



**XIII**

ENTIDADES  
EJECUTORAS DE LA  
GESTIÓN FINANCIERA  
PÚBLICA

# Tabla de contenido

XIII

<b>1. ASPECTOS GENERALES</b> .....	<b>858</b>
1.1. Definición .....	858
1.2. Objetivos. ....	858
1.3. Relevancia .....	859
<b>2. ELEMENTOS BÁSICOS DE LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA EN LAS ENTIDADES EJECUTORAS</b> .....	<b>860</b>
2.1. La Organización Administrativa .....	860
2.2. La Planificación Estratégica y Operativa. ....	861
2.3. La Planificación y los Proyectos de Inversión Pública .....	862
2.4. La Programación Financiera de Mediano Plazo .....	863
2.5. La Formulación del Presupuesto Anual .....	863
2.6. La Ejecución Presupuestal y Financiera .....	864
2.6.1. <i>Administración de Recursos Humanos</i> .....	865
2.6.2. <i>Administración de Recursos Materiales</i> .....	868
2.6.3. <i>Administración de Recursos Financieros</i> . ....	870
2.6.4. <i>Contabilidad presupuestaria y general</i> .....	871
2.6.5. <i>Gestión de Pagos</i> .....	872
2.7. El Seguimiento y Evaluación del Presupuesto .....	873
2.8. El Cierre del Ejercicio Presupuestal. ....	873
2.9. Relaciones Funcionales .....	874
<b>3. LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA DE LAS ENTIDADES EJECUTORAS DEL GASTO EN COLOMBIA.</b> .....	<b>875</b>
3.1. Organización Administrativa de las Entidades Ejecutoras .....	875
3.2. La Planeación de la Gestión .....	876
3.2.1. <i>La formulación de planes</i> .....	876

3.2.2. <i>Formulación y seguimiento de proyectos de inversión pública</i> . . . . .	878
3.3. La Programación Financiera . . . . .	880
3.3.1. <i>La programación de mediano plazo</i> . . . . .	880
3.3.2. <i>La programación del presupuesto anual</i> . . . . .	881
3.4. La Gestión Financiera . . . . .	883
3.4.1. <i>Proceso de recaudo</i> . . . . .	883
3.4.2. <i>Ejecución de los recursos materiales</i> . . . . .	884
3.4.3. <i>Ejecución de la nómina</i> . . . . .	885
3.4.4. <i>Ejecución presupuestal</i> . . . . .	887
3.4.5. <i>Proceso de pagos</i> . . . . .	890
3.4.6. <i>Sistemas de contabilidad de las entidades ejecutoras</i> . . . . .	891
3.4.7. <i>Cierre del ejercicio</i> . . . . .	892
3.5. El Seguimiento y Evaluación del Presupuesto . . . . .	893
<b>4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE REFORMA</b> . . . . .	<b>893</b>
4.1. Fortalezas . . . . .	893
4.2. Debilidades . . . . .	895
4.3. Áreas de Oportunidad/Propuestas de Reformas . . . . .	898

# 1. ASPECTOS GENERALES

---

## 1.1. Definición

Las entidades ejecutoras son creadas para la realización de actividades administrativas, de prestación o de gestión de servicios públicos o de producción de bienes de interés público, así como la supervisión o regulación de sectores económicos. Sus competencias están establecidas en su base legal de creación, la cual determina la razón de ser de las entidades. Pueden ser centralizadas, como los ministerios, o descentralizadas, cuando cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio.

En materia de gestión financiera pública, las entidades ejecutoras deben realizar una serie de procesos y procedimientos que hagan posible la captación de recursos y su aplicación para contribuir a la operación de los procesos de producción institucionales, garantizando los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la adquisición de los insumos requeridos en la producción de bienes y servicios públicos, además de una serie de operaciones administrativas (procesos de contratación, realización de inventarios, etc.), financieras (pago a proveedores, obtención de financiamiento, etc.) y contables (registros contables, elaboración de estados financieros, etc.), para asegurar que el proceso productivo sea eficiente, efectivo y transparente.

## 1.2. Objetivos

En el marco de la gestión financiera pública, las entidades ejecutoras tienen como objetivo general el de realizar una gestión eficiente de los recursos públicos, humanos, materiales y financieros, asignados para el cumplimiento de sus funciones, además de la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos asignados.

Los objetivos específicos de las entidades ejecutoras de la gestión financiera pública son los siguientes:

- Facilitar la vinculación de la planificación estratégica con el presupuesto público.
- Asignar los recursos públicos en función de los objetivos institucionales, con el propósito de brindar los bienes y servicios públicos que les compete.
- Racionalizar y sistematizar los procesos de captación y uso de los recursos públicos.
- Disponer de las asignaciones presupuestales de forma oportuna, para la ejecución de los programas a cargo de las unidades responsables.
- Coadyuvar a que la gestión operativa institucional se realice en un marco de legalidad y de la forma más económica, efectiva, eficiente y con la mayor calidad posible.

- Adelantar los procesos para la contratación de insumos, su transformación y la producción de bienes y servicios, así como su entrega a la población.
- Administrar los recursos públicos de forma eficiente, con racionalidad y transparencia, y gestionar los pagos oportunos a los proveedores de insumos.
- Realizar los registros presupuestales y contables para generar información oportuna, pertinente y confiable sobre la captación y uso de recursos públicos.
- Facilitar la vigencia de un sistema de control, integrado con los sistemas de gestión financiera pública, para la rendición de cuentas sobre el uso adecuado y transparente de los recursos públicos, así como para la evaluación del desempeño conforme a la producción realizada y los resultados logrados.
- Por otro lado, y para las empresas del Estado y entidades con otras naturalezas jurídicas del orden descentralizado se tiene el objetivo de producir y comercializar bienes y servicios con criterios de calidad, competitividad y eficiencia en el marco de un buen Gobierno Corporativo para empresas públicas.

### 1.3. Relevancia

La función principal de una entidad pública es la prestación de servicios públicos, entendiéndose como tal a la producción de bienes o servicios que son puestos a disposición de la ciudadanía, y con los cuales se busca incidir sobre la realidad social, es decir generar efectos sociales, denominados resultados e impactos. A este proceso se denomina cadena de valor público y representa la razón de ser de las entidades públicas.

Los procesos productivos en las entidades son apoyados por la gestión financiera pública, para garantizar la adquisición de insumos para su posterior transformación en productos. De esta forma la gestión financiera pública se constituye en una herramienta fundamental para lograr la eficiencia institucional.

Los registros primarios de la GFP se realizan mayoritariamente en las entidades ejecutoras, con base a la cual se toman decisiones sobre la producción pública, optimizando el uso de los recursos asignados, así como de los recursos humanos y técnicos para alcanzar las metas comprometidas. Por otra parte la información es centralizada por los órganos rectores y se generan los agregados y consolidados del sector público, así como las estadísticas fiscales y económicas. De ahí la importancia de que este registro inicial de las transacciones, en el ámbito de las entidades ejecutoras sea efectuado bajo criterios de oportunidad, confiabilidad y calidad.

## 2. ELEMENTOS BÁSICOS DE LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA EN LAS ENTIDADES EJECUTORAS

---

### 2.1. La Organización Administrativa

La estructura institucional de la gestión financiera pública está conformada por las entidades rectoras de los sistemas y por las entidades ejecutoras. Las entidades rectoras se encargan de normar los sistemas, generar metodologías, definir procesos y desarrollar los instrumentos que forman parte de este. Las entidades ejecutoras son las que aplican las disposiciones normativas, metodologías, procesos e instrumentos, generando a su vez la información que se requiere para la toma de decisiones, tanto a nivel institucional como de los órganos rectores.

La gestión financiera pública está conformada por los sistemas para programar, ejecutar y controlar los ingresos recaudados y los gastos que demandan las operaciones de producción de bienes y servicios públicos, además, del financiamiento y la preservación del patrimonio público. Para el cumplimiento de sus funciones, las entidades públicas deben contar con una organización administrativa que permita el funcionamiento de cada uno de los sistemas de GFP de forma secuencial e integrada, y que sirva de apoyo a los procesos productivos institucionales.

Para lograr lo anterior, la organización administrativa de las entidades ejecutoras debe estar conformada por unidades que de manera agregada o independiente contengan cada uno de los sistemas de GFP, de tal forma que exista un reflejo de los sistemas de GFP al interior de las entidades ejecutoras.

La organización administrativa de las unidades ejecutoras podrá incluir las siguientes unidades, sin pretender que el listado sea un modelo de aceptación general:

- Unidad de planeación. Comprende las funciones de planeación e inversión pública.
- Unidad administrativa y financiera. Incluye las funciones de presupuesto, tesorería, deuda pública (en los casos que la entidad este facultada a realizar operaciones de deuda), contabilidad y bienes.
- Unidad de compras públicas.
- Unidad de recursos humanos.
- Unidad de control a la gestión

El grado de agregación o desagregación de las unidades mencionadas dependerá del tamaño de la entidad ejecutora, su naturaleza jurídica, la desconcentración en el territorio, así como de los elementos propios de cada organización. Así, en algunos casos es posible dividir en dos unidades las funciones administrativas y financieras; en otros

casos se podrá incorporar dentro de la unidad administrativa y financiera la función de recursos humanos.

Las unidades mencionadas deberán depender de una unidad mayor, a nivel de un viceministerio, gerencia, secretaría o direcciones generales, dependiendo de las características mencionadas en el párrafo anterior. De igual forma se puede considerar diferentes niveles de agregación de la unidad mayor; así por ejemplo la unidad de planeación puede ser una unidad mayor, y agregar las otras tres en otra unidad mayor. Lo importante es que la unidad mayor de agregación refleje de forma clara la función de la GFP y mantengan una relación de dependencia directa de la máxima autoridad de cada entidad ejecutora, lo que permitirá la independencia de sus funciones respecto a las demás unidades sustantivas que conforman la entidad.

Por lo general cada país define un tipo de organización administrativa modelo para el funcionamiento del Estado, por lo que las entidades ejecutoras deben adecuarse al mandato legal y establecer al mismo tiempo las particularidades que requiere su propia naturaleza.

## 2.2. La Planificación Estratégica y Operativa

La planificación estratégica institucional es una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las entidades ejecutoras en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia y calidad en los bienes y servicios que se proveen a la población, como parte de su mandato misional, sin perder de vista la alineación a las políticas públicas nacionales y el cumplimiento de las normativas y regulaciones que guían el sector del cual forman parte.

La planificación estratégica institucional comprende la elaboración del Plan Estratégico Institucional (PEI) que expresa las orientaciones estratégicas de mediano plazo de la entidad y está conformado por un diagnóstico, la identificación de objetivos estratégicos, las estrategias, metas e indicadores. El PEI se deriva de la planificación estratégica sectorial, y éste a su vez de la planificación del desarrollo nacional el cual deberá estar integrado con el Sistema Presupuestal.

En el marco de la gestión orientada a resultados, la vinculación del PEI con la GFP se realiza a través de los programas presupuestales, los mismos que contienen las metas de producción física y las proyecciones financieras de recursos para lograr las mismas.

A nivel agregado, la vinculación se realiza a través de la programación de mediano plazo, misma que contiene las proyecciones de ingresos y gastos que respalden el logro de los objetivos y metas a nivel institucional y sectorial.

Los objetivos estratégicos, los indicadores y las metas de mediano plazo se concretan en el corto plazo a través del Plan Operativo Anual (POA), que es un instrumento que sistematiza los aspectos operativos para concretar los productos en una expresión anual. El POA contiene los objetivos de gestión, la producción detallada por cada programa,

los proyectos y las actividades requeridas para su logro y los insumos necesarios para dicha producción.

El POA es la base para la elaboración del anteproyecto de presupuesto, de ahí la importancia de una adecuada sintonía con las prioridades establecidas a nivel de la planificación estratégica. En otras palabras el POA define las cantidades físicas de la cadena de valor público (insumos, procesos y productos) y el presupuesto lo cuantifica desde el punto de vista monetario. La integración de lo físico y financiero se realiza a través de los programas presupuestales, como la herramienta que refleja la cadena de valor público y su cuantificación financiera. De igual manera define las metas de ingresos para las entidades que producen bienes y servicios.

El POA se elabora antes del anteproyecto de presupuesto y se va ajustando conforme los límites financieros del presupuesto, que determinan un mayor o menor requerimiento de las cantidades físicas de la cadena de valor público. En la práctica lo ideal es que las unidades de planificación, presupuesto y sustantivas de cada entidad pública puedan elaborar de forma conjunta el plan operativo anual y el anteproyecto de presupuesto, de tal forma que se sincronice la cuantificación física y monetaria de las cadenas de valor público contenidas en cada programa.

### 2.3. La Planificación y los Proyectos de Inversión Pública

El PEI proporciona la orientación estratégica para la identificación y formulación de programas y proyectos de inversión pública. Los programas responden al gasto total y los proyectos al gasto de inversión pública, entendido este último en su forma más estricta como el gasto para la adquisición o mejoramiento de activos fijos o infraestructura (carreteras, edificios públicos, etc.); sin embargo, algunos países incorporan también como parte de la inversión pública, la denominada infraestructura blanda (desarrollo de capital humano, innovación, investigación y desarrollo, etc.). De manera general la inversión pública está orientada a crear, ampliar, mejorar, modernizar o recuperar bienes o servicios bajo responsabilidad de la entidad pública.

Para cumplir los objetivos institucionales plasmados en el PEI, y dados los recursos limitados, debe existir un proceso de priorización de proyectos. De ahí la importancia de desarrollar un PEI consistente en sus diferentes niveles de objetivos, estrategias y acciones, para dar lugar a los proyectos que generen dicho efecto.

Por otra parte, la elaboración de los PEI para un periodo de mediano plazo otorga mayor confiabilidad a la inversión pública, al programar la misma en el tiempo, en función a las metas a lograrse, la disponibilidad de recursos, y la viabilidad técnica de diseñar y ejecutar los proyectos.

