeto del Gasto representa la naturaleza de las erogaciones, cada ítem debería incluirse en un objeto específico. Aunque todas forman parte de los servicios de la deuda, sus naturalezas difieren.

Ingresos

- Entre los ingresos de capital se incluyen incrementos de pasivos. Cabe destacar que los ingresos se ordenan según su origen o naturaleza, y se suelen clasificar en ingresos de tipo corriente (recurrentes, como por ejemplo los tributarios), disminuciones de activos (ingresos de capital) o incrementos de pasivos (derivados del financiamiento). Para lograr una armonización de las clasificaciones, correspondería diferenciar claramente estas categorías y unificar la terminología a fin de facilitar dicha armonización.

cad. En cuanto a los sistemas de información, el impacto se verá al modificar la clave presupuestal o clave de información financiera, tal como se detalla en el apartado 4.3.6.

4.3.4. Utilizar el clasificador por objeto del gasto como base de la información presupuestal en el SIGFP

Para que la información presupuestal cumpla su función de eje transmisor de la GFP, el clasificador por objeto del gasto es el principal instrumento. Complementando los avances realizados hasta el momento, particularmente en su adaptación al MEFP 2014, se debe garantizar no solo su integración con el Plan de Cuentas Contables, como se explicara en el punto anterior, sino también con los dos catálogos de bienes en uso -UNSPSC y CPC-, permitiendo así su incorporación a la clave presupuestal.

Para la integración con los catálogos de bienes se cuenta con dos alternativas. Una de ellas es utilizar el UNSPSC desde el momento en que se elige el bien o servicio a adquirir hasta el devengo, lo que permitiría que las afectaciones presupuestales se realicen automáticamente al cumplir las diferentes etapas del proceso de contrataciones. A partir del momento de recepción de los bienes se usaría la CPC, lo que permitiría generar la información estadística que precisan tanto el DANE como el DNP, minimizando las intervenciones manuales. (esto va en contra de la actual resolución de la CGN). Si, por el contrario, se desea usar ambos catálogos en todos los momentos de registro, se contará con la información correspondiente a la demanda proyectada del sector público al privado por rama de actividad. La contracara de esa mayor información será una mayor carga de trabajo sobre el personal encargado de realizar las afectaciones presupuestales en las entidades ejecutoras. Esta decisión debe evaluarse cuidadosamente, sopesando pros y contras de ambas opciones.

Por otra parte, para que el presupuesto esté integrado en sí mismo, es necesario eliminar los usos presupuestales y reemplazarlos por la implementación del clasificador por objeto en cada transacción desde la base y en todas las etapas del presupuesto, tanto de funcionamiento como de inversión.

En el plano normativo, estas modificaciones implicarán derogar toda la normativa asociada a los usos presupuestales, particularmente en el Sistema de Clasificación Presupuestal aprobado por el Ministerio de Hacienda. También deberán efectuarse los cambios correspondientes a la variante elegida para relacionar al presupuesto con los catálogos de bienes. De acuerdo con esa definición, se efectuarán las adaptaciones correspondientes en el SIF, que se complementarán con la nueva clave presupuestal explicada en el punto 4.3.6.

4.3.5. Diseñar una nueva clave presupuestal

Uno de los puntos neurálgicos del nuevo SIGFP es contar con una nueva clave de información financiera, acorde al mapa de clasificadores y catálogos aprobados, que contenga toda la información que los distintos subsistemas de la GFP requieren del presupuesto y que trate a cada clasificador y catálogo de forma independiente.

Este último aspecto es central para que las modificaciones que se puedan realizar en un clasificador no impacten en los demás, para que el sistema informático pueda procesar adecuadamente las diferentes transacciones y para que se puedan hacer cruces de información entre las distintas clasificaciones de acuerdo con las necesidades de cada usuario.

De acuerdo con los requerimientos planteados por los distintos subsistemas que conforman el SIGFP, se presenta a continuación una propuesta de nueva clave que contiene tanto clasificadores presupuestales como diferentes catálogos relacionados con la GFP. El criterio utilizado para definir si un clasificador o catálogo debía formar parte de la clave fue analizar si existían requerimientos de salida por parte de alguno de los subsistemas del SIGFP que justificaban su incorporación.