Las buenas prácticas internacionales señalan que el PEI debe estar acompañado de un plan plurianual de inversiones públicas, por similares periodos de tiempo, donde se identifiquen los proyectos a realizarse para alcanzar las metas del PEI, así como los recursos demandados para cada año de dicho plan.

El plan plurianual de inversión pública permite anticipar el diseño de los proyectos de inversión pública, para su ejecución en el tiempo programado y así lograr los resultados esperados en el PEI.

## 2.4. La Programación Financiera de Mediano Plazo

La programación financiera de mediano plazo es un instrumento estratégico para guiar las asignaciones presupuestarias en el tiempo y contribuir a la previsibilidad del gasto público, garantizando el cumplimiento de los objetivos institucionales previstos en el PEI.

La programación financiera de mediano plazo se refleja en instrumentos de mediano plazo como el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) o el Presupuesto Plurianual (PP), que contienen la proyección de los recursos financieros que la entidad prevé recaudar o que le asignen y disponer en un periodo superior a un año, por lo general de tres a cinco años (concordante con el PEI), ya sean provenientes de las transferencias que recibe del nivel central del Estado así como de las recaudaciones propias por las operaciones que realiza y otros ingresos que contribuyan al financiamiento como donaciones o créditos; incluye la proyección de los gastos distribuidos por unidades administrativas, programas y proyectos, con sujeción a las metas definidas en la planificación estratégica y los límites financieros dispuestos por la autoridad nacional de presupuesto. La programación financiera debe ser consistente con las metas de resultado y producto de los programas comprendidos en el PEI.

Como parte del proceso de formulación presupuestal, las entidades ejecutoras elaboran sus proyecciones de mediano plazo, combinando un esquema de “arriba hacia abajo”, a partir de la definición de la orientación estratégica (PEI) y la restricción de recursos que orientarán y limitarán la acción de los programas y proyectos en el mediano plazo, con un esquema de “abajo hacia arriba”, en el cual los responsables de los programas preparan sus propuestas, asignando los recursos a los programas y conceptos de gasto agregados (sin entrar al detalle de partidas presupuestales establecidas solamente para el presupuesto anual) necesarios para determinado nivel de producción. Este es un proceso iterativo de toma de decisiones, mediante el cual se logra una conciliación entre ambas posiciones.

Las proyecciones de mediano plazo se van actualizando cada año, manteniendo la temporalidad inicialmente definida (normalmente 3 a 5 años). A partir de la proyección del primer año, se deriva el anteproyecto de presupuesto anual.

## 2.5. La Formulación del Presupuesto Anual

El proceso de formulación del presupuesto anual inicia con el anteproyecto de presupuesto, que toma como base el primer año de la programación financiera de mediano plazo y el POA, en el cual se define la producción pública de bienes y servicios previstos para el ejercicio fiscal. Por otra parte se revisan y ajustan las estructuras programáticas, de tal forma que se actualicen las intervenciones públicas a ser desarrolladas considerando las evaluaciones y los cambios en la política pública. La estructura programática

la define cada entidad con base a la metodología establecida por el órgano rector del sistema.

Las unidades financieras encargadas del presupuesto en cada entidad distribuyen los techos financieros por programa y dan a conocer las directrices o lineamientos que emanan desde el órgano rector del Subsistema de Presupuesto, además de las directrices propias de cada entidad. Estas determinan las condiciones sobre las cuales deben asignarse recursos a cada uno de los conceptos de gasto, por ejemplo el cálculo de la nómina sobre la base de plazas autorizadas, los factores de cálculo para comisiones de viajes, los límites para el endeudamiento cuando corresponda y, los recaudos por unidades o líneas de negocio para las empresas del Sector Público entre otros.

Los responsables de programas costean cada uno de los insumos requeridos para la producción de los diferentes componentes de la estructura programática (programas, subprogramas, proyectos, actividades y obras), dando forma al anteproyecto de presupuesto, el mismo que es consolidado a nivel institucional, para su análisis correspondiente. Como resultado del análisis se genera un proceso iterativo de ajustes al anteproyecto, por lo que corresponde acomodar las cantidades de la producción física y sus correspondientes insumos para determinar los nuevos valores del presupuesto.

Una vez completado el ejercicio, el anteproyecto de presupuesto es remitido a la autoridad nacional de presupuesto para su correspondiente consolidación en los niveles establecidos y presentación ante la instancia legislativa de aprobación.

## 2.6. La Ejecución Presupuestal y Financiera

La ejecución presupuestal en las entidades públicas es la etapa en la cual se aplica el conjunto de normas y procedimientos técnicos, legales y administrativos para movilizar los recursos humanos, financieros y materiales, a fin de alcanzar los objetivos y metas establecidos en el presupuesto aprobado. Para este propósito, la ejecución presupuestal comprende una serie de procesos en los cuales se complementan los roles de las autoridades nacionales rectoras de los sistemas de gestión financiera pública y de las entidades ejecutoras y sus unidades dependientes.

La ejecución presupuestal requiere previamente de una programación que compatibilice los flujos de ingresos, egresos y financiamiento con el avance físico, otorgando a cada programa una cuota periódica para que pueda comprometer los recursos institucionales. El flujo central de la ejecución presupuestal se refleja en las acciones que realiza cada unidad de la entidad ejecutora, en el marco de los programas definidos, para la prestación de los servicios públicos. En la medida que va desarrollando dichas acciones, demanda la contratación de insumos y se generan compromisos, que deben ser cumplidos con la entrega de los insumos (bienes y servicios). Posteriormente se genera el pago correspondiente a través del mecanismo de la cuenta única (para las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación), transfiriendo los recursos a las cuentas de los proveedores.

El flujo físico de los procesos productivos genera un flujo financiero, por ejemplo la venta de un servicio implica el ingreso de efectivo en cajas o el depósito en cuentas bancarias; la recepción de un bien originado en un contrato determina la obligación de un pago (cuentas por pagar), etc. Estos flujos determinan diferentes momentos de registro de los ingresos y gastos, los cuales inciden en el presupuesto: devengado y percibido o recaudado para los ingresos, y compromiso, devengado y pagado para los gastos. Adicionalmente, al inicio de los flujos de gasto se cuenta con la disponibilidad presupuestal, que si bien no es un momento de registro contable, asegura los saldos presupuestarios para la continuidad de los procesos de compras y contrataciones. A partir del reconocimiento del ingreso y del gasto, se origina simultáneamente el registro de los movimientos de activos y pasivos o de cuentas de resultado en la contabilidad.

Por otra parte, también se generan flujos financieros que inciden directamente en la contabilidad, sin generar un registro presupuestal. Por ejemplo, la baja de bienes que disminuye los activos de la entidad, el avalúo de bienes, la depreciación, entre otros.

Los flujos presupuestales y financieros tienen diferentes connotaciones conforme a la naturaleza de los insumos, diferenciándose la administración de los recursos humanos, materiales y financieros.

### 2.6.1. Administración de Recursos Humanos

Los recursos humanos constituyen el factor principal e indispensable para la producción de bienes y servicios y el logro de resultados establecidos en el PEI. Así se dispone de docentes para las escuelas, médicos y enfermeras para los hospitales, policías para la seguridad, científicos para los laboratorios, o personal administrativo para los trámites propios del funcionamiento de una entidad.

Para lograr el funcionamiento adecuado se necesita de un nivel central que es el rector del sistema y su operativización a través de las entidades ejecutoras.

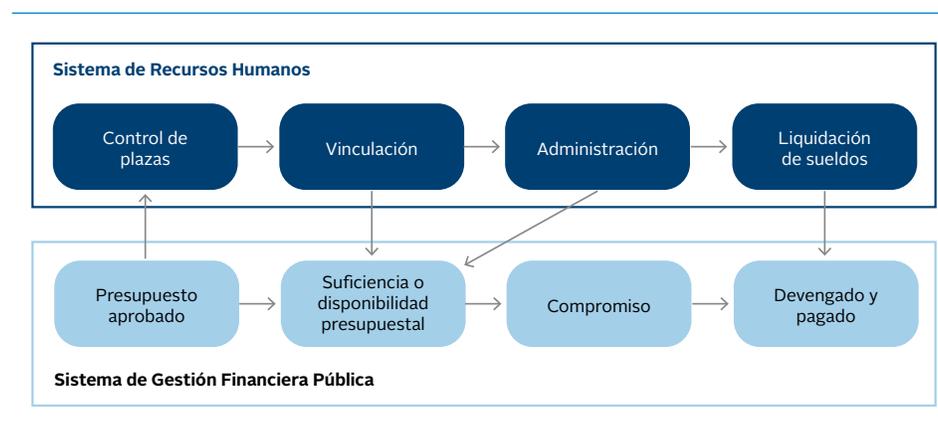
El nivel central de gobierno se encarga de normar el funcionamiento de los recursos humanos, por una parte, en los aspectos propios del personal, como ser la estructura de cargos, los niveles salariales, los procesos de contratación, desarrollo y desvinculación; por otra parte, los temas relacionados a la gestión financiera pública, como el cálculo de la nómina para el pago periódico del personal. Por la especialidad de ambos temas, en muchos casos ambas funciones están a cargo de dos órganos rectores, por un lado la entidad responsable del desarrollo del personal y por otro lado el Ministerio de Hacienda o Finanzas responsable de la nómina. Por lo general la autoridad rectora define las normas generales, las herramientas, como la estructura de cargos, el contenido de la nómina, y en algunos casos la plataforma para la administración de los recursos humanos y la generación de la nómina. Así mismo, el órgano rector debe realizar el control de la nómina de todo el sector público, evitando duplicidades de pagos y el cumplimiento de los límites salariales definidos.

Las entidades ejecutoras tienen unidades de recursos humanos que se encargan de gestionar y administrar los recursos humanos, dentro en un marco de eficiencia, eficacia,

economía y transparencia, y establecer las relaciones con los sistemas de gestión financiera pública, básicamente el presupuesto, la tesorería y contabilidad, operando dentro de un modelo de funcionamiento que relacione los momentos en que la gestión propia de los recursos humanos produzca efectos en los sistemas que componen la gestión financiera pública, generando información para dicha gestión.

El sistema de recursos humanos se divide en procesos que regulan la permanencia del personal de una entidad, desde su incorporación, pasando por diferentes etapas de su desarrollo, asegurando la asignación adecuada de personal para los procesos productivos. A su vez, el sistema de gestión financiera pública cumple con las obligaciones contractuales con dicho personal.

### Ilustración 1: Interrelación entre el sistema de recursos humanos y el sistema de gestión financiera pública



Fuente: elaboración propia.

#### 2.6.1.1. Compromiso a inicios del ejercicio

Al inicio del ejercicio anual, se determinan los recursos financieros necesarios para cubrir las obligaciones que se requieren por concepto de remuneraciones al personal permanente de la entidad, con base a la cantidad de plazas o puestos ocupados.

Con esa información se elabora el documento de compromiso (registro presupuestal) para todo el año, con toda la nómina ocupada, previa certificación sobre la suficiencia o disponibilidad del presupuesto para cubrir los gastos relacionados al personal.

#### 2.6.1.2. Administración

El sistema de recursos humanos administra lo concerniente al desarrollo del personal. Para propósitos de la interrelación con el sistema de gestión financiera pública, se consideran las siguientes operaciones:

- Altas y bajas de la nómina. Se puede incorporar nuevo personal ocupando las vacantes existentes en la nómina aprobada, así como también dar de baja o desvincular al personal, lo cual genera vacantes en la nómina. En ambos casos

se deberá modificar el compromiso realizado a inicios del ejercicio, incrementando (altas) o disminuyendo (bajas) los montos correspondientes hasta la conclusión del ejercicio, de acuerdo con el personal efectivamente ocupado.

- Incidencias del personal. Corresponde a las novedades del personal como resultado del control efectuado en el cumplimiento de sus contratos y los beneficios a los que están sujetos en la entidad y la legislación laboral nacional, como por ejemplo control de asistencia, licencias, horas extras, bonificaciones, promociones de cargo, suspensiones y otros. Con base a este control del personal se actualizan los parámetros individuales de liquidación de la nómina y, cuando corresponde, se modifica el documento de compromiso vigente (en algunos casos no existe incidencia en el compromiso, como con las licencias, debido a que no afectan la remuneración salarial a percibir).
- Otras incidencias. Se incluyen incidencias como resultado de políticas institucionales y nacionales, como los incrementos salariales o el incremento de la planta laboral, que inciden en el documento de compromiso.

### 2.6.1.3. Liquidación de la nómina

La liquidación de la nómina comprende el cálculo de las percepciones ordinarias y extraordinarias de los servidores públicos de la entidad, por concepto de servicios prestados en un período de tiempo, generalmente un mes, así como también la generación de los correspondientes aportes que el empleado debe realizar a la seguridad social y aquellos pagos que el empleador deberá cumplir en función de la normativa legal establecida.

Para el cálculo de las remuneraciones a los servidores públicos de la entidad, se conciliará la información de los puestos laborales: sueldos, beneficios socioeconómicos, compensaciones extraordinarias, incidencias laborales acontecidas durante el período de cálculo, retenciones judiciales y otros. Para la liquidación de la nómina se utilizan sistemas informáticos que realizan el cálculo de forma individual de cada empleado, incluyendo información relacionada al monto percibido, los descuentos, los beneficios socioeconómicos y compensaciones, y el líquido pagable.

Con la liquidación de la nómina se realiza la cadena presupuestal del devengado. Una vez aprobada la obligación, se procede a su envío a la tesorería para efectos de expedir la orden de pago para su correspondiente pago a través de la Cuenta Única Nacional. La dispersión del pago se realiza a cada servidor público, así como a los beneficiarios de los distintos aportes incorporados en el cálculo de la nómina. El registro del pago se realiza cuando la tesorería ordena el pago al banco.

Una vez verificados los pagos por el sistema bancario, se procede la conciliación, cerrando el ciclo de liquidación de la nómina.

## 2.6.2. Administración de Recursos Materiales

La administración de recursos materiales comprende la planificación y programación de las necesidades de recursos materiales y de capital físico, para la dotación a los procesos productivos de la entidad.

Los procesos están relacionados con la contratación de bienes, servicios y obras públicas, la incorporación de los bienes y servicios al activo institucional cuando corresponda, y la correcta conservación y administración de los bienes muebles e inmuebles que constituyen el patrimonio de la entidad.

### 2.6.2.1. Contratación de Bienes, Servicios y Obras

La contratación de bienes, servicios y obras se orienta a la adquisición de estos al mejor precio posible de mercado y bajo estándares de calidad y oportunidad, conforme a las necesidades de los procesos productivos institucionales.

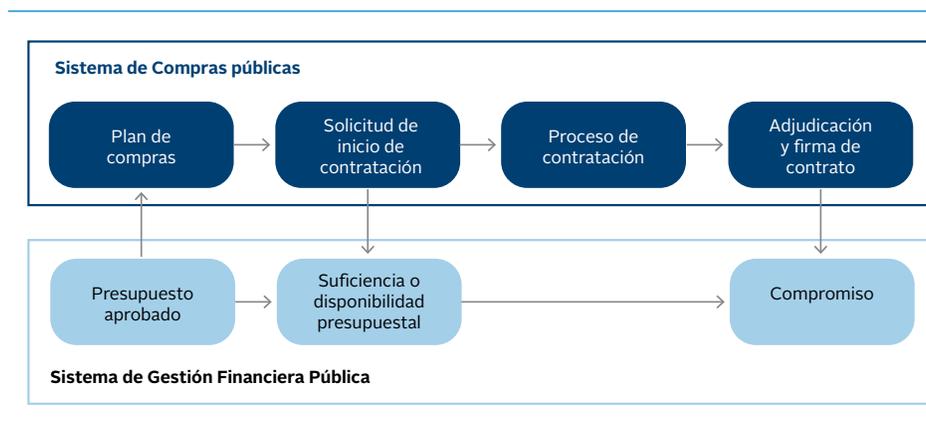
El marco legal y los arreglos institucionales de las contrataciones públicas están regulados desde el nivel central de gobierno por la autoridad rectora correspondiente, a los cuales debe sujetarse la entidad pública, emitiendo los reglamentos que permitan su operatividad. Lo anterior incluye los tipos de contratación (licitación, contratación directa, convenios marco, etc.), las condiciones y plazos para cada uno, los requisitos y formularios, y los modelos de términos de referencia y contratos, entre otros. Así mismo, el nivel nacional provee las herramientas correspondientes, como el registro de proveedores, el catálogo de bienes y servicios y la plataforma tecnológica de compras.

La entidad pública debe contar con un Plan Anual de Adquisiciones, elaborado al momento de la formulación del presupuesto a partir de los requerimientos de los procesos productivos, y ajustado con los montos definidos en el presupuesto aprobado.

El proceso de contratación inicia con la solicitud de contratación de un bien, servicio u obra, que realiza una unidad productiva. Siguiendo los conductos correspondientes, la unidad administrativa y financiera emite el certificado de suficiencia o disponibilidad presupuestal, con la cual se hace público el proceso; se reciben las solicitudes, se evalúan las mismas y se adjudica la mejor propuesta.

La interrelación con el sistema de gestión financiera pública se produce en dos momentos: para la emisión del certificado de suficiencia presupuestal y para el registro del momento del compromiso a la firma del contrato con el proveedor adjudicado.

## Ilustración 2: Interrelación entre el sistema de compras públicas y el sistema de gestión financiera pública



Fuente: elaboración propia

En caso de requerirse contrataciones cuya entrega de bienes, servicios y obras sobrepasa el ejercicio, se aplica el concepto de contratación plurianual. La entidad comprometerá recursos del presupuesto del ejercicio vigente, así como de otros ejercicios futuros, según los límites de la programación de mediano plazo y el cronograma de ejecución del contrato. El registro del compromiso se efectuará en forma anual, al inicio de cada año, por los montos que correspondan a dicho año, según el calendario de ejecución de la obra. En general, la legislación establece autorizaciones especiales para proceder a la afectación plurianual.

### 2.6.2.2. Administración de bienes e Inventarios

La administración de bienes, muebles e inmuebles, así como de intangibles, considera la catalogación, identificación, alta, inventario, administración, conservación y mantenimiento, control y baja del bien. El proceso inicia con la recepción a conformidad de los bienes originado en los procesos de contratación. En ese momento se genera el documento de devengado, mediante el cual nace la obligación de la entidad para proceder al pago por los bienes recibidos. Los bienes también pueden provenir de otros procesos distintos al de contrataciones, como por ejemplo de una donación o expropiación, siguiendo el mismo procedimiento desde la recepción del bien. Se efectúa la valoración del bien, por su precio de adquisición o mediante otros métodos de estimación cuando es distinto a la adquisición.

Para el registro de los bienes, se puede contabilizar primero en el inventario o directamente como activo fijo (bienes) o como gasto de consumo (inventarios), según corresponda. Por otra parte, los activos intangibles que pueden ser documentados (por escrito, fotos, grabación audio/vídeo, codificación, registro, asiento contable, etc.) se incorporan a los inventarios o activos fijos.

Una vez que el bien ha sido dado de alta y registrado como activo fijo o inventario, la administración de éste se orienta a mantener información oportuna sobre la identi-

ficación, características, estado, valuación, depreciación, asignación y disposición final. Además, se identifica la responsabilidad de los servidores públicos que autoricen, dirijan o ejecuten las acciones de administración y de disposición.

En el caso de los inventarios, la entidad debe llevar un control para notificar oportunamente sobre la necesidad de mantener un saldo de inventarios acorde a los requerimientos de los procesos productivos.

La administración de bienes posterior al registro del devengado no genera movimientos presupuestales, pero si tiene incidencia en el registro contable y patrimonial, como ocurre con el avalúo y la depreciación.

### 2.6.3. Administración de Recursos Financieros

La administración de recursos financieros comprende las operaciones de las unidades administrativas y financieras, y los procesos operativos a nivel de cada unidad productiva, generando los registros presupuestales y contables de ingresos y gastos, y la información que se requiere para la toma de decisiones.

#### 2.6.3.1. Ejecución presupuestal de ingresos

La ejecución presupuestal de ingresos se registra con base devengado. Las entidades públicas financian el presupuesto con diferentes tipos de ingresos, según su naturaleza.

- Ingresos propios. Se refiere a los ingresos generados por la entidad como resultado de la venta de bienes y servicios, en el marco de sus competencias. Como ejemplo se puede citar la venta de bienes y servicios para las empresas públicas, la venta de publicaciones, el alquiler de espacios en inmuebles y otros que generan una obligación de pago de terceros. En estos casos se registra el momento del devengado contable y el percibido o recaudado en forma simultánea, al recibirse el pago al momento de la facturación y/o prestación del servicio correspondiente, a excepción de las ventas con un plan de pagos diferido, donde se registra el devengado contable por el monto total a percibirse y el recaudado en las fechas en que efectivamente se percibe el ingreso. De igual forma, en la actualidad con la implementación de la facturación electrónica, se ha llegado a separar ambos momentos, permitiendo registrar el devengado contable de forma separada al ingreso efectivo del recurso.
- Transferencias del nivel central. Se refieren a las transferencias de la tesorería nacional que financian el presupuesto de las entidades públicas; en el caso de las entidades del gobierno central, no existe una transferencia efectiva o giro de recursos debido a que están inmersas dentro de un mismo ente contable, a diferencia de las entidades descentralizadas, empresas y entes territoriales que reciben dicha transferencia. En otros países el Tesoro es el encargado de hacer todos los pagos a cadenas registradas en el SIF, tanto a entidades centrales como descentralizadas. Las transferencias asignadas por un mandato legal se comprometen al inicio del año y se registran como ingreso devengado por las entidades receptoras. Para obtener los recursos, las entidades presen-

tan documentos de gasto devengado, con cargo a los cuales la tesorería efectúa el pago directo al proveedor establecido en dichos documentos a través del Sistema de Cuenta Única Nacional para las entidades que hacen parte de Presupuesto General de la Nación.

- Otros ingresos. Son los provenientes de donaciones, aportes, contribuciones y otros que no tienen contraprestación de parte de la entidad. En estos casos, el depósito bancario (recaudado) en la Cuenta Única Nacional genera un registro de regularización del devengado contable y recaudado en forma simultánea.

### 2.6.3.2. Ejecución presupuestal de gastos

Se reconoce como ejecución presupuestal de gastos el registro del momento del devengado, es decir cuando se ha procedido a la recepción del bien o servicio y surge la obligación de pago al proveedor. El devengado se registra con posterioridad al pre-compromiso y al compromiso, aunque existen casos en los cuales se realiza el registro simultáneo del pre-compromiso, compromiso y devengado, por ejemplo los gastos en energía eléctrica, agua, teléfono y otros servicios públicos, que se registran al momento de recepción de la factura correspondiente.

Los procedimientos de registro de las afectaciones presupuestales se articulan con los procesos administrativos de los distintos subsistemas que generan obligaciones de pago, como se explicó anteriormente en el caso de los recursos humanos y las contrataciones, generando el registro simultáneo de la ejecución presupuestal (devengado) y los asientos contables en la contabilidad general.

También existen gastos sin afectación presupuestal, solamente contable, como los anticipos de recursos, los fondos rotativos, etc. En estos casos se entregan recursos, pero la afectación presupuestal se realiza posteriormente, cuando se regulariza el gasto efectivamente incurrido. No obstante, pueden realizarse reservas presupuestales (disponibilidad presupuestal) para garantizar asignaciones al momento de la regularización del gasto.

Los distintos tipos de registro, así como los asientos contables a realizarse, deben estar establecidos en una matriz que vincule automáticamente los catálogos presupuestales con los contables, para cada transacción, según su naturaleza. De esa manera, los asientos contables se hacen -salvo excepciones- automáticamente, sin intervención manual.

### 2.6.4. Contabilidad presupuestaria y general

El registro contable en las entidades ejecutoras debe tener las siguientes características:

- Debe ser único, uniforme e integrar en forma automática el ejercicio presupuestal con la operación contable.
- Los registros se deben efectuar considerando la base acumulativa (devengado) de las transacciones.

- Los registros deben ser automáticos y originarse al ocurrir determinados eventos de los procesos administrativos.
- El catálogo de bienes, el plan de cuentas y los clasificadores presupuestales deben estar diseñados de manera tal que permitan su interrelación automática.
- El registro de las etapas del presupuesto debe efectuarse conforme a los siguientes momentos contables: i) para los ingresos, el aprobado, modificado, devengado y recaudado; y ii) para los gastos, los momentos de aprobado, modificado, comprometido, devengado y pagado.
- Debe facilitar el registro y control de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles de los entes públicos.
- Debe generar, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestal y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas.
- Debe estructurarse de forma tal que permita su compatibilización con la información sobre producción física que generan las mismas áreas que originan la información financiera, permitiendo el establecimiento de relaciones de insumo-producto y la aplicación de indicadores de evaluación del desempeño y determinación de costos de la producción pública.
- El registro de las operaciones presupuestales y contables debe respaldarse con la documentación original que compruebe y justifique los registros que se efectúen.

Cada entidad pública emitirá los estados financieros que le competen como ente público independiente o como parte de la administración central, que constituye un solo ente público.

### 2.6.5. Gestión de Pagos

El proceso de pagos consiste en el movimiento de fondos que se procesan desde la tesorería de cada entidad y se efectivizan a través del Sistema de Cuenta Única Nacional, con abono directo en las cuentas de los acreedores o beneficiarios del pago.

Para proceder al pago, la unidad de tesorería debe disponer de los saldos en las libretas del Sistema de Cuenta Única Nacional y la lista de documentos de devengado con sus respectivas órdenes de pago. Para racionalizar los pagos también es importante contar con una programación diaria del flujo de caja y criterios de priorización de pagos según las fechas de vencimiento de las obligaciones; por ejemplo, sueldos en los primeros días del mes, deuda pública según cronograma de vencimiento, etc.

Los pagos se realizan de forma directa mediante transferencia electrónica, desde la libreta del Sistema de Cuenta Única hasta la cuenta bancaria del beneficiario. Las entidades ejecutoras deben tener asignada la autorización para operar el Sistema de Cuenta única de forma descentralizada, identificando libretas con recursos propios y/o

con recursos del tesoro, de tal forma que puedan realizar sus pagos conforme a su programación de caja, sin intervención de la tesorería nacional.

## 2.7. El Seguimiento y Evaluación del Presupuesto

Para el seguimiento y evaluación del presupuesto, las entidades ejecutoras deben contar con registros administrativos de la producción física de bienes y servicios, así como de los insumos y los indicadores de resultados.

Para el seguimiento se deberá disponer de herramientas que recojan la información de los avances físicos y financieros registrados por las entidades, realizando las comparaciones a través de matrices y tableros de control, con semáforos y alertas que llamen al análisis.

Las unidades productivas deben elaborar un informe periódico sobre el avance físico y financiero de los programas a su cargo, considerando el logro de las metas establecidas o los desvíos y demoras surgidas, utilizando los indicadores de desempeño definidos en el plan estratégico y en cada uno de los programas.

Con base a la información anterior, las autoridades de la entidad tomarán las decisiones que correspondan para reorientar la ejecución del presupuesto, resolviendo los diferentes temas administrativos, financieros y técnicos que permitan el logro de las metas y objetivos institucionales.

Respecto a la evaluación, la misma debe realizarse a través de metodologías de evaluación que comprendan el diseño de los programas presupuestales, la evaluación de la gestión y de los resultados, así como la evaluación de los impactos generados en la población.

## 2.8. El Cierre del Ejercicio Presupuestal

El proceso del cierre del ejercicio presupuestal, en sus aspectos financieros, surge automáticamente del sistema presupuestal y contable, con determinados y limitados ajustes manuales que se deben realizar al momento de efectuar dicho cierre. El momento de cierre depende de la normativa de cada país y de la aplicación de las normas contables y presupuestales.

En la región prevalecen dos métodos de cierre del presupuesto anual:

- a) Ingresos percibidos / gastos comprometidos
- b) Ingresos percibidos / gastos devengados.