En el esquema propuesto se aclara en cada caso si se debe cargar la información correspondiente en cada transacción o si el sistema puede utilizar estructuras predefinidas (por ejemplo, limitando el clasificador institucional a la entidad a la que pertenezca el usuario, de forma tal que no tenga que cargar esa información cada vez que accede y que, al mismo tiempo, no pueda hacer afectaciones a otras entidades). Como elemento adicional, se aclara si el clasificador o catálogo responde a estándares internacionales. Cuando es así, la estructura que debe adoptar es rígida, para adecuarse a estos estándares; en los otros casos, se cuenta con mayor flexibilidad para introducir variaciones en las distintas cuentas.

Nueva Clave Presupuestal - Esquema General

Comunes a todas las transacciones

Nombre	Carga por transacción	Estándares internacionales
Institucional	No	No
Por tipo de moneda	Sí	No
Geográfico	Sí	No

Ingresos

Nombre	Carga por transacción	Estándares internacionales
Rubro o concepto de ingreso	Sí	No
Tipo de ingreso (corriente, de capital o fuentes financieras)	Sí	Sí
Económico de ingreso	No	Sí
Recurrente	Sí	No

Nueva Clave Presupuestal - Esquema General

Gastos		
Nombre	Carga por transacción	Estándares internacionales
Tipo de presupuesto (*)	Sí	No
Objeto del gasto (**)	Sí (aunque no para todas)	No
Por tipo de gasto (corriente, de capital o aplicaciones financieras) (*)	Sí	Sí
Económico de gasto	No	Sí
Sectorial	No	No
Funcional	Sí	Sí
Por fuente de financiamiento (*)	Sí	No
Recurrente	Sí	No
Catálogos y otros		
	Carga por transacción	Estándares internacionales
Apertura programática	Sí	No
UNSPSC (*)	No (asociado al SECOP)	Sí
CPC	Sí (a partir de la obligación)	Sí
Banco de proyectos de inversión (*)	Sí	No
Relación con el Plan Nacional de Desarrollo (*)	No	No
Relación con resultados (*)	Depende del modelo elegido	No

(*) Clasificador o catálogo nuevo
 (**) Ver si se desagrega más para fines contables

Fuente: Elaboración propia

Esta reforma no implica modificaciones desde el punto de vista normativo -ya que previamente se deberán hacer los ajustes mencionados en la propuesta 4.3.4 Revisar los clasificadores presupuestales-, pero sí requiere de una importante modificación en el SIIF, para lo cual es preciso que la clave a adoptar haya sido acordada por todos los actores antes de introducir los cambios en el sistema. Para cumplir con este propósito, y teniendo en cuenta la importancia de este punto dentro del SIGFP, se sugiere elaborar una hoja de ruta para modificar la clave presupuestal, en línea con la implementación del documento CONPES 4008 de 2020 y las líneas de acción sugeridas en este documento.

4.3.6. Incorporar programas presupuestales al Presupuesto de Funcionamiento

Para que sea posible avanzar en análisis de eficiencia y eficacia de la totalidad del gasto público, resulta impostergable la introducción de la técnica del presupuesto por programas en el presupuesto de funcionamiento. A diferencia de lo que ocurre con los clasificadores, no hay estándares internacionales que marquen las pautas que se deben seguir para hacerlo. Por el contrario, existen diferentes alternativas para la definición de los programas y numerosas experiencias que se pueden tomar como base para elegir el esquema más adecuado para Colombia. No obstante, hay algunas condiciones que son indispensables para que la iniciativa tenga éxito.

En primer lugar, deben partir de una metodología común, adoptada en conjunto por el DNP y el MHCP, que establezca una base conceptual común para funcionamiento e inversión, aunque no es necesario que los programas sean los mismos en ambos presupuestos. Debido a las limitaciones que naturalmente tienen los programas, es de suma importancia que puedan complementarse adecuadamente con otras herramientas, tales como los programas transversales -que actúan como consolidadores de programas asociados a una misma temática- y los trazadores presupuestales. Los programas, a su vez, serán la clave que permita avanzar hacia una presupuestación por resultados, relacionando la producción física del Estado con los indicadores que muestran el impacto en la sociedad de las políticas públicas.