Para el efecto, se analizan:

- Ingresos devengados no recaudados. Todo ingreso devengado se registra como cuentas por cobrar y al momento del cierre presupuestal se presentan dos opciones: a) si no existe un deudor firme y que reconozca su deuda, el ingreso devengado se revierte en el cierre para no sobreestimar los resultados del ejercicio, debiendo registrarse en la siguiente gestión si corresponde

y; b) si existe el deudor y se tienen los datos reales, en el cierre se traspasa como cuentas por cobrar en el balance y en el nuevo ejercicio se registra el percibido, sin afectar la cuenta de ingresos, dependiendo del método de cierre anual de cada país.

- Egresos: compromisos no devengados, se analizan para determinar si corresponde mantener el registro en la siguiente vigencia, por ejemplo en los contratos cuya entrega de servicios aún está en curso; caso contrario, se debe proceder a su anulación. En algunos países no se realiza el análisis, sino que directamente se eliminan los compromisos no devengados, debiendo iniciar un nuevo proceso con cargo al presupuesto del nuevo ejercicio fiscal.
- Egresos: gastos devengados no pagados, se trasladan en su integridad a la siguiente gestión, para proseguir con su respectivo pago.

## 2.9. Relaciones Funcionales

Las relaciones funcionales tipo de las entidades ejecutoras (SIGFP-EE) con el resto de los sistemas del SIGFP se presentan a través del siguiente esquema de insumo producto:

**Ilustración 3: Relaciones funcionales tipo del SIGFP-EE**



Fuente: elaboración propia

## 3. LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA DE LAS ENTIDADES EJECUTORAS DEL GASTO EN COLOMBIA

---

### 3.1. Organización Administrativa de las Entidades Ejecutoras

La GFP en las entidades ejecutoras que conforman el Presupuesto General de la Nación (PGN) y las que no forman parte del mismo, como las empresas públicas, se organiza siguiendo el ciclo de planeación, programación y gestión financiera. Alrededor de estos tres ciclos centrales convergen e interactúan, aportando con información específica, los sistemas referidos al presupuesto, inversión pública, tesorería, contrataciones, talento humano, administración de bienes e inventarios, y contabilidad, entre otros.

Para el funcionamiento de los sistemas de GFP la organización administrativa de las entidades ejecutoras responde a diferentes modelos, no existiendo un modelo estándar definido por la autoridad rectora de la organización administrativa del Estado.

A continuación se citan algunos ejemplos que pueden representar a la mayoría de las entidades:

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cuenta con una Secretaría General, de la cual depende la Dirección Administrativa. Esta dirección concentra todas las funciones de la GFP, a través de tres subdirecciones: financiera, gestión del talento humano y servicios.
2. Ministerio de Defensa Nacional. La GFP se realiza a través de tres grupos de unidades: a) Viceministerio para la Estrategia y Planeación, cuenta con las direcciones de Desarrollo del Capital Humano, Planeación y Presupuesto, y Logística; b) Secretaría General, tiene a su cargo las direcciones Administrativa y Finanzas; y c) La Dirección de Planeación Estratégica y Finanzas Corporativas del Viceministerio para el Grupo Social y Empresarial del Sector Defensa apoya la GFP en las empresas del Sector Defensa.
3. Ministerio de Salud y Protección Social. Las funciones de GFP se concentran en la Secretaría General que cuenta con las subdirecciones Administrativa, Financiera y de Gestión del Talento Humano.
4. Instituto Colombiano para el Bienestar Familiar. La Dirección de Planeación y Control de Gestión cuenta con la Subdirección de Programación, donde se realizan las funciones de la programación del presupuesto. Por otra parte, la Secretaría General cuenta con las direcciones Financiera, Administrativa, Gestión Humana, Contrataciones y, Logística y Abastecimiento.

Con los ejemplos mencionados se puede apreciar que las entidades cuentan con unidades específicas para los sistemas de GFP, pudiendo visibilizarse cada una de ellas.

Sin embargo en algunos casos están agregadas dentro de las unidades administrativas y financieras.

Por otra parte, la función de presupuesto se incluye dentro de las unidades financieras, aunque en algunos casos esta función pasa a formar parte de las tareas de planeación.

La mayor agregación o desagregación, así como la concentración o desconcentración depende del tamaño de la entidad y su presencia en el ámbito territorial.

## 3.2. La Planeación de la Gestión

### 3.2.1. La formulación de planes

La planeación de la gestión es un proceso en cascada cubierto por el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que se elabora para cuatro años de gobierno y liga la propuesta de gobierno con la misionalidad institucional. El proceso de elaboración del PND es guiado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Las entidades públicas participan, dentro de sus respectivos sectores, en la elaboración del documento de política que sienta las bases del PND, el diagnóstico, las prioridades estratégicas, las líneas de acción, objetivos y las metas.

A partir de las prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y el marco normativo que rige su actuación, se cuenta con los siguientes planes:

- **Plan Estratégico Sectorial (PES).** A través de este instrumento las entidades cabeza de cada sector del orden nacional (ministerios y departamentos administrativos) de manera concertada con sus entidades adscritas y vinculadas definen los objetivos, estrategias, metas y acciones sectoriales en el marco de los objetivos del PND.
- **Plan Estratégico Institucional (PEI).** Es un instrumento de estrategia particular de una entidad que se desprende del PES, a través del cual se realiza la planeación de las acciones orientadas a fortalecer la implementación de las políticas gestión y desempeño de cada entidad, considerando su misión y visión.
- **Plan de Acción (PA).** Son instrumentos que desagregan la estrategia de mediano plazo en hitos o metas anuales y medibles en el corto plazo. Contempla las actividades puntuales, fechas, responsables, indicadores, productos y cronograma de las acciones que adelantara una entidad para materializar la estrategia institucional. El PA es el equivalente al POA.

A partir del PA se definen los recursos para inversión por proyectos y para gasto de funcionamiento por rubros.

Los PES corresponden a la planeación estratégica que vincula la planeación nacional con la institucional; las entidades tienen una participación contributiva. No existe una

metodología única para elaborar los PES, muchos sectores se limitan a preparar una matriz de Excel en la cual expresan los resultados y productos sectoriales. Los PEI y los PA corresponden a la planeación institucional de mediano y corto plazo respectivamente, siendo atribución exclusiva de las entidades, pero a partir de los lineamientos brindados por la planeación nacional y sectorial.

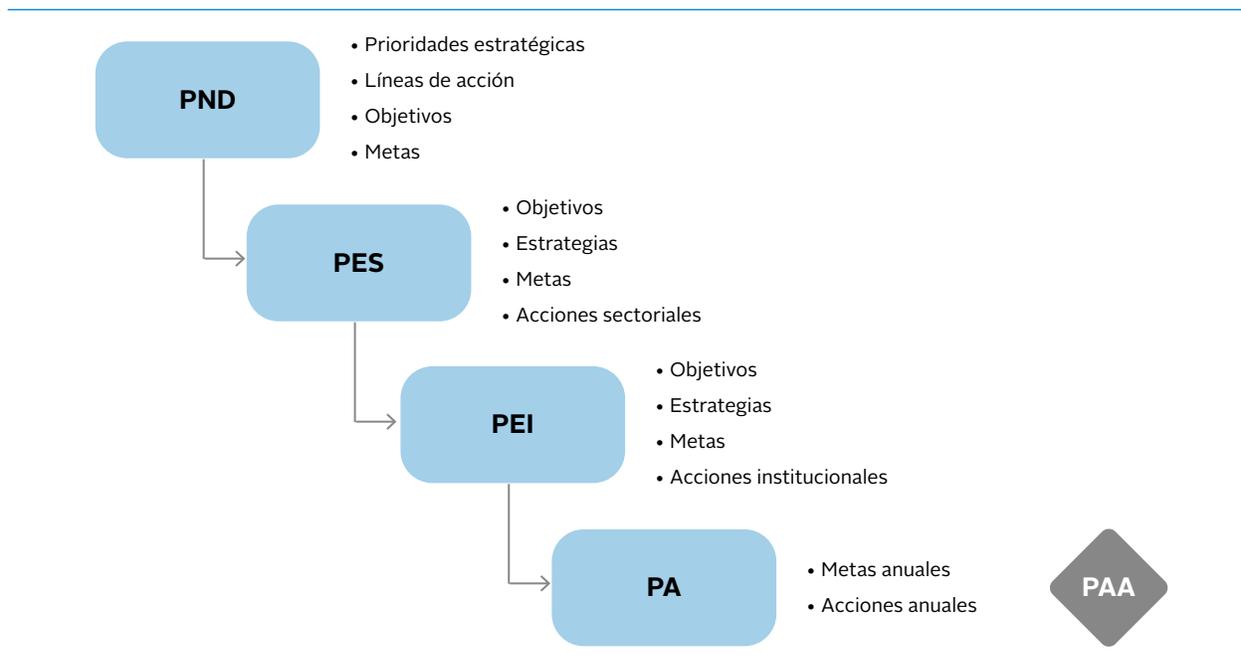
El marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión institucional está determinado por el Modelo Integrado de Gestión y Planeación (MIGP), definido en el Decreto 1499 de 2017.

El MIGP define los diferentes tipos de planes que permiten determinar el propósito fundamental de las entidades (misión, razón de ser u objeto social) para el cual fueron creadas, lo que deben o tienen que hacer (productos y servicios) y para qué lo deben hacer (necesidades o problemas sociales que debe resolver). La MIGP es adoptada por los organismos y entidades del nivel nacional y territorial de la Rama Ejecutiva del Poder Público y las EDS en las cuáles el Estado posea el 90% o más del capital social. No existen metodologías estándares para la elaboración de los planes, cada entidad elabora su propia versión con base a los lineamientos generales de la MIGP.

De manera general, para la elaboración de los planes institucionales se debe realizar: i) una reflexión inicial sobre el propósito fundamental de la entidad; ii) efectuar un diagnóstico de capacidades y entornos, necesarios para desarrollar su gestión y lograr un desempeño acorde con los resultados; iii) formular los objetivos estratégicos, que se constituyen en los propósitos o logros que la entidad espera alcanzar en el mediano y largo plazo; y iv) formular los planes de acción anual, con los indicadores, necesarios para verificar el cumplimiento de objetivos y metas así como el alcance de los resultados propuestos e introducir ajustes a los planes de acción.

Las acciones del PEI y del PA, con sus respectivas metas de resultados, productos y de gestión, se registran en sistemas de información desarrollados por cada entidad, debido a que los órganos rectores no cuentan con una plataforma para esta información. El seguimiento al cumplimiento de los indicadores también se realiza a través de las plataformas de desarrollo propio.

**Ilustración 4: Estructura escalable de la planeación**



Fuente: Elaboración propia.

A partir del PEI y las acciones del PA se elaboran los requerimientos plurianuales para conformar el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), el anteproyecto de presupuesto anual y el Plan Anual de Adquisiciones (PAA).

### 3.2.2. Formulación y seguimiento de proyectos de inversión pública

Los proyectos de inversión pública se formulan de forma consistente con el PEI y las acciones del PA y en el marco de la política sectorial, utilizando la Metodología General Ajustada para la identificación, preparación, evaluación ex ante y programación de proyectos de inversión pública (MGA) definida por la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP) del DNP para las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación PGN.

Todo el proceso de planeación, presupuestación, seguimiento, control y evaluación de resultados de la inversión pública financiada o cofinanciada con recursos del PGN se realiza a través del Sistema Unificado de Inversiones Públicas (SUIFP) administrado por la DIFP. La base del sistema es el Banco de Programas y Proyectos de Inversión (BPIN), que consolida la información de los proyectos de inversión pública.

Los roles o responsabilidades dentro del SUIFP se distribuyen entre las entidades, la cabeza de sector y el DNP. Así, la formulación y evaluación ex ante de los proyectos corresponde a las entidades, a través de sus unidades misionales y de planeación, respectivamente; el control lo realizan las unidades de planeación y la autoridad de la

entidad, y la viabilidad la otorga la entidad cabeza de sector y el DNP, momento en el cual se asigna el código de proyecto en el BPIN, que permanece vigente durante toda la vida del proyecto. Una vez que los proyectos son dictaminados como viables, estos son seleccionados y priorizados por las entidades públicas para ser incluidos en el PGN de acuerdo con los techos presupuestarios determinados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). Para la asignación de recursos, la focalización central y desconcentrada a nivel de las oficinas regionales la realizan las entidades a través de sus unidades misionales y de planeación. El seguimiento y monitoreo de proyectos se realiza de forma articulada entre las unidades de monitoreo, las misionales y el DNP. En el SUIFP también se realizan las modificaciones presupuestales de los proyectos; una vez aprobados por el SUIFP se continúa el trámite ante la Dirección General del Presupuesto Público Nacional dependiente del MHCP.

Durante la fase de ejecución es responsabilidad de las entidades ejecutoras registrar y reportar el avance físico y financiero de los proyectos a su cargo. El seguimiento a las metas de los proyectos se realiza a través del Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI) del DNP, recibiendo la información física y financiera de los proyectos aprobados y actualizados del SUIFP en forma automática. En algunos casos, las entidades registran los avances físicos directamente en el SPI, pero en otros casos registran en sus sistemas propios y luego se traslada la información al SPI y también al Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) mediante archivos planos. La información financiera de los proyectos es registrada inicialmente en el SIF y trasladada al SPI en forma automática.

Con los proyectos registrados en el BPIN, el DNP conforma el Plan Operativo Anual de Inversión (POAI) detallando los programas y proyectos a ejecutarse durante el año para todas las entidades del sector público que se financian con recursos de la nación.

Con la información del proyecto registrada en el SPI, el DNP elabora el Balance de Resultados del PND, que incluye la evaluación de los proyectos de inversión pública ejecutados durante el año con relación a su contribución al PND. Con la información de la ejecución financiera en el SIF, el MH elabora los informes de ejecución de presupuesto.

Para las entidades que tienen proyectos de inversión, pero no están incluidas en el Presupuesto General de la Nación, su formulación y ejecución se procura bajo estándares vigentes y metodologías de formulación de proyectos de inversión como es el caso de las empresas públicas buscando incrementar la capacidad productiva de estas entidades.

Por otra parte, no existe una cultura de evaluación ex post de proyectos, solamente se evalúan algunos proyectos conforme priorizaciones del DNP. Por su parte, al cierre de los proyectos, las entidades ejecutoras elaboran un informe de cierre bajo sus propias reglamentaciones.

### 3.3. La Programación Financiera

#### 3.3.1. La programación de mediano plazo

Desde el punto de vista de las entidades ejecutoras, el elemento principal de la programación de mediano plazo es la elaboración del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP). El MGMP es un instrumento que articula la programación macrofiscal de mediano plazo a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y el presupuesto anual (corto plazo). El MGMP contiene proyecciones a cuatro años de las prioridades sectoriales, y fija metas de gasto por sector y por entidad, considerando las metas de superávit primario del MFMP y las proyecciones de las entidades públicas.

Para la elaboración del MGMP primeramente se conforman los Comités Sectoriales del MGMP que son espacios de coordinación y discusión de políticas y programas sectoriales, en los cuales se realiza la distribución de los techos preliminares e indicativos de gasto entre el ministerio cabeza de sector y sus entidades dependientes. Estos techos corresponden con los datos del MGMP del año anterior. A partir de este análisis, cada entidad elabora su propuesta considerando las proyecciones de metas, ingresos y egresos, diferenciando el presupuesto de funcionamiento (por objeto de gasto agregado al primer nivel) y de inversión (por programas y proyectos); de igual forma se incluyen solicitudes adicionales de gastos con sus respectivos justificativos, los mismos que han sido previamente negociados al interior de cada entidad. La información es consolidada por el ministerio cabeza de sector y se presenta en archivos de Excel y de Power Point con formatos establecidos por el MHCP y el DNP.

Posteriormente se conforman los Comités Técnicos de Apoyo (CTA) integrado por los jefes de las oficinas de planeación y de finanzas de los ministerios responsables del sector, así como por funcionarios de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del MHCP y de las Direcciones Técnicas de Evaluación de Políticas Públicas y de Inversiones y Finanzas del DNP. En las reuniones de los comités, los ministerios cabeza de sector presentan las propuestas consolidadas del sector y se justifican los requerimientos adicionales, ajustando de esta forma el MGMP para los siguientes cuatro años, distribuido por sector y por entidad.

Con base en el MGMP se inicia la preparación y discusión del presupuesto anual, que comprende los ingresos o rentas y los gastos o apropiaciones; el proyecto del Presupuesto General de la Nación coincide con las metas del primer año del MGMP y las estimaciones de los años siguientes son de carácter indicativo.

El alcance del MGMP abarca a las entidades del PGN y su participación es directa en la medida que realizan las proyecciones correspondientes de las metas, los ingresos y los gastos de funcionamiento e inversión, así como los requerimientos adicionales.

### 3.3.2. La programación del presupuesto anual

El presupuesto se descompone entre gastos de funcionamiento (gastos recurrentes y operativos, la formación bruta de capital fijo no incluida en proyectos y la operación comercial para el caso de las empresas públicas -costos de los bienes y servicios destinados a la producción-) e inversión (formación bruta de capital fijo y de capital humano que forme parte de un proyecto); los gastos de funcionamiento están bajo potestad del MHCP y la inversión a cargo del DNP. Esta caracterización del presupuesto ha llevado a que se adopten diferentes enfoques para estructurar el presupuesto; el gasto de funcionamiento se estructura por áreas administrativas o rubros (actividades del PA), en cambio la inversión se conforma a través de programas fijos definidos por DNP (en determinados casos se desagrega la categoría de subprogramas) y proyectos.

Las entidades son encargadas de elaborar el Anteproyecto de Presupuesto, a partir de las cifras del primer año del MGMP (distribuidas por sector y por entidad) y las acciones y metas del PA.

El proceso inicia mediante la emisión de una circular de programación presupuestal interna, normalmente a cargo de la unidad de planeación o programación, para ir preparando la información a la espera de los lineamientos del MHCP y los techos financieros. Con base en esta circular, las unidades revisan los ingresos y gastos, preparan la programación multianual, los requerimientos de recursos humanos y materiales y la justificación de los requerimientos adicionales.

La formulación del anteproyecto de presupuesto consiste en estimar los ingresos propios, cuando corresponde, por cada una de las unidades generadoras de ingresos, consolidando el monto en la oficina central de presupuesto de la entidad. Por el lado de los egresos, se asignan los techos financieros a cada responsable de unidad, conforme a los montos definidos para el primer año en el MGMP. Cada unidad, incluyendo las que se encuentran ubicadas en las regiones y otros territorios, distribuye los techos entre los conceptos de gastos y en función de las metas de producción y de gestión de las acciones del PA. El proceso formal de negociación de techos se da durante la elaboración del MGMP mediante los Comités Técnicos de Apoyo, instancia donde se resuelve las solicitudes de techos adicionales y posteriormente son reflejados en el SIIF.

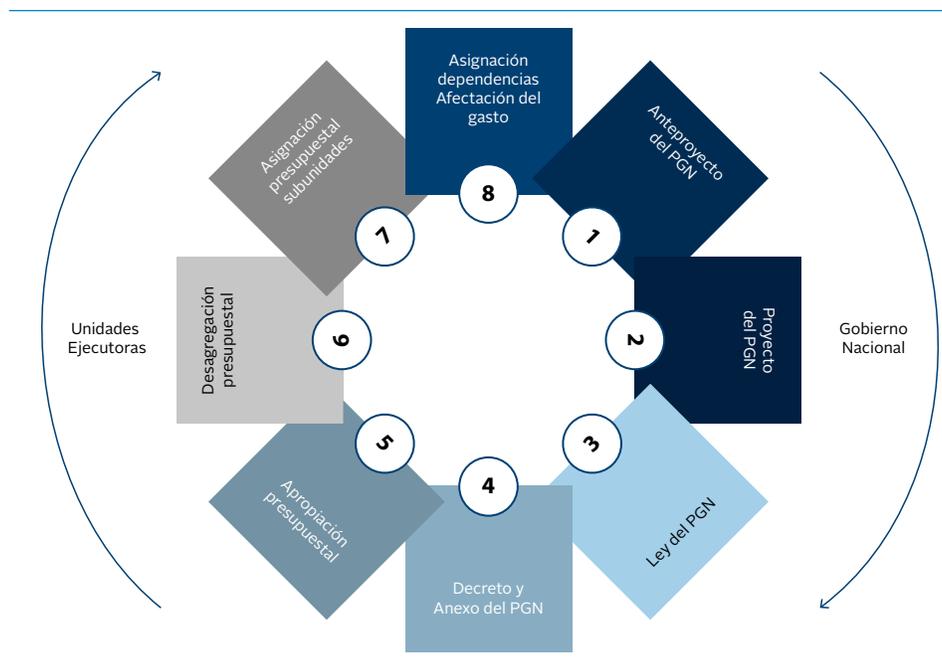
El anteproyecto de presupuesto de ingresos y egresos se registra en el Sistema de Información Financiero (SIIF Nación) bajo responsabilidad del MHCP, utilizando los clasificadores presupuestales definidos por el MHCP<sup>1</sup>. En algunas entidades, cuando la desagregación de unidades no se ajusta a los parámetros del SIIF Nación, el registro inicial se realiza en plataformas propias, para que posteriormente, una vez agregado el anteproyecto de presupuesto, pueda ser registrado en el SIIF por la unidad de presupuesto de la entidad. Adicionalmente, las entidades envían al MHCP información complementaria en formularios previamente diseñados por la Dirección General del Presupuesto Público

<sup>1</sup> Según la Resolución 0010 de la Dirección General del Presupuesto Público del MH, de 7 de marzo de 2018, los clasificadores principales son: Unidades ejecutoras del Presupuesto general de la Nación, Concepto de ingreso, Objeto de gasto, Económico, Funcional, Sectorial, Programático y Geográfico. Adicionalmente existen los clasificadores auxiliares: Fuente de financiación de recursos y Clasificación central de productos.

Nacional del MHCP al margen del SIIF Nación, para el registro de la planta de personal, la nómina certificada y los ingresos propios.

Una vez que el anteproyecto de presupuesto es consolidado por el MHCP y se constituye en el proyecto de presupuesto, el mismo es analizado y debatido en el Congreso de la República. En caso de existir modificaciones, el MHCP las comunica a las entidades. Al interior de cada entidad se dan a conocer los ajustes a las unidades ejecutoras y se preparan las enmiendas que corresponda, para posteriormente ser centralizadas en la unidad de presupuesto y su envío al MHCP mediante archivos planos. Las enmiendas de inversión son registradas en la herramienta SUIFP del DNP, para la posterior aprobación del DNP.

**Ilustración 5: Etapas de la programación y asignación del presupuesto anual**



Fuente: elaboración propia con base a presentación Ministerio de Defensa.

Con posterioridad a la aprobación del presupuesto por parte del Congreso de la República, el MHCP elabora el decreto de liquidación de este, correspondiendo a las entidades, a través de sus unidades ejecutoras, desagregar el presupuesto por subunidades y dependencias con afectación del gasto.

Para el caso de las empresas públicas la responsabilidad en la aprobación de los presupuestos se encuentra con una alta delegación en las Juntas o Consejos Directivos de acuerdo con los estándares de Gobierno Corporativo existentes.

### 3.4. La Gestión Financiera

La gestión financiera comprende la ejecución del presupuesto, los procesos financieros de la tesorería y el registro contable, así como la interacción de diferentes sistemas que convergen en los procesos que tienen efecto presupuestal y contable.

El proceso inicia con la apertura del presupuesto aprobado y su respectiva liquidación por parte del MHCP<sup>2</sup>, efectuando la comunicación respectiva a la entidad. A nivel de cada entidad, la unidad de planificación o programación efectúa la comunicación a las diferentes unidades sobre los montos aprobados para cada una de ellas según los registros del SIIF.

#### 3.4.1. Proceso de recaudo

Las entidades públicas que generan ingresos propios realizan las proyecciones de estos para su inclusión en el presupuesto. Una vez iniciado el ejercicio fiscal, los procesos de recaudo se orientan según la naturaleza del ingreso al control del hecho generador del ingreso y su correspondiente liquidación y recaudo. En determinados casos, cuando se trata de obligaciones pactadas y no realizadas, se realizan los procesos de conciliación y de gestión de cobro de cartera.

Según la naturaleza del ingreso, las entidades pueden administrar bases de datos de los sujetos obligados a un pago, para lo cual efectuarán el debido control de la adecuada, completa y oportuna liquidación, verificación de inexactos y mora, según corresponda, así como la conciliación y la gestión de cobro de cartera. Toda la información referida a la cartera la administran en plataformas propias de cada entidad.

En otros casos existen operaciones de recaudo que se dan en forma directa, como por ejemplo la venta de bienes y servicios, sin requerir una base de datos previa, por lo que no se realizan los procedimientos anteriores. En este caso se procede a la facturación por la venta de bienes o prestación de servicios y la recaudación simultánea del ingreso.

Todas las entidades públicas que realizan la venta de bienes o prestación de servicios consideradas como obligadas para la emisión de facturas electrónicas, según reglamentación de la DIAN, deben implementar el sistema de facturación electrónica. El MHCP realizó la integración de los componentes del software de Factura Electrónica con la solución del software SIIF Nación. Una vez generada, validada, emitida y entregada la factura electrónica, siguiendo los procesos establecidos por la DIAN, la misma es transmitida al SIIF para el registro contable del devengado de ingresos.

<sup>2</sup> La desagregación del Decreto de Liquidación se define en la Resolución 0010 de la Dirección General del Presupuesto Público del MH, de 7 de marzo de 2018: 1) gastos de funcionamiento: gastos de personal a nivel de objeto del gasto; adquisición de bienes y servicios a nivel de subcuenta; transferencias corrientes y de capital, gastos de comercialización y producción, y adquisición de activos financieros a nivel de ordinal; disminución de pasivos a nivel de subcuenta y; gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora a nivel de subcuenta, con excepción de las contribuciones a nivel de objeto del gasto; 2) servicio de la deuda pública interna y externa a nivel de objeto del gasto y; 3) gastos de inversión a nivel de proyecto de inversión.

La recaudación del ingreso se realiza a través de cuentas recaudadoras identificadas por cada entidad, cajas u otros medios de recaudo. Los recursos propios o sin situación de fondos recaudados se trasladan a la Cuenta Única Nacional conservando la naturaleza y propiedad que los originó. El control de disponibilidades se realiza a través de libretas abiertas a nombre de cada entidad dentro de la CUN.

Cada entidad es responsable del recaudo, identificación, clasificación y registro presupuestario y contable en el SIF Nación, es decir que debe realizar la carga y contabilización del extracto bancario, la generación de los Documentos de Recaudo por Clasificar y la debida clasificación del ingreso, aplicación de reintegros o devoluciones. El devengado del ingreso se registra en la contabilidad, mientras que el recaudado en la ejecución presupuestal.

Finalmente se procede a la conciliación de los ingresos en relación con los hechos generadores y la detección de incumplimientos cuando corresponda, así como el seguimiento a la ejecución presupuestal de ingresos comparando las proyecciones con la recaudación efectiva.

### 3.4.2. Ejecución de los recursos materiales

La ejecución de recursos materiales: bienes, servicios y obras, se realiza a través del sistema de adquisición de bienes y servicios, que comprende los siguientes procesos: la planeación de las contrataciones, la gestión precontractual, la ejecución contractual, el cierre y liquidación y, el control y seguimiento a la ejecución contractual.

La planeación de las contrataciones inicia con la elaboración del Plan Anual de Adquisiciones (PAA) tomando como base los techos asignados para la formulación del anteproyecto de presupuesto y se ajusta con las cifras aprobadas del mismo. El PAA considera la estructura presupuestal y los requerimientos de contrataciones a realizarse para dar cumplimiento a las acciones del PA, incluyendo el funcionamiento y la inversión. Su registro inicial y todo el proceso de ajustes se realizan en los sistemas de información internos de las entidades y cuando se aprueba el presupuesto se registra en la plataforma oficial del sistema de compras y contrataciones SECOP II, a cargo de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente.