Adicionalmente, existen requerimientos del DANE para elaborar la Cuenta satélite Ambiental (CSA) que deben contemplarse. Esta cuenta brinda información y análisis en tres grupos:

- Cuentas de activos: en donde se analiza la evolución del stock de los recursos naturales, o en la práctica, los activos naturales que se encuentran en el ambiente.
- Cuentas de flujos: en donde se analiza la integración de los recursos naturales como factores de producción en los procesos contenidos al interior del circuito económico y se analiza la disposición de residuos sólidos, descargas de vertimientos y emisiones al aire generadas por la economía al ambiente, como consecuencia de los procesos de producción y hábitos de consumo.
- Cuentas de las actividades ambientales y transacciones asociadas: en donde se abordan análisis sobre las actividades económicas encaminadas a la protección ambiental y de gestión de recursos; cuya intención principal es reducir o eliminar las presiones sobre el ambiente o hacer más eficiente el uso de los recursos naturales.

Para que el Subsistema de Presupuesto genere esta información y se eviten pedidos adicionales de reporte, se considera necesario que, luego de acordarlo con el DANE, se establezcan mecanismos basados en la estructura programática, sea a través de programas específicos, de trazadores presupuestales o de un programa transversal.

Esta reforma requerirá modificar la Resolución 042 de 2019 de la DGPPN, por la cual se establece el Catálogo de Clasificación Presupuestal, o la norma que la reemplace, de acuerdo con lo planteado en el apartado 4.3.3. No se considera que sea necesario corregir otras normas en lo inmediato, ya que se trata de ampliar lo ya existente y no de reducir la información que se genera en la actualidad. En materia de sistemas, la situación es más compleja, ya que el SIIF solo contempla el clasificador programático para los gastos de inversión y utiliza esa misma estructura de rubros para desagregar los objetos de gasto en el presupuesto de funcionamiento. En consecuencia, se deberá realizar una modificación profunda del sistema, que deberá estar alineada con la nueva clave de información financiera expuesta en el siguiente apartado.

4.3.7. Flexibilizar la ejecución presupuestal

La obligatoriedad de que buena parte de las modificaciones presupuestales sean aprobadas por la DGPPN genera rigideces innecesarias en el proceso de ejecución presupuestal de las entidades. Para evitarlas, se propone establecer diferentes competencias para la aprobación de las modificaciones de acuerdo al nivel del funcionario correspondiente. Así, las modificaciones menores podrían ser aprobadas por el funcionario a cargo de la entidad, aquellas intermedias por el ministro o cargo similar y solo aquellas de mayor importancia deberían contar con el visto bueno del órgano rector del Subsistema de Presupuesto. Un esquema similar podría introducirse para los cambios en los proyectos de inversión y la intervención del DNP.

Por otro lado, al integrar el clasificador por objeto del gasto con el catálogo de compras, las afectaciones presupuestales correspondientes a la adquisición de bienes y servicios se realizarían de forma automática, sin necesidad de intervenciones manuales. Sin embargo, la contracara de esta mejora es que será más habitual que una partida no cuente con la apropiación necesaria para realizar la afectación, requiriéndose así más modificaciones presupuestales.

La forma de resolver esta situación es mediante el uso de partidas limitativas e indicativas. Las primeras son aquellas cuya apropiación constituye el monto máximo autorizado para gastar y no pueden ser ejecutadas por importes superiores. En cambio, las partidas indicativas son aquellas cuya apropiación no constituye el monto máximo autorizado a gastar y pueden ser ejecutadas por un importe superior, siempre y cuando exista apropiación disponible en la partida limitativa correspondiente. Por ejemplo, si la partida indicativa es la actual 02-01-02 Objetos de valor, se podrá gastar más de la apropiación en Obras de Arte, Antigüedades o Joyas, siempre y cuando haya apropiación disponible en Objetos de Valor. Para hacerlo no se deberá tramitar una modificación, sino que el mismo sistema lo hará de manera automática. La definición de cuáles son las partidas limitativas y cuáles las indicativas debe quedar en manos del órgano rector del Subsistema de Presupuesto, que de esa forma se garantizaría el control sobre la ejecución, al mismo tiempo que se agiliza notablemente el proceso. Por ejemplo, se puede mantener el control sobre partidas de bajo nivel, pero de impacto político o ciudadano, como el caso de viáticos y pasajes al exterior, publicidad, etc.

Desde el punto de vista normativo, estas dos propuestas requieren modificar el Decreto 1068 de 2015, particularmente el artículo 2.8.1.5.6. Una vez hecho esto, se pueden incorporar en el Decreto de Liquidación de cada año, especificando el alcance de cada una de ellas para la vigencia en curso. En lo que hace a los sistemas de información, por el contrario, implican cambios importantes en el funcionamiento del SIIF, sobre todo en el caso de las partidas limitativas e indicativas, y solo deben implementarse una vez que se hayan hecho los ajustes correspondientes en el sistema.

4.3.8. Mejorar la información de la nómina

Para que se pueda garantizar el acceso a la información financiera de recursos humanos de todas las entidades que forman parte del PGN en los tiempos adecuados (con una periodicidad al menos mensual) y articular la gestión de personal con el ciclo presupuestal, es preciso introducir modificaciones de fondo en la manera en que se trabaja actualmente.

Puntualmente, se requiere que exista una oficina encargada del seguimiento de la nómina, con acceso directo a los cambios que se produzcan en los niveles de plantas o nóminas. Tal como se desarrolla en el capítulo correspondiente a la Gestión Financiera de los Recursos Humanos, esta función puede asignarse al órgano rector del Subsistema de Presupuesto o a una nueva entidad dependiente del MHCP. Existen diferentes experiencias exitosas en ambos sentidos, aunque en el caso colombiano se recomienda la primera opción, en línea con la redefinición del rol de la DGPPN planteada en el punto 4.3.1.

Por otra parte, es preciso modificar el momento de registro del compromiso, que actualmente se realiza junto con el devengo, para que se lo haga al iniciar el ejercicio, de manera tal que se pueda contar con la real situación de la nómina y de los recursos disponibles en todo momento. En la misma línea, se debería incluir el seguimiento a los contratos de servicios personales, para que no exista una nómina paralela.

Las modificaciones normativas que se introduzcan para cumplir con esta propuesta dependen de la decisión que se tome en cuanto a la ubicación de la oficina a cargo de la temática. Si se opta por la DGPPN, no se considera que sean necesarios cambios de fondo, debido a las atribuciones que le fija el Estatuto Orgánico del Presupuesto en su artículo 71. Otras opciones deberán ser estudiadas con mayor detenimiento. En lo que hace a los sistemas de información, será preciso adaptar el SIIF para que se cuente con la información en los tiempos requeridos.

4.3.9. Asegurar el gasto de funcionamiento necesario para que los proyectos se puedan mantener en el tiempo

Como se ha mencionado, no existen mecanismos que permitan evaluar y cuantificar los gastos de funcionamiento asociados a los proyectos de inversión que se aprueban.

Para corregir esta situación se requiere incorporar instancias de coordinación entre el DNP y el MHCP dentro del proceso de programación del presupuesto de inversión. En estas reuniones se deberán analizar los gastos totales asociados con cada proyecto

de inversión, garantizando que los costos relacionados con la operación de dichos proyectos se contemplen en las vigencias futuras en el presupuesto de funcionamiento. Esta información deberá incorporarse al MGMP y comunicarse también al Subsistema de Programación Fiscal, para que la tenga en cuenta en sus previsiones.

Esta reforma no requiere modificaciones normativas ni de sistemas de relevancia.

4.3.10. Transformar el MGMP en instrumento de gestión de las entidades ejecutoras

Tal como se ha planteado, las diferentes herramientas de gestión plurianual están orientadas a la sustentabilidad fiscal. Si bien este concepto es fundamental para una adecuada gestión del presupuesto, se considera que es posible avanzar en una mayor integración entre las herramientas fiscales y de planeación.

Para ello, se propone que el Marco de Gastos de Mediano Plazo incluya indicadores de gestión y metas de producción física, definidos previamente en forma conjunta por las entidades ejecutoras y los órganos centrales del Subsistema de Presupuesto. El objetivo es que el MGMP funcione como una herramienta que integre la planeación y la restricción fiscal, y que permita guiar la gestión de las entidades, marcando al mismo tiempo los objetivos de gestión a alcanzar y los recursos financieros de que se podrá disponer.