Una vez aprobado el presupuesto e iniciado el ejercicio fiscal, durante la fase de gestión precontractual se procesan las solicitudes de compras y contrataciones de las unidades ejecutoras. Cada entidad procesa las solicitudes de sus unidades ejecutoras, por lo general de forma centralizada a través de la unidad responsable de compras. En esta fase se llevan a cabo los siguientes grupos de procesos:

- a) Los procesos de gestión previa como los estudios de mercado, la verificación de fichas de condiciones, verificación de estudios previos y verificación de proyectos de pliegos. Estos procesos se realizan de forma manual o en plataformas tecnológicas desarrolladas por cada entidad debido a que el SECOP II no los cubre. Se realiza el seguimiento a su cumplimiento, preparando en

algunos casos matrices de seguimiento precontractual, determinando puntos de control y alertas según los cronogramas de cada proceso.

- b)** Solicitud y registro del CDP, previa aprobación de los documentos elaborados anteriormente; se efectúa la solicitud a la unidad de presupuesto para el registro del CDP en el sistema SIIF Nación.
- c)** Una vez que se ha cumplido con los requerimientos técnicos, legales y normativos, se inicia el proceso formal de registro en el SECOP II, incluyendo la información del proceso de selección (invitación pública y términos de referencia), observaciones y aclaraciones, recepción de ofertas, el proceso de selección (evaluaciones e informes), la adjudicación, y el proceso de firma de contrato, su legalización y publicación.

La ejecución contractual comprende el seguimiento al cumplimiento del contrato y las modificaciones contractuales. Finalmente, el cierre y liquidación permite realizar el proceso de liquidación del contrato y su respectivo cierre financiero, así como procesos administrativos sancionatorios cuando corresponda.

Posterior a la compra del bien, sigue la recepción de este en almacenes de la entidad, garantizando que los bienes adquiridos, a través de las diferentes modalidades, se reciban conforme a la documentación de respaldo requerida y se registren adecuadamente en el sistema de información, con el fin de mantener debidamente actualizados los inventarios de la entidad. El registro del devengado se realiza cuando se realiza la recepción del bien en almacenes. Algunas entidades han vinculado la plataforma de almacenes con su sistema contable, de tal forma que realizan un registro automático del devengado; en otros casos el registro es manual. Posteriormente cuando se cumplen los requisitos administrativos, como por ejemplo la entrega de la factura, se procede a la elaboración de la orden de pago.

Cada entidad tiene su propio sistema de registro e información de bienes, algunas de las cuales realizan interfaz con sus sistemas de contabilidad para la elaboración de comprobantes que posteriormente son registrados en el SIIF Nación.

Luego se define la destinación de dichos bienes de acuerdo con las solicitudes, existencias en bodega y planes de distribución, con el fin de atender las necesidades de las diferentes unidades ejecutoras. El proceso de administración de bienes también se asegura de mantener depurada y actualizada la información de los bienes que se encuentran en uso y en almacenes. La baja de los bienes se produce por la venta, cesión a título gratuito, siniestro (hurto o daño) y eliminación definitiva. Si bien existen lineamientos generales para la administración de bienes, cada entidad elabora su propio reglamento.

### 3.4.3. Ejecución de la nómina

El sistema de talento humano se encarga de la preparación, liquidación, procesamiento y pago de la nómina, así como de las prestaciones sociales y de seguridad social asociadas, con base en las novedades de personal.

Al inicio del ejercicio anual, durante la formulación del anteproyecto de presupuesto, se determinan los recursos financieros necesarios para cubrir las obligaciones que se requieren durante el año por concepto de remuneraciones al personal de la entidad, con base a la cantidad de plazas ocupadas. Adicionalmente a la información registrada en el SIIF, la unidad de recursos humanos remite al MHCP información complementaria en formularios previamente diseñados por la DGPPN para el registro de la planta de personal y la nómina certificada a febrero del año en curso. Una vez aprobado el presupuesto, el responsable de presupuestos realiza la distribución presupuestal de la vigencia entre las distintas unidades ejecutoras. No existe una estructura administrativa o plantel de personal formalmente aprobado sobre cuya base se formule el presupuesto; el presupuesto se formula sobre la base de las plazas ocupadas.

Durante el ejercicio fiscal se ejecuta el presupuesto de la nómina, cumpliendo toda la cadena presupuestal: el certificado de disponibilidad presupuestal (CDP), el registro presupuestal (compromiso), el reconocimiento de la obligación (devengado) y el pago. Como práctica generalizada esta cadena se realiza cada mes, excepto el CDP que es requerido al principio de la vigencia y se va actualizando en función de las variaciones a la planta de personal vigente. El registro presupuestal y el reconocimiento de la obligación se registra en forma simultánea al momento de la aprobación de la nómina.

Durante cada mes se reciben y registran las novedades de la nómina, con base a las cuales se liquida una pre nómina y luego de un proceso de revisión, se liquida la nómina definitiva correspondiente al período. Cada entidad tiene su plataforma tecnológica para registrar las altas y bajas de la nómina, y realizar el seguimiento y control de esta. Cuando la entidad tiene oficinas desconcentradas el control de la nómina se realiza en cada oficina y, al cierre de mes, se consolida en la unidad de recursos humanos de la oficina nacional, para luego entregar la nómina a la dirección financiera para su registro.

Una vez que se registra la nómina la misma es aprobada y se realiza el trámite de firmas para autorizar el pago, se elabora la orden de pago que se remite a la tesorería junto a la nómina y se realiza la carga al gestor de pagos para la respectiva dispersión de la nómina a las cuentas de cada uno de los empleados. Por lo general la dispersión de la nómina se realiza a través del Sistema de Cuenta Única Nacional hasta la cuenta de cada empleado en el sistema bancario. Gradualmente el SIIF Nación ha venido incorporando a todas las entidades que conforman el Presupuesto general de la Nación, para el pago directo de la nómina a cuentas de beneficiario final. Sin embargo en casos excepcionales, por situaciones de seguridad del Estado (caso del Ministerio de Defensa) o por la cantidad de empleados que es una limitante para la operación de las plataformas tecnológicas<sup>3</sup>, la tesorería nacional transfiere los recursos a las cuentas de la entidad ejecutora, para que a través de sus pagadurías efectúen la dispersión de pagos.

Posteriormente se efectúa el pago a los entes de seguridad social y otros beneficiarios y acreedores sujetos a la liquidación de la nómina, siguiendo el mismo procedimiento.

<sup>3</sup> El tema tecnológico se encuentra en proceso de resolución para poder dispersar los pagos de la nómina desde la tesorería nacional, independientemente de la cantidad de funcionarios.

Cada entidad posee sus propios sistemas para la gestión de los recursos humanos, que comprende: 1) información del recurso humano desde su ingreso a la entidad hasta su desincorporación, almacenando información personal de su formación profesional y su salario, escalafón cuando corresponda, y los beneficios respectivos y; 2) liquidación de la nómina, con base a los movimientos del personal durante el mes, el cálculo del salario, los aportes a la seguridad social y otros de naturaleza jurídica. Este último componente es el que se utiliza para fines de la ejecución de la nómina y su respectivo pago. Cada entidad tiene sus propios sistemas de nómina, en los cuales se procesa la información y se envían archivos planos al SIIF Nación, para generar los documentos presupuestales y contables y también para la dispersión de la nómina correspondiente a cada mes.

#### 3.4.4. Ejecución presupuestal

La ejecución presupuestal comprende una serie de operaciones realizadas por las diferentes unidades dentro de cada entidad ejecutora, con el fin de efectuar la asunción de compromisos, por la contratación y adquisición de insumos utilizados en los procesos de producción de bienes y servicios públicos, sean estos recursos humanos o materiales, a través de la afectación de las apropiaciones aprobadas en la ley anual de presupuesto y del pago de las obligaciones que se generen de tales compromisos.

Para la ejecución del gasto, las unidades ejecutoras inician el proceso de compra solicitando el Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) a las unidades de presupuesto. Para su expedición se verifica que la compra del bien o servicio esté registrada en el PAA, que el objeto de gasto a ser afectado se encuentre conforme a los rubros definidos en la programación y que se disponga de saldos presupuestales.

Con el CDP aprobado se realiza el proceso de contratación del bien o servicio cuando corresponda. Una vez adjudicada la contratación, se suscribe el contrato con los proveedores, registrando el momento del compromiso (Certificado de Registro Presupuestal – CRP). El CRP debe indicar claramente el beneficiario, valor y el plazo de las prestaciones a que haya lugar mediante un plan de pagos ajustado al Cupo PAC mensualizado. Para el registro del compromiso se requiere contar con el registro del beneficiario y su cuenta bancaria, así como el instrumento de perfección del compromiso (contrato u otro).

Posteriormente siguen los procesos de entrega y recepción del bien o servicio, así como la radicación de soportes (factura, liquidación oficial, contrato, planilla, nómina y resolución, entre otros). Con estos documentos se registra la obligación presupuestal o el causado o devengado de forma manual. Este último registro es el que se considera para los reportes de ejecución del presupuesto de gastos. El proceso continúa con la emisión de la orden del pago que se registra en el SIIF y es firmada por el responsable de tesorería de la entidad, la dispersión del pago y finalmente el registro de la cuenta pagada.

La secuencia anterior: CDP, compromiso, obligación y pago se sigue en todo tipo de gasto, independientemente de su naturaleza, ya sea que se deriven de un proceso de contratación, de pago de nómina, deuda pública, servicios básicos, transferencias u otros. En algunos casos se realizan registros simultáneos, pero diferenciando cada eta-

pa del ciclo presupuestal, por ejemplo el pago de servicios básicos (electricidad, agua, internet, etc.), obteniendo el CDP, registrando el compromiso y el devengado a partir de la información contenida en la factura de consumo del servicio.

Las contrataciones que superan el ejercicio se realizan a través del proceso denominado vigencias futuras. Para las vigencias futuras ordinarias, la ejecución se inicia afectando el presupuesto del ejercicio en curso y el compromiso se lleva a cabo en cada una de las vigencias futuras autorizadas. Los requisitos para realizar las vigencias futuras son: que el monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de estas se encuentren dentro de las metas plurianuales y que el monto de las vigencias futuras solicitadas cuente con una apropiación mínima del 15% en la vigencia en la que éstas sean autorizadas. En el caso de las vigencias futuras extraordinarias no se cuenta con apropiación en la vigencia fiscal del año que se autoriza. La autorización de las vigencias futuras las otorga el CONFIS, que puede delegar esta facultad a la DGPPN del MHCP. En el caso de las vigencias futuras para proyectos de inversión, se requiere previamente que el DNP emita el documento “Concepto Previo y Favorable del Departamento Nacional de Planeación DNP”. Cuando se trata de vigencias futuras de proyectos de inversión que sobrepasan el periodo de gobierno, se requiere una declaratoria de importancia estratégica por el CONPES y aval fiscal del CONFIS, en el que se valida la consistencia con entre el MGMP y el MFMP. El registro de las vigencias futuras se realiza en el SIIF, otorgando un número identificador a la solicitud efectuada por cada entidad. Durante cada ejercicio se registra el compromiso manual de la vigencia futura por la parte que se va a devengar durante dicho ejercicio.

**Ilustración 6: Etapas de la ejecución presupuestal de gastos**



Fuente: elaboración propia con base a presentación Ministerio de Defensa.

Para el caso de las empresas públicas existen unas atribuciones tanto para la Junta Directiva de estas entidades, como para el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la aprobación de vigencias futuras.

Los CDP expedidos se pueden modificar, incrementando o disminuyendo su valor según el monto establecido en el contrato suscrito posteriormente, así como modificando los ítems de afectación del gasto. Asimismo, los CDP que no vayan a ser utilizados en la ejecución presupuestal, es decir que no continúan su trámite para llegar al registro del compromiso presupuestal, son anulados.

Los compromisos pueden ser modificados en lo que corresponde a los datos del Tercero Beneficiario, ordenador del gasto, medio de pago y cuenta bancaria, siempre y cuando no tenga obligaciones asociadas y se cuente con los actos administrativos que lo respalde. De igual forma, se puede modificar el plan de pagos y el monto puede ser adicionado o reducido, soportado en la modificación de los contratos que lo originan. Los compromisos que no llegan a constituirse en obligación pueden pasar a la siguiente gestión como reserva presupuestal, aplica solo en caso de fuerza mayor o fortuito, previa evaluación sobre la recepción del bien o servicio en la siguiente gestión.

Las obligaciones que no llegan a pagarse al finalizar la gestión se constituyen en cuentas por pagar. Estos procesos se definen en el cierre presupuestal.

Por otra parte, durante la ejecución presupuestal se realizan dos tipos de operaciones presupuestales:

- **Modificaciones.** Corresponden a cambios en el componente del detalle del gasto anexo al decreto de liquidación del PGN que pueden o no afectar los montos aprobados por el Congreso de la República. Dentro de las modificaciones se cuenta con: 1) traslados ordinarios, se contra acreditan los recursos libres de afectación de un concepto de gasto para acreditarlos a otro; 2) vigencias expiradas, es un traslado presupuestal que se hace para responder a los compromisos u obligaciones adquiridos por la entidad, cuya apropiación no fue ejecutada en su totalidad dentro del cumplimiento de los plazos establecidos por las normas presupuestales; 3) cambio de fuente, es un traslado presupuestal mediante el cual por razones de financiamiento o por cierre de operaciones de crédito se cambia el recurso que financia un gasto sin modificar en sus totales los niveles rentísticos del presupuesto de ingresos del PGN; 4) incorporaciones, son las operaciones presupuestales originadas por los convenios interadministrativos o contratos celebrados entre sí por los órganos que hacen parte del PGN y que afectan sus presupuestos; 5) reducción o aplazamiento, el primero es permanente y el segundo temporal, originados por los recursos insuficientes para cubrir los gastos.