Para implementar esta propuesta no se requieren modificaciones normativas importantes, ya que ni la Ley 1473 de 2011¹⁹, ni el decreto de creación del MGMP ni el decreto 1068 de 2015 impiden ampliar su contenido. En cuanto a los sistemas de información, el cambio sería prácticamente el mismo que para incorporar la producción física al presupuesto de funcionamiento.

4.3.11. Establecer un nuevo régimen de información para las empresas públicas no financieras.

Dado que sus objetivos, características y esquemas de funcionamiento son diferentes a los de las demás entidades públicas, la gestión financiera de las EICE y SEM debe responder a criterios específicamente diseñados para ellas, que les permitan cumplir con sus tareas sin por ello dejar de proporcionar la información que se requiere desde el SIGFP.

Para ello, resulta prioritario simplificar la gestión financiera de las empresas públicas, permitiéndoles llevar sus transacciones en base a criterios empresariales. Como parte

¹⁹ El art. 8vo. de la ley establece que "El Marco de Gasto de Mediano Plazo contendrá las proyecciones de las principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto, distribuidos por sectores y componentes de gasto del Presupuesto General de la Nación para un período de 4 años. El Marco de Gasto de Mediano Plazo se revisará anualmente.

El Gobierno Nacional reglamentará el Marco de Gasto de Mediano Plazo y definirá los parámetros y procedimientos para la cuantificación del gasto y la forma como concurrirán los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación. Cada propuesta de presupuesto de gastos deberá proveer la motivación, cuantificación y evaluación de los programas allí incluidos".

En consecuencia, es posible ampliar el contenido del MGMP en la dirección propuesta, enmarcándolo en las proyecciones de las principales prioridades sectoriales y en la motivación y evaluación de los programas a que se hace referencia en el texto de la ley.

de esa visión, se requiere revisar la información que se les solicita desde el punto de vista presupuestal y concentrarse en aquellos aspectos más relevantes, utilizando para ese propósito, entre otras herramientas, la Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento.

Los puntos críticos²⁰ de los presupuestos de las EPNF a controlar por el sistema de presupuesto son:

- Resultado de Operación
- Resultado Económico
- Inversión Pública
- Resultado Fiscal
- Endeudamiento

La Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento, explicada en detalle en el capítulo correspondiente al Sistema de Estadísticas, es un instrumento muy valioso que sirve para disponer rápidamente de un estado de situación de estas empresas, tanto individualmente como agrupadas por sector. Si bien se recomienda su utilización para todo el SPNF, se considera de especial utilidad para las empresas estatales no financieras.

Esta reforma requiere modificar el Decreto 115 de 1996, el cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos de las EICE y SEM, para adaptarlo a la nueva visión propuesta. También se deberán efectuar modificaciones en el SIIF para que recoja de manera automática la información generada por las empresas.

4.3.12. Ordenar y ampliar la información de las finanzas públicas

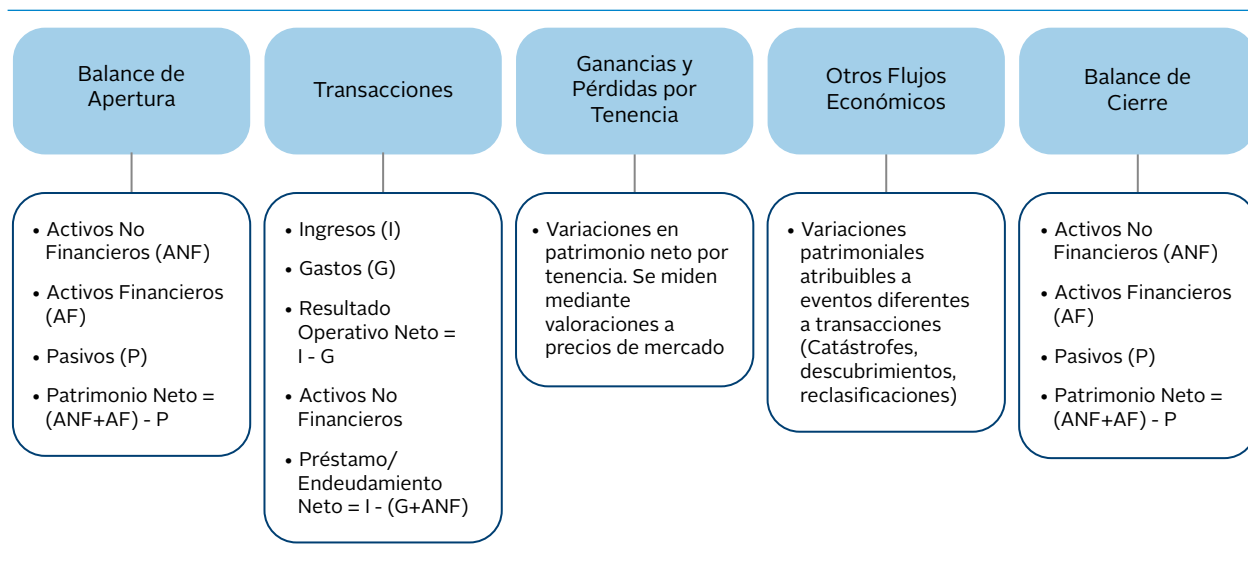
Para facilitar la comprensión de la situación fiscal de cada uno de los sectores que conforman el SPNF, se recomienda incorporar la Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento de la Administración Central, entidades descentralizadas y empresas públicas a los reportes de información.

El MFMP actual calcula el resultado fiscal desde la perspectiva de caja ajustada. Un primer paso hacia la adopción de los estándares del MEFP es calcular estos resultados con base caja, tal como se podría hacer con la CAIF o con el EFUE. De este modo sería posible complementar el análisis fiscal de compromisos presupuestales con el correspondiente a la situación de tesorería.

En una fase posterior, se podría avanzar en la adopción del marco analítico que define el MEFP 2014 (Diagrama 1), de acuerdo con la hoja de ruta que defina la implementación del CONPES 4008 de 2020 para modernizar la gestión financiera pública del país.

²⁰ No existen estándares internacionales aprobados que regulen la información que deben presentar las empresas públicas. Sin embargo, los parámetros aquí expuestos, que están expresados en las distintas leyes de Administración Financiera de la región, corresponden a la información más importante que se requiere desde la GFP y la Política Fiscal.

Diagrama 1. Modelo Analítico de Resultados Fiscales del MEFP 2014



Fuente: Elaboración Propia con Base en el MEFP 2014

En paralelo, desde la secretaría técnica de la CIIGFP, se debe articular la información existente en los distintos portales para que sea consistente. También se recomienda elaborar una Guía Ciudadana de las Finanzas Públicas que vaya más allá de lo presupuestal y que incorpore información de todo el SIGFP, en un formato amigable y comprensible para el público no especializado, con uso de herramientas gráficas y explicaciones sobre el significado de las distintas variables. Al mismo tiempo, se requiere facilitar el acceso a la información de ejecución a todos los usuarios expertos. Para esto último, se deberá poner a disposición de la población un archivo con toda la ejecución presupuestal acumulada, abierta por los diferentes clasificadores, en formato .csv o similar. Este archivo se debería actualizar en forma diaria o, al menos, semanal.

Además, se deberá cumplir progresivamente con las restantes recomendaciones del Índice de Presupuesto Abierto:

- Producir y publicar un informe de la ejecución a mitad de la vigencia.
- Incluir en el proyecto de presupuesto información financiera y de la deuda.
- Incluir en el reporte anual información macroeconómica y de desempeño, así como comparaciones entre los ingresos planeados y los resultados obtenidos.
- Mejorar el alcance de los informes de auditoría y del informe preliminar del presupuesto.

Por último, incorporar mecanismos de participación ciudadana al proceso de discusión presupuestal, a través de la elaboración de instrumentos de consulta virtual sobre ciertos gastos, tanto en el momento de programación como en el de evaluación del presupuesto.

Estas reformas no requieren modificaciones a la normativa vigente, aunque sí se necesitará una resolución de la CIEGFP habilitando los cambios propuestos. Desde el punto de vista de los sistemas de información, se deberán realizar modificaciones en el SIIF que permitan disponer de la información de ejecución con la periodicidad descrita y procesarla de acuerdo a las diferentes necesidades planteadas.