Las unidades operativas deben efectuar el requerimiento de modificaciones presupuestales ante las unidades de administración y finanzas, y posteriormente de evaluadas se derivan las solicitudes ante el MHCP adjuntando los siguientes requisitos: justificación técnica y económica de modificación presupuestal (traslado); certificado de disponibilidad presupuestal; viabilidad del

DNP cuando se trate de proyectos de Inversión; proyección de Costos de Nómina cuando afecte gastos de personal asociados a nómina y/o Contribuciones Inherentes a la Nómina; modificación del Plan Anual de Adquisiciones y, cuando se trate de un traslado para pago de vigencias expiradas, se requiere certificación donde conste la existencia de apropiación libre de afectación en la vigencia y el rubro presupuestal con cargo al cual se adquirió el compromiso.

Los traslados ordinarios, las vigencias futuras y el cambio de fuente requieren la aprobación por parte de la DGPPN del MHCP, previo concepto favorable de la DIFP del DNP cuando corresponda a proyectos de inversión. Las incorporaciones se aprueban por la máxima autoridad de la entidad y las reducciones o aplazamientos mediante Decreto y previo concepto del Consejo de Ministros.

- **Autorizaciones.** Corresponde al levantamiento de restricciones o condicionamientos para la ejecución de partidas contenidas en el gasto del PGN. Se incluyen los siguientes conceptos: 1) levantamiento previo concepto favorable que debe emitir el DNP en lo relacionado con el componente de inversión, cuando se pretende adquirir obligaciones con cargo a futuras vigencias fiscales, según límites del MGMP; 2) autorización de recurso, es la autorización que otorga el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) para la celebración de contratos, compromisos u obligaciones con cargo a las apropiaciones financiadas con recursos del crédito autorizados, mientras se perfeccionan los respectivos empréstitos; 3) vigencias futuras, son autorizaciones otorgadas para la asunción de obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias posteriores. Las autorizaciones se aprueban para cada contrato específico.

La autorización de vigencias futuras ordinarias es otorgada por el CONFIS o la DGPPN del MHCP como delegataria del primero. Cuando se trata de proyectos de inversión se requiere la declaratoria de importancia estratégica por el CONPES con el fin de superar el respectivo periodo de gobierno, requiriendo concepto previo y favorable del CONFIS en el que se valida la consistencia con el Marco de Gasto de Mediano Plazo –MGMP y el MFMP. En caso de requerirse una autorización de vigencias futuras excepcionales, la misma es otorgada por el CONFIS.

El registro de la ejecución presupuestal se realiza con base en el manual dispuesto por la Contraloría General de la República, dónde se definen los estándares para el registro de la contabilidad presupuestal de las entidades públicas del orden nacional y subnacional, el cual comprende las definiciones básicas de la programación y ejecución presupuestal, junto con la estructura de los libros de registro presupuestal en materia de ingresos y gastos. A partir de dicho manual, cada entidad elabora sus propias guías para el registro de la ejecución y contabilidad presupuestal, acorde a su naturaleza.

### 3.4.5. Proceso de pagos

La programación de pagos se realiza a partir de la elaboración del Programa Anual de Caja (PAC) que es elaborada por la unidad de tesorería o financiera de la entidad, me-

diante el cual se aprueba los montos mensuales disponibles para efectuar los pagos. El PAC se elabora conjuntamente la formulación del anteproyecto de presupuesto, a partir de la estacionalidad de los ingresos y la proyección de los gastos, y se ajusta con el decreto de liquidación del presupuesto con las cifras aprobadas.

El PAC es el instrumento mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles en la Cuenta Única Nacional para los órganos financiados con recursos de la Nación y el monto máximo de pagos de los establecimientos públicos del orden nacional en lo que se refiere a sus recursos propios, con el fin de cumplir sus compromisos. Las entidades registran en el SIIF la distribución inicial del PAC. La DGCPTN analiza y consolida la información con el fin de ajustarla a la meta de pago y a la disponibilidad de recursos en la Cuenta Única Nacional.

Para proceder al pago se revisa la información de los contratos, la recepción del bien o servicio y los soportes de pago. Se efectúa la revisión de los documentos y se genera la obligación presupuestal (devengado). Una vez que la misma se revisa y aprueba, el responsable de pagos de cada entidad genera la orden de pago presupuestal en el SIIF, documento con el cual el Tesoro Nacional efectúa el pago de forma directa a la cuenta del beneficiario final, registrando el momento del pagado. Conforme a la autonomía presupuestal, cada entidad tiene la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica que representa, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en su presupuesto. Estas facultades están en cabeza de cada entidad, que puede delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces. Por lo general, las entidades efectúan esta delegación en un Viceministerio o Dirección, según determinadas cuantías y diferenciando por entidad contable.

El proceso anterior se exceptúa en algunos casos, cuya dispersión se realiza por cuenta de la entidad ejecutora, a través de sus pagadurías, como por ejemplo el caso de gastos reservados de entidades de seguridad nacional como el Ministerio de Defensa.

A la confirmación del banco sobre el pago se realiza la conciliación bancaria respectiva.

Para el caso de las empresas públicas, el PAC depende de los recursos disponibles en cada entidad de acuerdo a su gestión financiera ya que los recursos que manejan no requieren solicitud de disponibilidad al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

#### **3.4.6. Sistemas de contabilidad de las entidades ejecutoras**

Los procesos de contabilidad en las entidades públicas se orientan a la revisión, análisis, control y verificación de las actividades propias del proceso contable bajo las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público - NICSP, de tal forma que conduzcan a garantizar la producción de información confiable, relevante y comprensible. Cada entidad define las políticas contables a aplicar para el reconocimiento, clasificación, medición, revelación y presentación de los hechos económicos, que se expresan en una guía o manual de contabilidad que contiene las reglas de operación siguiendo los principales estándares, lineamientos y las mejores prácticas, incluidos en el “Marco

Normativo para Entidades de Gobierno” y en el “Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera de las Entidades de Gobierno”, emitidos por la Contaduría General de la Nación.

Algunas entidades realizan el registro de las operaciones contables en sus propios sistemas y luego trasladan la información en archivos planos al SIIF. Otras entidades realizan los registros directamente en el SIIF, donde se realizan los asientos contables en forma automática, aunque previamente se debe elegir el tipo de asiento según los criterios contables a aplicar conforme al manual de cada entidad. Posteriormente, la unidad de contabilidad se encarga de realizar la revisión, verificación y depuración de la información contable, así como el acopio de información suficiente para la preparación de las notas a los estados financieros.

La presentación de los estados financieros y revelaciones son responsabilidad del contador y del representante legal de la entidad. Los estados financieros que se elaboran en forma mensual, trimestral y anual son: Estado de Situación Financiera, Estado de Resultados, Estado de Cambios en el Patrimonio, Notas a los Estados Financieros y Flujo de Efectivo.

Finamente la información contable es reportada a la Contaduría General de la Nación (CGN), a través del Sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), mediante el registro de formularios en archivos planos; de igual forma se reportan los estados financieros en archivos PDF editables.

### 3.4.7. Cierre del ejercicio

En el cierre de gestión se determina el rezago presupuestal compuesto por las reservas presupuestales y las cuentas por pagar con corte a 31 de diciembre de cada vigencia fiscal. Las reservas presupuestales corresponden a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones (saldos comprometidos no devengados), y las cuentas por pagar corresponden a la diferencia entre las obligaciones y los pagos (saldos devengados no pagados).

El SIIF realiza el primer día hábil del siguiente período fiscal un cierre preliminar, y constituye un rezago presupuestal por el 100% del valor de las reservas y las cuentas por pagar. Hasta el 20 de enero, las entidades realizan los ajustes a la constitución del rezago, reduciendo compromisos y certificados de disponibilidad presupuestal, sin que en ningún caso se puedan registrar nuevos compromisos, aplicar reintegros presupuestales y efectuar ajustes a las obligaciones. Al finalizar este periodo de ajustes, el SIIF genera el proceso de cierre definitivo de la vigencia, constituyendo los montos límites de la reserva presupuestal, que no puede superar el 2% del gasto de funcionamiento y el 15% del gasto de inversión; en caso contrario los excedentes son reducidos del presupuesto asignado.

Al cierre de la gestión se elaboran los estados financieros anuales, bajo la misma estructura que los estados financieros mensuales.

### 3.5. El Seguimiento y Evaluación del Presupuesto

El seguimiento y evaluación del presupuesto se realiza con base a la información de las metas físicas establecidas en el proceso de planeación, además de la información financiera resultado de la ejecución del presupuesto.

El seguimiento se aplica tanto al presupuesto de funcionamiento como al de inversión, y está a cargo de las unidades de planeación de las entidades ejecutoras. En los casos en que no existe información física, sólo se realiza el seguimiento financiero.

Las evaluaciones son externas e independientes, aunque en algunos casos las entidades realizan sus propias evaluaciones según sus propios criterios, al no existir una metodología que determine el tipo de evaluaciones a realizar. Tampoco existe metodologías para la evaluación ex post de proyectos de inversión, por lo que cada entidad realiza informes de cierre según sus propios parámetros.

Al margen de las evaluaciones institucionales, la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP) del DNP realiza evaluaciones del PND y de algunos programas prioritarios del gobierno, para lo cual las entidades proporcionan la información que les corresponde a sus logros físicos y financieros. De igual forma la DIFP del DNP realiza evaluaciones generales al comportamiento de la inversión pública con base a la información registrada en el SUIFP y el SIP. Por su parte, la DGPPN realiza informes de seguimiento de la ejecución financiera de todo el presupuesto, funcionamiento e inversión.

El seguimiento y evaluación del presupuesto se realiza en sistemas propios de la entidad. La información resultante del seguimiento y evaluación del presupuesto es de conocimiento de las autoridades de la entidad ejecutora, para la toma de decisiones internas, así como su disposición en los portales institucionales para conocimiento de la población y la remisión a las entidades cabeza de sector y a la CGR.

## 4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE REFORMA

El análisis de la GFP en Colombia con relación a las buenas prácticas internaciones nos permite determinas las siguientes fortalezas, debilidades y áreas de oportunidad:

### 4.1. Fortalezas

- Se cuenta con procesos, procedimientos e instrumentos que abarcan todos los sistemas de gestión financiera pública, según la naturaleza de cada entidad, definiendo un modelo de gestión acorde a sus competencias y necesidades. Así por ejemplo algunas entidades no tienen competencia para realizar operaciones de crédito público; en otros casos no generan ingresos propios y por ende no cuentan con oficinas de recaudo. Por otra parte, las entidades

desarrollan por cuenta propia algunos sistemas que no están normados en su integridad por los órganos rectores, es el caso del sistema de bienes e inventarios, así como de recursos humanos.

- La gestión se realiza de forma desconcentrada, a partir de las unidades prestadoras de servicios, independientemente de su localización territorial, lo cual permite generar información desde el origen que se agrega en las unidades centrales.
- Se dispone de plataformas tecnológicas para los procesos estratégicos, misionales y de apoyo, que intercambian información según los momentos administrativos definidos. Se combina la aplicación de instrumentos y plataformas desarrolladas por los órganos rectores y desarrollos propios que permiten su complementación para lograr una buena gestión y al mismo tiempo generar la información requerida por las entidades nacionales rectoras.
- Se han desarrollado innovaciones en diferentes áreas, motivados por las necesidades de su propia gestión, lo que conlleva a mejoras generales en los sistemas de la GFP. Así por ejemplo una fase de gestión precontractual dentro del sistema de contrataciones, mediante la cual se realiza el seguimiento en forma retrospectiva de cada proceso de contratación, verificando y alertando en los puntos de control, con el propósito de asegurar el logro de los hitos de cada proceso. Este proceso es realizado en plataformas propias de las entidades, debido a que la plataforma oficial del sistema de contrataciones SECOP no posee esas características.
- La planeación institucional se desprende de una visión estratégica nacional y sectorial, cobrando importancia el tema sectorial como generador de políticas que posteriormente serán ejecutadas por las entidades componentes del sector. La participación en la definición de los componentes del PND y del PES permite a cada entidad reflejar su propio mandato dentro de los instrumentos nacionales, para posteriormente facilitar su vinculación en la planificación institucional.
- Se implementan instrumentos de mediano plazo que, a manera de ejercicio de proyecciones, permiten orientar el comportamiento del gasto. El MGMP cuenta con las proyecciones de ingresos y egresos así como objetivos y metas para el mediano plazo, y el plan plurianual de inversión pública otorga la visión de mediano plazo para preparar con anticipación los estudios de cada proyecto según el cronograma establecido.
- Los procesos centrales de presupuesto, tesorería y contabilidad están integrados y siguen un flujo conforme a las necesidades de gestión de las entidades. Los procesos de apoyo como planeación, recursos humanos, compras y bienes aún tienen dificultades en su integración.
- Se incorpora gradualmente el uso de la Cuenta Única del Tesoro Nacional.

- Se incorporan mecanismos de seguimiento, inspección, vigilancia y control, para asegurar la calidad de la información y la transparencia de los actos, así como para medir el cumplimiento de los indicadores de desempeño.
- Las empresas públicas del Sector Defensa cuentan con un modelo de Gobierno Corporativo reconocido y con estándares aplicables al Sector Público que posibilita mejores prácticas financieras al interior de estas entidades.