Anexo I – Normativa Vigente en Materia de Presupuesto²¹

1. Constitucional y Legal

- Constitución Política Título XII, Capítulos 2, 3 y 4 (artículos 339 a 364)

Incluye los Actos legislativos 4 de 2007 sobre el Sistema General de Participaciones, 03 de 2011 que establece que la intervención del Estado en la economía se debe hacer dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y el Acto legislativo 5 de 2019 sobre el Sistema General de regalías.

- **Ley 4 de 1992**, marco legal del régimen salarial y prestacional de los trabajadores estatales.
- **Ley 152 de 1994** “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”
- **Decreto 111 de 1996** “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”.
- **Ley 344 de 1996** “Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones.”
- **Ley 617 de 2000** y sus modificaciones; “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”.
- **Ley 715 de 2001** y sus modificaciones; “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.”
- **Ley 718 de 2001** “Por la cual se reglamenta el Fondo de Compensación Interministerial, creado por el artículo 70 de la Ley 38 de 1989.”
- **Ley 819 de 2003** “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.”
- **Ley 1176 de 2007** “Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.”

²¹ El listado de normativa que se presenta no es exhaustivo, sino que refleja las principales normas que rigen el subsistema, a la fecha de la presentación de este informe.

- **Ley 1473 de 2011** “Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones”.
 - **Ley 1483 de 2011** “Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales.
 - **Ley 1508 de 2012** “Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público-Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones”.
 - **Ley 1695 de 2013** “Por medio de la cual se desarrolla el artículo 334 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Incidente de impacto fiscal.
 - **Ley 1955 de 2019** “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2018-2022”
 - **Ley 2056 de 2020** “por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías” y que reglamenta el Acto Legislativo 05 de 2019.
 - **Ley 2155 de 2021** que reforma la Ley 1473 de 2011 en relación con la adopción de la Regla Fiscal para el Gobierno Nacional.
- 2. Decretos reglamentarios**
- **Decreto 313 de 2008** “Por medio del cual se reglamentan parcialmente las Leyes 715 de 2001, 1122 de 2007 y 1176 de 2007.”
 - **Decreto 2674 de 2012** “Por el cual se reglamenta el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación.”
 - **Decreto 1790 de 2012** “por el cual se reglamenta el Comité Consultivo para la Regla Fiscal”
 - **Decreto 2767 de 2012** “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1483 de 2011.”
 - **Decreto 1068 de 2015** y sus modificaciones “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”.
 - **Decreto 1082 de 2015** “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional”
 - **Decreto 1821 de 2020** “Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sistema General de Regalías”
- 3. Normas con vigencia temporal**
- **Ley 2060 del 22 de octubre de 2020**, que adicionó el presupuesto del FOME

- **Ley 2063 de 2020** “por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2021”
- **Ley 2072 de 2021**, que decreta el presupuesto del Sistema general de Regalías del bienio 2021-2022
- **Ley 2159 de 2021**, que decretó el Presupuesto General de la Nación 2022
- **DECRETO 085 de 2021** “Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2021 y se efectúa la respectiva liquidación.”
- **Decreto 417 de 2020** Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”
- **Decreto 444 de 2020** “Fondo de mitigación de emergencias -Fome”
- **Decreto 1199 de 2021**, que adiciona el presupuesto del FOME
- **Decreto 519 de 2020**, que adicionó el PGN 2021 con destino al FOME
- **Decreto 522 de 2020**, que adicionó el PGN 2021 destinado al Fondo Nacional de Garantías (FNG)
- **Decreto 571 de 2020**, que adicionó el PGN con destino al FOME
- **Decreto 572 de 2020**, que adicionó el PGN con destino al FOME
- **Decreto 774 de 2020**, que adicionó el PGN con destino al FOME.
- **Decreto 813 de 2020**, que ordenó realizar traslados presupuestales al interior del PGN para atender la afrontar la emergencia Covid-19
- **Decreto 1805 de 2020**, que adicionó el FOME según lo dispuesto por la Ley 2063 de 2020
- **Decreto 1199 de 2021**, que incorporó en el FOME la adición presupuestal prevista en el artículo 63 de la Ley 2155 de 2021.