## 4.2. Debilidades

- Los sistemas de información proporcionados por los órganos rectores no cubren todos los procesos y procedimientos de las entidades ejecutoras, debido a que dichos sistemas son concebidos desde la óptica de obtención de información por parte del órgano rector y no desde la óptica de la gestión de las entidades, quienes se ven obligadas a desarrollar sus propios sistemas para complementar el flujo de información de acuerdo a sus propios requerimientos de gestión. Esta situación genera que se tenga que realizar el intercambio de información entre sistemas de información, generándose en los sistemas de la entidad y trasladando a los sistemas de los órganos rectores, lo que puede resultar complicado por la variedad de plataformas existentes, porque algunas plataformas nacionales no permiten la interoperabilidad y porque las entidades a veces no pueden desarrollar sus propios sistemas, limitándose al manejo de hojas Excel o el registro manual de información, con el consiguiente retraso, duplicación de esfuerzos y pérdida de calidad de la información.
- Los sistemas de información provistos por los órganos rectores no consideran la desconcentración de funciones de entidades que tienen las oficinas regionales, que deben realizar procesos independientes para luego ser agregados por la oficina central de presupuesto de la entidad. Los sistemas de información de los órganos rectores no contemplan niveles de desconcentración del presupuesto, debido a que existen limitaciones para mayores niveles de desagregación de las clasificaciones presupuestales, sobre todo la referida a la estructura programática, por lo que las actividades deben ser registradas de forma centralizada. Lo anterior obliga a que las entidades deban realizar una desagregación de acuerdo con sus propios requerimientos utilizando sus propios sistemas o en hojas de Excel, para distribuir el presupuesto en los niveles desconcentrados y generar la ejecución del mismo para su posterior agregación por un nivel central.
- Falta que algunos sistemas nacionales interoperen entre sí, con el propósito de facilitar la gestión de las entidades. No existe interrelación entre los procesos administrativos realizados por las entidades y las plataformas de información. Por ejemplo, el sistema de recursos humanos no está vinculado a la formulación del presupuesto, por lo que al momento de formular el anteproyecto de presupuesto las entidades deben llenar los formularios por fuera del sistema para reportar la planta de personal con sus diferentes características. Similar

situación se presenta en algunos procesos de compras públicas, dónde no existe una plena interrelación entre el sistema de Colombia compra eficiente y el SIIF, debiendo generarse la solicitudes del CDP y el registro del devengado como procesos nuevos en el SIIF, cuando los mismos se podrían generar a partir de los registros del sistema de compras. Esta situación genera duplicidad de esfuerzos además de riesgos en la calidad de información.

- Aún falta vincular la planificación estratégica con la prestación de los servicios públicos, fijando metas explícitas para dichos servicios y su correspondiente asignación de recursos acorde a dichas metas. Los diversos planes, PND, sectoriales e institucionales contemplan metas de resultados esperados por parte de los sectores y entidades, sin embargo dichas metas no están vinculadas con la producción de servicios públicos, por lo que no es posible determinar la medida en que el logro de la producción institucional contribuirá a dichos resultados. De igual forma, la asignación del presupuesto si bien toma de referencia a las metas de producción, no existen indicadores que determinen si los recursos asignados son o no suficientes para el logro de dichas metas.
- El MGMP es un ejercicio de proyecciones que parcialmente ayuda a integrar la planificación estratégica con la programación financiera, sin embargo, debido a la falta de un elemento consolidador del gasto total, esta vinculación es parcial. El beneficio del MGMP es el de vincular la planificación con el presupuesto para las proyecciones multianuales y de esta forma mejorar la previsibilidad del gasto público. Sin embargo, al no existir los programas presupuestales que aglutinen la totalidad del gasto público, funcionamiento e inversión, no es posible realizar esa vinculación en su plenitud. Asimismo, el MGMP no se refleja en un beneficio directo para las entidades ejecutoras, debido a que no se respeta las proyecciones anteriores y cada año deben volver a gestionar y justificar recursos del PGN, pudiendo cambiar las proyecciones y afectar la previsibilidad del gasto público.
- No se dispone de programas presupuestales que consoliden todo el gasto público, funcionamiento e inversión. En la actualidad los programas sólo cubren el gasto de inversión, en tanto que el gasto de funcionamiento responde a criterios administrativos. En este sentido las metas institucionales y el presupuesto no están vinculadas directamente, por lo que no es posible definir metas de producción de servicios públicos y su correspondiente asignación presupuestal. Este tema afecta notablemente uno de los objetivos de la GFP, que es la de mejorar la eficiencia del gasto en la prestación de los servicios públicos.
- Los procesos administrativos para realizar modificaciones presupuestales son engorrosos. Para el caso de la inversión pública primero se sigue una serie de procedimientos en el DNP y luego de contar con su aval se continúa en el MHCP; para el gasto de funcionamiento se simplifica un poco porque todo el trámite se realiza en el MHCP, pero de todas formas lleva mucho tiempo y no considera la urgencia que tienen las entidades para ejecutar. Esta situación

se debe a que las modificaciones presupuestales están centralizadas en los órganos rectores del gasto de funcionamiento e inversión, no dejando márgenes de flexibilidad para que las entidades puedan realizar gran parte de dichas modificaciones.

- Si bien se realizan todos los registros de los momentos contables del ingreso y del gasto, en algunos casos no se realizan en forma oportuna, conforme a lo establecido en la normativa. Así por ejemplo, el registro del compromiso de la nómina se realiza mensualmente según la nómina a ser liquidada y no así conforme a la planta ocupada a inicio de año. En otros casos el registro del devengado de gastos no se realiza al momento de la recepción del bien o servicio, sino del cumplimiento de los aspectos administrativos y legales. Esta situación se debe a que no existe un control riguroso sobre el registro de los momentos contables, así como tampoco se cuenta con las plataformas tecnológicas para efectuar dichos registros, como es en el caso de bienes o almacenes.
- No se cuenta con normas, procesos e instrumentos definidos por el nivel central para la programación, gestión y control de bienes e inventarios. Debido a la falta de definición de un órgano rector para el sistema de bienes fiscales (activos fijos e inventarios), no se han desarrollado los instrumentos necesarios para la gestión de las entidades. Solamente se cuenta con las normas de contabilidad para el registro contable. Las entidades debieron desarrollar su propia gestión según las normativas contables, pero se requiere uniformidad a partir de una autoridad central en la materia. De igual forma, no se cuenta con una plataforma tecnológica que permita la integración con el SIIF, por lo que cada entidad recurre a plataformas propias o adquiridas en el mercado, pero que no necesariamente cubren todos los requerimientos de la gestión pública, además de no permitir la interrelación con los sistemas de los otros órganos rectores del SIGFP.
- No se cuenta con metodologías centrales para el seguimiento y la evaluación del presupuesto, físico y financiero, así como tampoco para la evaluación ex post de los proyectos. Los órganos rectores del gasto de funcionamiento y de inversión no han desarrollado las metodologías correspondientes para el seguimiento y evaluación presupuestal, aunque ellos realizan algunas actividades de forma agregada. Sin embargo, las entidades no cuentan con metodologías que les permitan realizar su propio seguimiento y evaluación, por lo que cada una debe desarrollar su propia metodología. En el caso de la evaluación la situación es más alarmante, pues la misma está casi ausente de la gestión pública, excepto por algunas evaluaciones que se realizan a algunos programas o proyectos prioritarios para el gobierno o por requerimiento de los organismos financiadores.

### 4.3. Áreas de Oportunidad/Propuestas de Reformas

- Los sistemas de información de los órganos rectores deben considerar las necesidades de gestión de las entidades ejecutoras, cubriendo los diferentes procesos y operaciones que realizan, con los niveles de desconcentración necesarios para atender a sus diferentes unidades o áreas regionales. Lo anterior implica cambiar el enfoque de los sistemas, pasando de sistemas que requieren información a sistemas que acompañan la gestión de las entidades ejecutoras, registrando en cada proceso la información requerida por los órganos rectores y las propias entidades para la toma de decisiones en los distintos niveles de la gestión pública. Así por ejemplo, en el caso del sistema de compras, las entidades realizan procesos previos a la publicación de las convocatorias, lo cual no es recogido por la plataforma Colombia Compra Eficiente, por lo que las entidades deben realizar dichos procesos en otras plataformas.
- Facilitar la interoperación de las plataformas de las entidades con las plataformas nacionales, con el propósito de agilizar la gestión, evitar duplicidades de esfuerzos y además evitar errores en la carga manual de información. Si bien los órganos rectores posiblemente no puedan desarrollar todos los sistemas requeridos por las entidades ejecutoras, se debe realizar un proceso de interoperación de cada una de las plataformas utilizadas por las entidades con las plataformas nacionales, para que la información fluya de forma automática, sin necesidad de doble carga o traslado de archivos que pueden generar errores. Es importante recordar que la información de base se genera en las entidades ejecutoras, por consiguiente se debe facilitar el registro de dicha información desde su origen.
- Ajustar el MGMP para ofrecer mayor utilidad a las entidades ejecutoras y no ser solamente un ejercicio de proyecciones, sino parte de la gestión mediante el control de los compromisos plurianuales (vigencias futuras) y asegurando la previsibilidad del gasto público durante su período de vigencia. En la actualidad, el MGMP permite definir los techos financieros para el primer año del presupuesto, sin embargo, las proyecciones de los siguientes años quedan en un simple ejercicio, sin valor agregado para la gestión de las entidades. El siguiente año se vuelve a repetir el ejercicio, con base a las proyecciones anteriores, pero pueden cambiar significativamente. Esa situación no otorga previsibilidad al gasto de las entidades ejecutoras, que deben justificar cada año sus requerimientos de recursos. Se esperaría que los techos se fijen no solamente para el año, sino que tengan un carácter plurianual, lo que facilitaría la planificación del gasto.
- Diseñar una metodología de identificación y estructuración de programas que considere todo el gasto público, funcionamiento e inversión, de tal forma que se agreguen las metas de producción y se relacionen con el presupuesto total de los servicios públicos. En la actualidad, los programas solo incorporan el gasto de inversión definiendo los productos resultantes de dichas inversiones,

pero no permiten definir la producción de los servicios públicos que están ligados al gasto de funcionamiento. Así por ejemplo, se cuenta con un producto de construcción de un hospital a través de un proyecto de inversión, pero no se cuenta con el producto del servicio de salud, originado en el gasto de funcionamiento. Por este motivo, es importante incorporar el gasto de funcionamiento en los programas y definir los productos de los servicios públicos, además del presupuesto requerido para cubrir dichos servicios.

- Otorgar mayor flexibilidad a las entidades públicas para que puedan realizar la mayor cantidad posible de modificaciones presupuestales sin necesidad de un aval del DNP ni del MHCP. Pasar a una gestión por resultados implica otorgar márgenes de flexibilidad a las entidades ejecutoras para que puedan cumplir las metas de producción a que se comprometen. Esta situación implica que su gestión no puede estar sujeta a trámites burocráticos que poco valor le aportan desde los órganos rectores. Las entidades ejecutoras como responsables de las metas de producción y del uso de los recursos públicos deben ser las que decidan sobre las modificaciones presupuestales, además de ser quienes mejor conocen sus necesidades y por ende las modificaciones que puedan realizar al presupuesto. Los órganos rectores deben mantener la autorización solamente para aquellos gastos que generen incrementos en los siguientes años. Por ejemplo, una modificación incrementando el gasto en personal que se equilibra en el año con una disminución del gasto en la compra de materiales. El siguiente año esa modificación originará un mayor costo de personal, por lo que el órgano rector debe analizar las modificaciones en función de la sostenibilidad de las finanzas públicas. En cambio, una modificación de incremento en servicios básicos equilibrado con una disminución en la compra de materiales no tendrá ningún efecto en el siguiente año, por lo que puede ser aprobado solamente por la entidad ejecutora.
- Incorporar la interoperabilidad del sistema de recursos humanos a todo el ciclo presupuestal, para el registro automático de los momentos del gasto. El sistema de recursos humanos desde el punto de vista de la gestión financiera comprende la programación y formulación del presupuesto y su ejecución a través de la elaboración de la nómina de pago. Estos procesos deben poder operar con el ciclo del presupuesto, brindando la información de la plantilla de personal requerida para su incorporación en la formulación del presupuesto, la elaboración y envío de la nómina para su pago, considerando los momentos del gasto y el control de parte del órgano rector para evitar duplicidades de pago. Para lograr lo anterior, se requiere que las plataformas de recursos humanos interactúen con el SIF de forma automática, asociando cada proceso administrativo con una interoperabilidad entre sistemas de información.
- Incorporar en el sistema de contrataciones todo el ámbito de gestión de las entidades, convirtiendo un sistema de registro a un sistema de gestión. Como se explicó anteriormente, los sistemas de información desarrollados por los órganos rectores deben incorporar todos los procesos que realizan las enti-

dades como parte del sistema de contrataciones o, en su defecto, permitir la interoperabilidad con los sistemas propios de las entidades para que la información que se genera pueda fluir de forma automática y desde el inicio. Además, se debe realizar la interoperabilidad con el ciclo presupuestal para el registro automático de los momentos del gasto; esto significa que cada proceso administrativo relacionado a las compras públicas, que genere un movimiento presupuestal o contable, debe ir acompañado de la interoperabilidad entre sistemas para permitir la generación automática de comprobantes para el registro de dicha información.

- Desarrollar el sistema de bienes e inventarios y su interoperabilidad con el SIIF, para que todas las entidades realicen una gestión uniforme en la programación, gestión y control de bienes e inventarios, así como los registros automáticos de los momentos del gasto y de los movimientos no presupuestales. En la actualidad, no se cuenta con un sistema uniforme, por lo que corresponderá su desarrollo, además de permitir la interoperabilidad con el SIIF y otros sistemas informáticos para el registro automático de información, en el marco del SIGFP.
- Desarrollar una metodología para el seguimiento y evaluación del gasto en las entidades públicas, tanto físico como financiero. El desarrollo de las diferentes metodologías requeridas para el seguimiento y la evaluación de programas debe contemplar la gestión por resultados, en sintonía con el modelo de programas presupuestales que se adopte. Esto implica considerar metodologías para la evaluación de diseño, gestión, resultados e impactos, así como metodologías de revisión del gasto público. En lo que respecta a los proyectos, es importante contar con metodologías para los informes de cierre que incorporen aspectos legales, técnicos, financieros y medioambientales, entre otros. De igual forma se debe contar con metodologías para la evaluación ex post de proyectos. Todas las metodologías de programas y proyectos deben aplicarse al gasto público de forma selectiva y con base a una planificación multianual de las evaluaciones a realizar. Las metodologías deberán tener el respaldo de una plataforma para el seguimiento y evaluación, donde se realice la gestión de las mismas y que también pueda interoperar con las plataformas de transparencia para dar a conocer los resultados a la población.